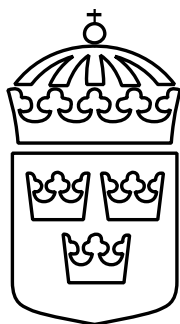


Regeringens proposition 2015/16:100

2016 års ekonomiska vårproposition

Förslag till riktlinjer



Regeringens proposition 2015/16:100

2016 års ekonomiska vårproposition

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 april 2016

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 2017.

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 vissa ändringar av utgiftsområdenas indelning.

Innehållsförteckning

Tabellförteckning	8
Diagramförteckning	11
1 Förslag till riksdagsbeslut	17
2 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken	21
2.1 Hög tillväxt i Sverige.....	26
2.2 Stabila förutsättningar för den ekonomiska politiken	29
2.3 Hållbart mottagande och effektiv etablering.....	31
2.4 Arbetslösheten ska minska	36
2.5 En jämlik kunskapsskola med tid för varje elev	45
2.6 Klimatet är vår tids ödesfråga.....	49
2.7 Stärkt välfärd och ökad jämlikhet	54
2.8 Ett tryggt och säkert samhälle.....	58
2.9 Ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.....	59
3 Den makroekonomiska utvecklingen.....	69
3.1 Utvecklingen i omvärlden 2016 och 2017	70
3.2 Utvecklingen i Sverige 2016 och 2017	72
3.3 Utvecklingen 2018–2020	78
3.4 Risker och alternativa scenarier.....	80
3.5 Prognosrevideringar.....	84
3.6 Utvecklingen enligt andra bedömare	86
3.7 Utvärdering av prognoser för BNP-tillväxten	87
4 De budgetpolitiska målen	91
4.1 Uppföljning av målet för det finansiella sparandet	92
4.2 Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstakets nivå för 2019 och 2020.....	94
4.3 Uppföljning av det kommunala balanskravet.....	98
4.4 Uppföljning av målen i stabilitets- och tillväxtpakten.....	100
5 Inkomster.....	105
5.1 Förslag till ändrade skatteregler i propositionen Vårändringsbudget för 2016.....	105
5.2 Offentliga sektorns skatteintäkter	106
5.3 Statens inkomster.....	113
5.4 Uppföljning av statens inkomster 2014–2019.....	116
6 Utgifter	123
6.1 Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna 2016–2020.....	126

6.2	Utgiftsprognos för 2016.....	135
6.3	Förändring av de takbegränsade utgifterna 2017–2019 sedan budgetpropositionen för 2016	138
7	Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld	147
7.1	Effekterna av regeringens politik på de offentliga finanserna.....	148
7.2	Den offentliga sektorns finanser	151
7.3	Nettoförmögenheten och skuldutveckling.....	161
7.4	Finansiellt sparande enligt olika bedömare	165
7.5	Uppföljning av statens budgetsaldo	166
7.6	Uppföljning av den offentliga sektorns finanser	167
8	Kommunsektorns finanser och sysselsättning.....	171
8.1	Kommunerna och landstingen – en viktig del av svensk ekonomi.....	172
8.2	Kommunsektorns resultat.....	172
8.3	Kommunsektorns tillgångar och skulder	175
8.4	Kommunsektorns finanser 2015–2020.....	180
8.5	Kommunalt finansierad sysselsättning 2015–2020	187
9	Utmaningar för sysselsättningspolitiken.....	191
9.1	Regeringens prioriteringar och mål för sysselsättningspolitiken	192
9.2	Återhämtning på arbetsmarknaden	192
9.3	Arbetslösheten är alltmer ojämnt fördelad	194
9.4	Internationell utblick.....	200
10	Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	205
10.1	Finanspolitiken står inför flera långsiktiga utmaningar	206
10.2	Ett scenario för utvecklingen på lång sikt	210
10.3	Finanspolitikens förutsättningar kan ändras.....	217
10.4	Känsligheten i beräkningarna och jämförelse med föregående hållbarhetsbedömning	223
10.5	Andra bedömningar av den finansiella hållbarheten.....	225
10.6	En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	226
11	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden	231

Fördjupningsrutor

Fördelningseffekter av regeringens politik.....	62
Väl fungerande barnomsorg och kvinnors sysselsättning	64
Skattefrågor inför budgetpropositionen för 2017.....	66
Beteendeffekter av regeringens politik	102
Utmaningar för kommunernas ekonomi.....	179

Bilagor

Bilaga 1	Tabellsamling den makroekonomiska utvecklingen och offentliga finanser
Bilaga 2	Fördelningspolitisk redogörelse
Bilaga 3	Investering och kapitalstock

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 april 2016

Tabellförteckning

Tabell 2.1	Regeringens åtgärder med anledning av det rådande läget i omvärlden.....	26
Tabell 2.2	Makroekonomiska nyckeltal.....	27
Tabell 2.3	Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	28
Tabell 2.4	Preliminära indikatorer för nytt mått på ekonomins långsiktiga hållbarhet.....	29
Tabell 2.5	Utgiftstakets nivåer 2016–2020.....	31
Tabell 2.6	Effekter av regeringens politik på Gini-koefficienten och på andelen med låg relativ ekonomisk standard.....	62
Tabell 2.7	Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad för kvinnor och män i EU 2014.....	64
Tabell 3.1	Prognoser för omvärlden.....	71
Tabell 3.2	BNP.....	72
Tabell 3.3	Arbetsmarknad.....	74
Tabell 3.4	Inflation och löner.....	77
Tabell 3.5	Räntor och växelkurser.....	77
Tabell 3.6	Makroekonomiska nyckeltal.....	80
Tabell 3.7	Antalet asylsökande, inskrivna och nya uppehållstillstånd.....	82
Tabell 3.8	Makroekonomisk utveckling och finansiellt sparande.....	83
Tabell 3.9	Jämförelse mellan regeringens prognoser i 2016 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2016.....	84
Tabell 3.10	Jämförelse mellan olika bedömares prognoser.....	86
Tabell 3.11	Medelprognosfel för prognoser för BNP-tillväxten.....	87
Tabell 3.12	Rangordningar av bedömares prognosprecision.....	88
Tabell 4.1	Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot målet för det finansiella sparandet.....	92
Tabell 4.2	Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2006–2018.....	96
Tabell 4.3	Utgiftstak 2015–2020.....	97
Tabell 4.4	Nyckeltal för uppföljning av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del.....	100
Tabell 5.1	Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler. Bruttoeffekt 2016, periodiserad nettoeffekt 2016–2020 samt varaktig effekt.....	106
Tabell 5.2	Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler 2015–2020.....	106
Tabell 5.3	Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster i statens budget 2013–2020.....	107
Tabell 5.3	Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster i statens budget 2013–2020 forts.....	108
Tabell 5.4	Skatt på arbete 2014–2020.....	108
Tabell 5.5	Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag 2014–2020.....	109
Tabell 5.6	Skattereduktioner 2014–2020.....	110

Tabell 5.7	Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift 2014–2020	112
Tabell 5.8	Skatt på konsumtion och insatsvaror 2014–2020.....	112
Tabell 5.9	Skattekvot 2014–2020.....	113
Tabell 5.10	Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar.....	115
Tabell 5.11	Antaganden i skatteprognoserna och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2016.....	116
Tabell 5.12	Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2016, den beslutade budgeten för 2015 och statens budget för 2014	117
Tabell 5.13	Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2016.....	118
Tabell 5.14	Övriga inkomster, utfall 2014–2015 jämfört med statens budget för 2014 respektive ursprungligt beslutad budget för 2015.....	119
Tabell 6.1	Utgifter under utgiftsområden i statens budget och takbegränsade utgifter 2015–2020	124
Tabell 6.2	Utgifter per utgiftsområde 2015–2020	125
Tabell 6.3	Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år för 2016–2020.....	126
Tabell 6.4	Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år för 2016–2020 till följd av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder/reformer och finansieringar	127
Tabell 6.5	Helårsekvivalenter i vissa ersättningssystem.....	131
Tabell 6.6	Volymer inom olika transfereringssystem	133
Tabell 6.7	Utgifter 2015 och 2016.....	136
Tabell 6.8	Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2016 (exklusive statsskuldräntor).....	138
Tabell 6.9	Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2016.....	139
Tabell 6.10	Nu föreslagna och aviserade åtgärder/reformer.....	140
Tabell 6.11	Volymer inom olika transfereringssystem 2017–2019	143
Tabell 7.1	Budgeteffekter av nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2016–2020.....	149
Tabell 7.2	Samlade budgeteffekter av regeringens politik 2015–2020 i förhållande till föregående år.....	150
Tabell 7.3	Den konsoliderade offentliga sektorns finanser 2015–2020	152
Tabell 7.4	Den offentliga sektorns skatter och avgifter 2015–2020.....	153
Tabell 7.5	Den offentliga sektorns utgifter 2015–2020.....	153
Tabell 7.6	Indikatorer för impuls till efterfrågan.....	154
Tabell 7.7	Statens inkomster och utgifter 2015–2020	155
Tabell 7.8	Statens finansiella sparande och budgetsaldo 2015–2020	156
Tabell 7.9	Statens budgetsaldo 2015–2020.....	157
Tabell 7.10	Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2015–2020.....	159
Tabell 7.11	Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter 2015–2020.....	159
Tabell 7.12	Inkomstindex, balanstal och balansindex 2015–2020	160
Tabell 7.13	Kommunsektorns finanser 2015–2020	161
Tabell 7.14	Den offentliga sektorns konsoliderade tillgångar och skulder 2015.....	162
Tabell 7.15	Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet 2015–2020.....	163
Tabell 7.16	Statsskuldens förändring 2015–2020	164
Tabell 7.17	Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen 2015–2020.....	165
Tabell 7.18	Bedömningar av finansiellt sparande 2016–2020.....	166

Tabell 7.19	Bedömningar av strukturellt sparande 2016–2020.....	166
Tabell 7.20	Utfall för statens budget 2015	166
Tabell 7.21	Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2016.....	167
Tabell 7.22	Offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2016	168
Tabell 7.23	Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2016.	168
Tabell 8.1	Kommunsektorns resultaträkning 2011–2015.....	173
Tabell 8.2	Tillfälliga och extraordinära poster 2011–2015, bokförda belopp	173
Tabell 8.3	Resultat före extraordinära poster	174
Tabell 8.4	Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag	175
Tabell 8.5	Kommunsektorns balansräkning 2011–2015	176
Tabell 8.6	Långfristiga skulder	178
Tabell 8.7	Totala pensionsförpliktelser	178
Tabell 8.8	Soliditet inklusive hela pensionsförpliktelser.....	178
Tabell 8.9	Kommunsektorns finanser 2015–2020.....	182
Tabell 8.10	Skatter och statsbidrag 2015–2020	183
Tabell 8.11	Årlig förändring av statsbidragen 2015–2020	183
Tabell 8.12	Kommunfinansierad sysselsättning 2015–2020	187
Tabell 9.1	Europeiska kommissionens prognos för arbetslösheten 2017.....	201
Tabell 9.2	Uppehållstillstånd kopplat till asylsökande och anhöriginvandring till medborgare utanför EU/EES.....	202
Tabell 9.3	Arbetslöshetens sammansättning 2014	202
Tabell 10.1	Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende.....	216
Tabell 10.2	Utträdesålder och återstående medellivslängd.....	217
Tabell 10.3	Hållbarhetsindikatorer S1 och S2	224
Tabell 10.4	Hållbarhetsindikatorer för Sverige	225
Tabell 10.5	S1 och S2 enligt EU-kommissionen	226

Diagramförteckning

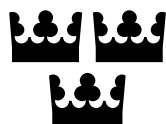
Diagram 2.1	Migrationsjusterat strukturellt sparande 2014–2020	31
Diagram 2.2	Antal asylsökande per månad 2013–2016	32
Diagram 2.3	Arbetslöshet 15–74 år 2006–2015	36
Diagram 2.4	Ungdomsarbetslöshet 2001–2015	38
Diagram 2.5	Långtidsarbetslösa som andel av arbetskraften 2001–2015	39
Diagram 2.6	Påbörjade bostäder 2004–2016	40
Diagram 2.7	Andelen elever som efter grundskolan inte är behöriga till nationella program och genomströmningen i gymnasieskolan 2002–2015	46
Diagram 2.8	Andel med låg ekonomisk standard 1995–2014	58
Diagram 2.9	Individuell disponibel inkomst 1995–2014	60
Diagram 2.10	Genomsnittlig effekt på utökad inkomst i olika inkomstgrupper.	63
Diagram 2.11	Andel i olika inkomstgrupper med högre, oförändrad och lägre ekonomisk standard till följd av reformer	63
Diagram 2.12	Andel i olika inkomstgrupper med högre, oförändrad och lägre utökad inkomst till följd av reformer	63
Diagram 2.13	Effekt på individuell utökad inkomst för kvinnor respektive män (20 år och äldre)	63
Diagram 2.14	Andel inskrivna barn i förskoleverksamhet av befolkningen i respektive ålder	65
Diagram 2.15	Kvinnors arbetsstatus och vanligen arbetad tid 1970–2014	65
Diagram 3.1	BNP-tillväxten i världen	70
Diagram 3.2	BNP-tillväxt och bidrag till tillväxt	72
Diagram 3.3	Ett urval av sysselsättningsindikatorer	74
Diagram 3.4	Sysselsatta och sysselsättningsgrad	75
Diagram 3.5	Arbetskraft och arbetskraftsdeltagande	75
Diagram 3.6	Arbetslösa och arbetslöshet	75
Diagram 3.7	Resursutnyttjande	76
Diagram 3.8	Andel arbetsgivare med brist på arbetskraft	76
Diagram 3.9	Konsumentpriser	77
Diagram 3.10	Arbetslöshet och jämviktsarbetslöshet	78
Diagram 3.11	Hushållens konsumtion och hushållens konsumtion per capita	79
Diagram 3.12	Arbetslöshet och jämviktsarbetslöshet	85
Diagram 3.13	Osäkerhetsintervall för BNP-prognosen	86
Diagram 4.1	Utgiftstak 1997–2020	98
Diagram 5.1	Totala skatteintäkter 2000–2020	106
Diagram 5.2	Arbetade timmar, timlön och lönesumma 2000–2020	109
Diagram 5.3	Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete 2000–2020	109
Diagram 5.4	Antal personer som betalar statlig inkomstskatt 2000–2020	110
Diagram 5.5	Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetspriser 1990–2020	111
Diagram 5.6	Skatt på företagsvinster 1990–2020	111

Diagram 5.7	Hushållens konsumtion i löpande priser och intäkterna från mervärdesskatt 2000–2020	112
Diagram 6.1	Skillnad mellan utgiftsprognos för 2016 och ursprungligt anvisade medel i statens budget för 2016 för vissa utgiftsområden.....	137
Diagram 7.1	Den offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2020	151
Diagram 7.2	Den offentliga sektorns inkomster och utgifter 2000–2020	152
Diagram 7.3	Statens budgetsaldo 2000–2020	158
Diagram 7.4	Utvecklingen av inkomstindex och balansindex 2009–2020.....	160
Diagram 7.5	Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiellt sparande 2000–2020	161
Diagram 7.6	Den offentliga sektorns konsoliderade nettoförmögenhet fördelad på sektorer.....	162
Diagram 7.7	Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet 1990–2020	163
Diagram 7.8	Statsskuldens utveckling 2000–2020	163
Diagram 7.9	Den konsoliderade bruttoskulden 1994–2020	164
Diagram 7.10	Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld fördelad på sektorer.....	165
Diagram 8.1	Resultat före extraordinära poster 2000–2015	173
Diagram 8.2	Andel kommuner och landsting som redovisar positiva resultat 2000–2015.....	174
Diagram 8.3	Resultatets andel av skatter och generella statsbidrag 2000–2015	175
Diagram 8.4	Långfristiga skulder 2000–2015	177
Diagram 8.5	Soliditet inklusive samtliga pensionsförpliktelser 2000–2015.....	178
Diagram 8.6	Finansiellt sparande och resultat 1993–2020.....	181
Diagram 8.7	Lönesumma och kommunal beskattningsbar förvärvsinkomst 1994–2020.....	182
Diagram 8.8	Kommunsektorns totala utgifter 2014 fördelade efter verksamhetsområde	184
Diagram 8.9	Förändring i antalet personer i olika åldersgrupper jämfört med 2000, 2000–2020.....	184
Diagram 8.10	Demografiskt betingad konsumtionsutveckling i kommunsektorn, modellberäkning	185
Diagram 8.11	Utgifter för välfärdstjänster 2000–2020	185
Diagram 8.12	Kommunalt finansierad sysselsättning 1993–2020	187
Diagram 8.13	Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar 1993–2020.....	188
Diagram 8.14	Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar per 1000 invånare 1993–2020.....	188
Diagram 9.1	Årlig förändring i sysselsättning och arbetskraft (15–74 år)	193
Diagram 9.2	Sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande bland män och kvinnor (15–74 år)	193
Diagram 9.3	Arbetslösheten (15–74 år).....	193
Diagram 9.4	Arbetade timmar	193
Diagram 9.5	Andel i arbete av befolkningen och årligen arbetade timmar per personer i arbete (15–74 år)	193
Diagram 9.6	Beveridgekurvan.....	194
Diagram 9.7	Långtidsarbetslösa som andel av arbetskraften (15–74 år)	195
Diagram 9.8	Inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen fördelat på utsatta grupper och övriga.....	195
Diagram 9.9	Jobbchanser för grupper med svag förankring och övriga	196
Diagram 9.10	Ungdomsarbetslöshet	196

Diagram 9.11	Etableringen på arbetsmarknaden 2015, 15–34 år	197
Diagram 9.12	Unga (15–24 år) som varken arbetar eller studerar (NEET) 2014	197
Diagram 9.13	Etableringen på arbetsmarknaden fördelat på utbildningsnivå, 2015 ...	198
Diagram 9.14	Etableringen på arbetsmarknaden fördelat på födelse-region, 2015.....	198
Diagram 9.15	Arbetslöshet (25–74 år) fördelat på utbildningsnivå för inrikes och utomeuropeiskt födda.....	199
Diagram 9.16	Inskrivna arbetslösa bland födda utanför Europa (20–64 år) efter utbildningsnivå och vistelsetid i Sverige 2013	199
Diagram 9.17	Arbetslösheten (15–74 år)	200
Diagram 9.18	Sysselsättningsgrad (15–74 år)	201
Diagram 10.1	Befolkningsförändringar jämfört med 2015	206
Diagram 10.2	Befolkningen i åldrarna 20–64 år.....	207
Diagram 10.3	Befolkningen 20–64 år som är född utomlands.....	207
Diagram 10.4	Äldreförsörjningskvot	208
Diagram 10.5	Förändring i folkmängden jämfört med 2010	208
Diagram 10.6	Offentligt nettobidrag per person och ålder 2012	208
Diagram 10.7	Nettomigration	209
Diagram 10.8	Årlig nettomigration per ålder och kön.....	209
Diagram 10.9	Försörjningskvot.....	210
Diagram 10.10	Arbetade timmar per person och ålder	213
Diagram 10.11	Arbetskraft, timmar och sysselsättning.....	213
Diagram 10.12	Arbetade timmar per capita	214
Diagram 10.13	Offentlig konsumtion per capita och ålder	214
Diagram 10.14	Offentlig konsumtion per ändamål.....	214
Diagram 10.15	Pensionsutgifter (inkl. garantipension och BTP) samt pensionssystemets sparande	215
Diagram 10.16	Offentliga primära inkomster och utgifter vid oförändrat beteende....	216
Diagram 10.17	Finansiellt sparande vid oförändrat beteende.....	216
Diagram 10.18	Offentliga sektorns finansiella nettotillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende	217
Diagram 10.19	Primärt finansiellt sparande vid en oförändrad arbetslivsandel.....	218
Diagram 10.20	Primärt finansiellt sparande vid en snabbare etablering.....	219
Diagram 10.21	Primärt finansiellt sparande vid ett högre arbetsutbud bland kvinnor	219
Diagram 10.22	Primärt finansiellt sparande vid förbättrad hälsa.....	220
Diagram 10.23	BNP per person fördelat efter användning.....	221
Diagram 10.24	Offentliga utgifter 1950-2015	222
Diagram 10.25	Primärt finansiellt sparande vid mer fritid och högre efterfrågan.....	223
Diagram 10.26	Primärt finansiellt sparande vid ett försämrat utgångsläge.....	224

1

Förslag till riksdagsbeslut



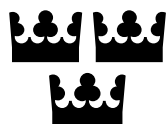
1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (avsnitt 2),
2. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 4 Rättsväsendet respektive utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (avsnitt 11),
3. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap respektive utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik (avsnitt 11),
4. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 8 Migration respektive utgiftsområde 1 Rikets styrelse (avsnitt 11),
5. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg respektive utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner (avsnitt 11),
6. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv respektive utgiftsområde 8 Migration (avsnitt 11),
7. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning respektive utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (avsnitt 11),
8. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning respektive utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (avsnitt 11),
9. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik respektive utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning (avsnitt 11),
10. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 24 Näringsliv respektive utgiftsområde 1 Rikets styrelse (avsnitt 11),
11. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 24 Näringsliv respektive utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (avsnitt 11).

2

Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken



2 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

Samhällsbygget – ansvar, trygghet och utveckling

Under det senaste decenniet har Sverige glidit isär. Klyftorna och otryggheten har ökat. Stora skattesänkningar har gått före investeringar i utbildning och välfärd och arbetslösheten har tillåtits att bli alldeles för hög. Därför valde svenska folket samhällsbygge framför stora skattesänkningar och nedskärningar. Vårt samhällsbygge visar resultat: arbetslösheten pressas ned, skolorna anställer tusentals fler, Sverige leder klimatomställningen och välfärden stärks. Svensk ekonomi utvecklas starkt.

Sverige ska vara ett land som håller ihop i jämlikhet, utveckling och arbete. Alla som kan arbeta ska arbeta. Sverige ska konkurrera med kunskap och kompetens, inte med låga löner. Varje barn ska utmanas i sin kunskapsörst. Klimatpåverkan ska fortsatt minska. Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. De människor som flyr till Sverige och som har asylskäl ska inte bara få trygghet. Deras kraft och kunskap behöver tas tillvara. Välfärden ska stärkas så att trygga och fria människor tillsammans kan fortsätta bygga Sverige starkt.

Den svenska modellen är unik och har gjort Sverige till ett föregångsland i världen. Den består av generella välfärdstjänster av hög kvalitet, aktiv arbetsmarknadspolitik, goda omställningsförsäkringar och starka parter på arbetsmarknaden som självständigt förhandlar avtal och villkor. Vårt samhällsbygge möjliggör kombinationen av tillväxt och jämlikhet, utveckling och trygghet, goda villkor för löntagarna och få konflikter på arbetsmarknaden,

arbete och familjeliv, solidaritet och självförverkligande. Vårt samhällsbygge bidrar också till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

Vår samhällsmodell kräver samtidigt en god skatteuppbörd, ett jämförelsevis högt skatteuttag, ordning och reda i de offentliga finanserna, hög organisationsgrad bland löntagare och arbetsgivare, deltagande och eget ansvar hos individen.

Med den svenska modellen som grund och med moderniseringen som verktyg bygger vi ett hållbart samhälle, där ingen lämnas efter och ingen hålls tillbaka.

Denna proposition och propositionen Vårändringsbudget för 2016 bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna och Vänsterpartiet.

Ekonomiska förutsättningar

Svensk ekonomi utvecklas mycket starkt. Tillväxten var drygt 4 procent 2015, vilket är klart över den genomsnittliga tillväxten i Sverige de senaste 20 åren. Tillväxten var också mycket hög i jämförelse med många andra länder, t.ex. USA och Tyskland. Arbetslösheten minskade betydligt 2015 och är nu ca 7 procent. Det är den lägsta nivån på sju år. Även ungdoms- och långtidsarbetslösheten minskade påtagligt 2015. Men även om utvecklingen på arbetsmarknaden är positiv är arbetslösheten fortfarande alltför hög.

Den ekonomiska återhämtningen i omvärlden väntas fortsätta. Samtidigt finns flera tecken på en långsammare utveckling än väntat. Tillväxten i USA bromsar in och återigen kommer signaler om oro på de finansiella marknaderna. För ett litet, öppet land som Sverige skulle en eventuell

inbromsning i omvärlden medföra en försvagning av tillväxten.

Ordning och reda i de offentliga finanserna är en förutsättning för en stabil finansiering av den gemensamma välfärden och för möjligheten att föra en aktiv arbetsmarknadspolitik i ett försvagat konjunkturläge. De offentliga finanserna försämrades successivt under den föregående mandatperioden och 2014 gick den offentliga sektorn med 61 miljarder kronor i underskott. Den förra regeringen genomförde omfattande ofinansierade och permanenta skattesänkningar trots att konjunkturläget förbättrades. Skattesänkningarna gynnade framför allt dem med högst inkomster. Detta var inte en hållbar politik. Regeringen har därför lagt om finanspolitiken i en mer ansvarsfull riktning och underskotten har minskat kraftigt sedan regeringen tillträdde 2014. Det stora antalet asylsökande till Sverige 2015, och de viktiga investeringar som görs för att de nyanlända snabbt ska kunna etablera sig i samhället och på arbetsmarknaden, innebär tillfälliga kostnader som temporärt försvagar det finansiella sparandet.

Hållbart mottagande och effektiv etablering

Miljoner människor flyr undan krig i världen. År 2015 sökte 163 000 människor asyl i Sverige. Det är det högsta antalet asylsökande i Sveriges moderna historia. Det är ungefär sex gånger fler asylsökande än genomsnittet i Sverige sedan 1990-talets Balkankrig och avsevärt fler än vad de flesta andra EU-länder tog emot i relation till sin befolkningsstorlek. Den humanitära insatsen ska vi vara stolta över. Sverige bidrar också humanitärt i Syriens närområde och stödjer fredsprocessen.

Antalet människor som hösten 2015 sökte sig till Sverige bort från krig och förtryck var mer än vad vår mottagningskapacitet klarade av att hantera på en gång. Regeringen har därför föreslagit förändringar gällande migrationspolitiken, bl.a. genom tillfälliga gräns- och ID-kontroller. Åtgärderna har haft effekt. Det krävs också åtgärder för att underlätta för nyanlända att etablera sig snabbare på den svenska arbetsmarknaden. Fokus ligger nu på att alla, såväl nyanlända som arbetslösa, ska kunna hitta ett arbete och bidra till samhällsbygget.

Sverige ska ta sitt solidariska ansvar för den svåra flyktingsituationen, men Sverige och en handfull andra länder kan inte stå för hela EU:s

asylmottagande. Arbetet med att EU:s medlemsstater ska ta sitt ansvar i den pågående humanitära katastrofen går vidare.

Med fler asylsökande följer fler avslag i asylärenden. Kraven ökar därmed på arbetet med återvändande och avvisningar. Det krävs för att upprätthålla en reglerad invandring och för att frigöra resurser i asylmottagningen. Polisen och Migrationsverket tillförs ytterligare medel för att hantera den ökade arbetsbelastningen.

Regeringen förstärker arbetet med att ge dem som flytt till Sverige goda förutsättningar att snabbt ta sig in i det svenska samhället. Det är en stor utmaning samtidigt som potentialen i ett framgångsrikt etableringsarbete är betydande. Arbete är nyckeln till nyanländas etablering i Sverige. Arbete ger möjligheter att utvecklas i det svenska språket, få kunskap om det svenska samhället och vinna nya bekantskaper. Svenska för invandrare (sfi) har reformerats och regeringen avsätter medel för att asylsökande ska kunna börja lära sig svenska så snabbt som möjligt.

Många nyanlända har såväl utbildning som erfarenhet inom områden där det råder brist på arbetskraft. Regeringen har därför satsat på åtgärder för förstärkt validering och tillsammans med arbetsmarknadens parter presenterat ett flertal snabbspår inom yrken där det råder brist på arbetskraft. Andra grupper av nyanlända saknar relevant yrkesutbildning. Utöver satsningar på vuxenutbildningen avser regeringen att utvidga både traineejobben och stödet för yrkesintroduktionsanställningar till att även omfatta nyanlända. Regeringen kommer att återkomma med ytterligare åtgärder för att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Regeringen ska klara flyktingsituationens alla dimensioner. Förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2016 innebär att mottagandet förbättras och effektiviseras, att etableringen förbättras och att återvändande-arbetet ges bättre förutsättningar.

Arbetslösheten ska minska

Regeringens mål om lägst arbetslöshet i EU 2020 styr den ekonomiska politiken. Målet ska nås genom att antalet kvinnor och män som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ökar. Målet är ambitiöst och ställer stora krav på politiken. Samtidigt som utvecklingen är positiv är det alltför många som har en svag förankring på arbetsmarknaden. Det gäller särskilt personer

med kort utbildning eller personer som nyligen kommit till Sverige. Till följd av att många sökt asyl i Sverige 2015 kommer ett stort antal nya svenskar med olika förutsättningar att träda in på arbetsmarknaden de kommande åren. Detta innebär en ytterligare utmaning att nå regeringens ambitiösa mål. Behovet av en politik för fler i jobb har blivit ännu större. Regeringen följer noga utvecklingen och kommer att presentera ytterligare åtgärder för att Sverige ska nå EU:s lägsta arbetslöshet.

För att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten måste vi investera i Sverige. Investeringar i jobben görs inom regeringens jobbagenda. Den består av tre delar: investeringar i utbildning och aktiv arbetsmarknadspolitik, investeringar i bostäder och infrastruktur samt en aktiv näringspolitik för fler och växande företag. Satsningar på välfärden är också en central del i regeringens jobbpolitik.

För att fler ska komma i arbete behöver vi förbättra möjligheterna till utbildning och matchningsinsatser så att människor har den kunskap, den kompetens och de färdigheter som efterfrågas på arbetsmarknaden. Behovet av insatser är tydligt då det råder brist på arbetskraft inom flera områden samtidigt som arbetslösheten är hög bland dem med kort utbildning. Regeringen har inlett ett nytt kunskapslyft med en satsning som fullt utbyggd omfattar över 50 000 utbildningsplatser inom komvux, yrkesvux, folkbildning, högskola och yrkeshögskola. Regeringen avser också att göra behörighetsgivande kurser på komvux till en rättighet för alla fr.o.m. 2017. I vårt Sverige ska varenda människas resurser och vilja att bidra tas tillvara. Den första frågan den arbetslösa får ska inte vara hur mycket hon eller han kan sänka priset på sitt arbete, utan hur mycket hon eller han kan höja värdet av sin kunskap.

Ungdomsarbetslösheten minskade tydligt 2015 och är på i stort sett samma nivå som före finanskrisen. Då allt fler får jobb i breda ungdomsgrupper riktas regeringens insatser främst till de unga som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Långtidsarbetslösheten minskade tydligt 2015 och är lägst i EU bland vuxna. Men fortfarande är det alltför många som drabbas av långa tider i arbetslöshet. Regeringen avvecklar fas 3. De som i dag befinner sig i fas 3 kommer i stället att få ta del av insatser som förbättrar möjligheterna att få ett arbete. Regeringen kommer att återkomma

med åtgärder för att långtidsarbetslösheten ska minska ytterligare.

Investeringarna i infrastruktur och bostäder förbättrar möjligheterna för människor att leva i hela landet, men också att pendla och flytta dit jobben finns. Regeringen genomför en ambitionshöjning på infrastrukturområdet och har genomfört stora satsningar på järnvägsunderhåll samt satsningar för kollektivtrafik i landsbygd.

Regeringen ser stora fördelar med höghastighetsbanor. Samtidigt har kostnadsberäkningarna för höghastighetsbanor ökat oväntat och kraftigt.

Infrastrukturinvesteringar kräver långsiktighet. Regeringen avser därför att lämna en proposition med förslag till ekonomiska ramar för en nationell plan för perioden 2018–2029. Bostadsbristen utgör ett hinder för en fungerande arbetsmarknad och försvårar för bl.a. unga och nyanlända att få en bostad. Särskilt problematisk är bristen på hyresrätter, som spelar en viktig roll för en inkluderande arbetsmarknad och en väl fungerande bostadsmarknad. Regeringen genomför den största bostadspolitiska satsningen på 20 år samtidigt som samtal förs med Vänsterpartiet, Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna om reformer som ytterligare kan förbättra bostadsförsörjningen i framtiden.

Sverige har en konkurrenskraftig ekonomi och har under lång tid fått höga placeringar i internationella mätningar över konkurrens- och innovationskraft. De senaste åren har Sverige dock tappat placeringar. Digitaliseringen är en betydande förändringsfaktor i vår tid och påverkar alla delar av samhället. Digitalisering innebär både utmaningar och möjligheter för att stärka välfärden och öka tillväxten. En aktiv närings- och innovationspolitik i hela landet förbättrar företagsklimatet så att fler företag kan startas och befintliga företag får utökade tillväxtpotentialer. Regeringen har tillsatt ett innovationsråd direkt under statsministern som löpande identifierar åtgärder som kan stärka den svenska innovationsförmågan.

Utöver detta har regeringen presenterat tre viktiga reformer. Det handlar om en ny struktur som påtagligt förbättrar tillgången till statligt marknadskompletterande riskkapital. Regeringen har även antagit en ny strategi för ökad export och en strategi för nyindustrialisering av Sverige. Regeringen avser även att presentera en nationell livsmedelsstrategi under

2016. Inför hösten 2016 förbereder regeringen en proposition för högre utbildning, forskning och innovation.

En jämlik kunskapsskola med tid för varje elev

En central del av samhällsbygget är en jämlik skola där alla barn får möjlighet att utvecklas. Ska Sverige kunna konkurrera med kunskap och kompetens i den globala ekonomin måste de svenska skolresultaten stärkas. Skolan lägger grunden för individens möjlighet till vidareutbildning och etablering på arbetsmarknaden. I skolan läggs också grunden för ett aktivt deltagande och ett samhälle som inte re-producerar den föregående generationens ojämlikheter. Regeringens mål med skolpolitiken är en jämlik kunskapsskola där lärarna har tid för varje elev. Internationella mätningar visar att kunskapsresultaten i den svenska grundskolan har försämrats under lång tid och att utvecklingen har accelererat under de senaste åren. Segregationen och kunskapsskillnaderna mellan skolor har ökat de senaste tio åren. Denna utveckling måste brytas och skolresultaten måste förbättras. Skolans kompensatoriska uppgift måste stärkas. Regeringen har därför prioriterat ökade investeringar i skolan. För 2016 har totalt 8,3 miljarder kronor tillförts skolan och förskolan. Den huvudsakliga inriktningen är att höja kunskapsresultaten genom ökad attraktivitet för läraryrket, tidiga insatser och ökad jämlikhet. Regeringen har genomfört en stimulans till höjda lärarlöner som fr.o.m. den 1 juli 2016 medför att cirka 60 000 lärare kan få en betydande löneförhöjning. Åtgärder vidtas även för att möjliggöra att en större del av lärarnas arbetstid används till undervisning. För att skapa mer jämlika förutsättningar för alla barn prioriteras speciallärare och tidiga insatser. Särskilda resurser har riktats till skolor med låga studieresultat. Regeringens mål är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Det gäller även dem som nu kommer in i det svenska skolsystemet under grundskolans senare del eller i gymnasieåldern.

Klimatet är vår tids ödesfråga

Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Klimatfrågan är regeringens högst prioriterade miljöfråga. Vid FN:s klimatomöte i Paris 2015 kom samtliga 193 medlemsländer överens om ett nytt globalt och rättsligt bindande klimatavtal. I september 2015 antog medlemsländerna i FN Agenda 2030 med

17 globala mål – Sustainable Development Goals. Genom målen förenas för första gången ansvaret för miljö och klimat med social och ekonomisk utveckling. Länderna ska verka för att målen uppnås till 2030.

Nyckeln till att minska de globala klimatutsläppen är att rikare länder går före och minskar sina utsläpp samt utvecklar och sprider lösningar, samtidigt som utvecklingsländer ges stöd i sin klimatomställning och klimatanpassning. Sverige skärper den nationella klimatpolitiken och minskar utsläppen. Regeringen har vidtagit nya åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige till 2020 och därefter.

Med regeringens politik uppgår de statliga klimatinvesteringarna i Sverige och internationellt till 4,5 miljarder kronor 2016. Investeringarna görs inom framför allt fyra områden: förnybar energi, fossilfria resor samt lokala och internationella klimatinvesteringar. Regeringen stärker arbetet för att öka miljöskatternas styrande effekt. I linje med detta och för att nå målet om en fossilfri fordonsflotta höjdes energiskatten på bensin och diesel 2016. Bonusmalus-utredningen ska föreslå hur miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid kan premieras medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid belastas med högre skatt. Vägslitageskattekommittén ska analysera hur en avståndsbaserad vägslitageskatt för tunga lastbilar kan utformas och regeringens ambition är att en sådan skatt ska införas. Regeringens målsättning är att så snabbt som möjligt under mandatperioden få regler på plats som ger långsiktigt hållbara och stabila villkor för biodrivmedel. Arbetet med att genomföra och för framtiden utveckla stadsmiljöavtalen ytterligare med fokus på hållbara transporter i städer är fortsatt prioriterat. Investeringstödet till lokala klimatåtgärder, Klimatklivet, bidrar till ökade klimatinvesteringar och är ett viktigt bidrag i arbetet med miljömålen.

Regeringen anser att energisystemet på sikt ska bygga på 100 procent förnybar energi. Regeringen har genomfört satsningar som främjar utveckling och etablering av solceller, inrättat ett nytt nationellt forum för s.k. smarta elnät och höjt ambitionen i elcertifikatssystemet. Regeringen vill uppnå en mer cirkulär ekonomi som bygger på återanvändning och återvinning.

Miljö och klimat behöver fortsatt integreras i de politikområden där drivkrafterna och lös-

ningarna till miljöproblemen finns. Regeringen följer noga utvecklingen och kommer att presentera åtgärder för att nå miljömålen.

Stärkt välfärd och ökad jämlikhet

Regeringens målsättning är att tillväxten och välståndet i Sverige ska komma alla till del. Gemensamt finansierad välfärd, såsom barnomsorg, äldreomsorg, utbildning och hälso- och sjukvård, är centrala delar i den svenska modellen. Den generella välfärden bidrar till sammanhållning och jämlikhet i samhället. Välfärden ska stärkas.

Välfärdstjänsterna möjliggör också för fler att arbeta mer och bidrar till ett högt arbetskraftsdeltagande bland både kvinnor och män. Den svenska modellen kännetecknas också av de allmänna socialförsäkringarna med inkomstbortfallsprincip och arbetsvillkor. Dessa har förstärkt omställningsförmågan i den svenska ekonomin och bidragit till en mer rättvis fördelning av de ekonomiska resurserna. Som framgår av bilaga 2 har utbetalningarna från socialförsäkringarna dock minskat i värde i relation till den allmänna löneutvecklingen. Regeringen avser att följa utvecklingen noga.

Kampen mot ojämlikheten är viktig i samhällsbygget. Inkomstskillnaderna har ökat under lång tid. Ett av målen inom agenda 2030 avser jämlikhet och ett delmål är att till 2030 successivt uppnå och upprätthålla en inkomsttillväxt högre än det nationella genomsnittet för de 40 procent av befolkningen som har lägst inkomst. Regeringen tar fram en handlingsplan för att nå detta mål och följer utvecklingen utifrån denna.

I ett fungerande välfärdssamhälle ska sjukdom eller arbetslöshet inte medföra ekonomisk utsatthet. Därför har regeringen höjt såväl taket som grundnivån i arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen har också avskaffat den borte tidsgränsen i sjukförsäkringen som medförde att många sjuka gick miste om sin ersättning. Det finns ett fortsatt behov av reformer för att stärka ekonomin för samhällets mest utsatta.

Alla äldre ska känna en trygghet i vardagen och boendet bör vara anpassat utifrån den äldres behov. Regeringen kommer att följa detta noga.

Den förra regeringen valde sänka skatter framför välfärden. Investeringarna i välfärden har länge varit eftersatta. Regeringen prioriterar ett samhällsbygge där välfärden stärks och förutsättningar ges för att anställa fler inom välfärdens verksamheter.

Ökad jämställdhet mellan kvinnor och män

Regeringens jämställdhetspolitik bygger på det övergripande målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Jämställdhet är i grunden en rättvis- och demokratifråga. Politiken ska omfördela makt och resurser så att kvinnor och män ges samma utrymme och möjlighet till egen försörjning, att förfoga över sin egen tid och att vara delaktiga i beslut som rör det egna livet och samhällsutvecklingen. Dagens skillnader i villkor och inkomster mellan kvinnor och män är inte acceptabla. Regeringen anser att jämställdhetsperspektivet ska beaktas i alla delar av politikutformningen samtidigt som särskilda satsningar genomförs för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män.

För att förbättra jämställdheten på arbetsmarknaden har regeringen infört en tredje reserverad månad för vardera föräldern i föräldrapenningen. Målet är ett helt jämställt uttag av föräldraledigheten och regeringen har därför tillsatt en utredning. Regeringen genomför också fortsatta satsningar på välfärden som har särskilt stor betydelse för kvinnors möjlighet till arbete, såsom ökad bemanning inom äldreomsorgen och barnomsorg på obekvämt arbetstid. Det är viktigt att förbättra kvinnors livsvillkor.

Samhällsbygget går före stora skattesänkningar

Regeringen prioriterar samhällsbygget framför ytterligare skattesänkningar och nedskärningar. Vår svenska samhällsmodell utgör den bästa grunden för ett starkt framtida Sverige i jämlikhet och utveckling. Den ska inte raseras genom nedskärningar i välfärden, en politik som ökar klyftorna eller statlig inblandning i lönebildningen. Med den svenska modellen som grund och moderniseringen av samhället som verktyg tar vi oss an dagens och framtidens utmaningar. Vi utvecklar det som gör Sverige unikt och söker samarbetsmöjligheter för att ständigt ta nya steg för tillväxt, jämlikhet och hållbarhet.

Förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2016 bl.a. med anledning av omvärldsläget

Av tabell 2.1 framgår de åtgärder som regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2016 för att underlätta etableringen, förbättra människors möjligheter att få utbildning och arbete, upprätthålla lag och ordning, hantera återvändandet för personer som inte får uppe-

hållstillstånd samt stärka arbetet mot rasism och främlingsfientlighet för att värna ett öppet och demokratiskt samhälle.

Tabell 2.1 Regeringens åtgärder med anledning av det rådande läget i omvärlden

Miljoner kronor	2016
Snabbare etablering	
Kompetenskartläggning för asylsökande	90
Sfi och svenska som andraspråk samt digitalt utbildningspaket	50
Bedömning av utländsk utbildning	22
Snabbspår för nyanlända entreprenörer	18
Stöd för skollokaler	100
Vidareutbildning av obehöriga lärare	30
Utökade medel till kommunerna för nyanlända med särskilda behov	80
Utökade medel för mottagande av ensamkommande barn	30
Flyktingguider till asylsökande	25
Övriga insatser för snabbare etablering	75
Öppet och demokratiskt samhälle	
Bibliotekssatsning för demokrati	11
Förstärkt arbete mot rasism och främlingsfientlighet i Sveriges skolor	10
Demokratifrämjande arbete mot hat och hot	11
Övriga insatser för ett öppet och demokratiskt samhälle	12
Ökade resurser för att klara säkerheten i landet	
Tillskott för att möta polisens ökade arbetsbelastning	250
Ökad trygghet på asylboenden	150
Förstärkt arbete mot terrorism, medel till Säkerhetspolisen	10
Återvändande – verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut	
Ökade resurser till Polismyndigheten	33
Ökade resurser till Migrationsverket för utresor för avvisade och utvisade	20
Summa	1 027

2.1 Hög tillväxt i Sverige

Svensk ekonomi utvecklades mycket starkt 2015. Tillväxten i BNP var drygt 4 procent, vilket är klart över den genomsnittliga tillväxten om 2,6 procent 1993–2015. Exporten och investeringarna växte över förväntan 2015. Ekonomin återhämtade sig i snabb takt och läget på arbetsmarknaden förbättrades. Sysselsättnings-tillväxten var hög och arbetslösheten minskade betydligt 2015.

Stark återhämtning och sjunkande arbetslöshet

BNP-tillväxten väntas bli hög även 2016. I takt med att resursutnyttjandet stiger bedöms BNP-tillväxten sakta in något 2017. En förhållandevis hög tillväxt i hushållens konsumtion, stora investeringar inom tjänstesektorn, inte minst bostadsinvesteringar, och ett positivt bidrag från utrikeshandeln bedöms driva BNP-tillväxten de kommande åren. De offentliga konsumtions-utgifterna väntas växa starkt, till stor del som en följd av den demografiska utvecklingen, asyl-mottagandet och regeringens satsningar inom vård, skola och omsorg.

Läget på arbetsmarknaden förbättrades tydligt 2015. Sysselsättningen utvecklades starkt och arbetslösheten minskade betydligt. Arbetslösheten bedöms fortsätta minska 2016 och 2017. Den starka efterfrågan i ekonomin förväntas leda till att sysselsättningen ökar snabbare än arbetskraften. Sysselsättningsökningen väntas vara stark i kommunsektorn. Även i näringslivets tjänstebranscher och i byggbranschen bedöms sysselsättningen öka i god takt.

Det stora antalet asylsökande till Sverige bedöms inledningsvis öka efterfrågan i ekonomin och bidra till att arbetslösheten minskar på kort sikt. I takt med att allt fler av de nyanlända kommer in i arbetskraften förväntas dock nedgången i arbetslösheten stanna av från 2018 och framåt. Prognosen över arbetslösheten baseras på de reformer som regeringen hittills genomfört. Regeringen kommer att föreslå ytterligare åtgärder för att arbetslösheten ska fortsätta minska (se avsnitt 2.3 och 2.4).

Resursutnyttjandet steg 2015 och väntas vara balanserat 2016, mätt med BNP-gapet. Indikatorer visar på ökad brist på arbetskraft samtidigt som arbetslösheten har minskat. Det indikerar att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden stiger. Den sammantagna bedömningen är dock att läget på arbetsmarknaden som helhet ännu inte är ansträngt. Det är framför allt inom den offentliga sektorn som de uppmätta bristtalen är höga medan andelen företag i näringslivet som upplever brist på arbetskraft endast är något över den genomsnittliga nivån.

Inflationen har varit låg under en längre tid. Trots att penningpolitiken varit starkt expansiv under senare tid har inflationen förblivit låg. Det beror delvis på låga energipriser och ett lågt resursutnyttjande. En bidragande orsak är också

att förväntningarna om inflationen i framtiden är på relativt låga nivåer.

Tabell 2.2 Makroekonomiska nyckeltal

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP ¹	4,1	3,8	2,2	1,8	2,1	2,9
BNP ^{1,2}	3,8	3,5	2,5	2,0	2,2	2,7
BNP-gap ³	-0,9	0,2	0,5	0,3	0,0	0,0
Sysselsatta ⁴	1,4	1,7	1,6	0,8	0,7	0,9
Sysselsättningsgrad ⁴	66,7	67,1	67,5	67,2	67,0	67,0
Arbetade timmar ²	1,0	1,9	1,7	0,7	0,7	1,0
Produktivitet ^{2,5}	2,6	1,7	0,7	1,3	1,4	1,7
Arbetslöshet ⁶	7,4	6,8	6,3	6,4	6,5	6,6
Timlön ⁷	2,4	3,1	3,3	3,4	3,4	3,4
KPI ⁸	0,0	0,9	1,6	2,3	3,2	3,2
KPIF ⁸	0,9	1,3	1,8	2,0	2,1	2,0

¹ Fasta priser, referensår 2014.

² Kalenderkorrigerad.

³ Skillnaden

mellan faktiskt och potentiell BNP i procent av potentiell BNP. Potentiell BNP kan inte observeras och utfall saknas således.

⁴ I åldern 15–74 år.

⁵ Förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

⁶ I procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁷ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁸ Årsgenomsnitt.

Anm.: Prognosen baseras på hittills genomförda reformer.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Långsam återhämtning i omvärlden

Den ekonomiska utvecklingen i omvärlden var dämpad 2015. Tillväxten tog inte fart och återhämtningen var trög. Inledningen av 2016 har kännetecknats av finansiell oro med stora rörelser på världens börser. Ovisshet om stabiliteten i den kinesiska tillväxten och tydligt svagare ekonomisk utveckling i många råvaru-beroende ekonomier har bidragit till att skapa osäkerhet på de finansiella marknaderna. Även tecken på en försvagning av den ekonomiska utvecklingen i många avancerade ekonomier har bidragit till oron.

Låga räntor och en starkare investeringsutveckling i framför allt euroområdet väntas dock bidra till att den ekonomiska återhämtningen i omvärlden fortsätter. Det är en viktig förutsättning för en fortsatt positiv utveckling i den svenska ekonomin.

I euroområdet, som är Sveriges viktigaste exportmarknad, väntas tillväxten fortgå i en relativt låg takt, även om återhämtningen sker i fler länder och omfattar fler sektorer än tidigare.

Arbetslösheten förväntas dock bli hög och inflationen låg.

I USA fortsatte återhämtningen 2015. En stark sysselsättningstillväxt har bidragit till att hushållens konsumtion växt i god takt. Det finns dock tecken på en inbromsning i BNP-tillväxten. Låga räntor bedöms ändå bidra till att upprätthålla tillväxten på en måttlig nivå framöver. Tillväxten i Kina väntas försvagas ytterligare något de kommande åren, men bedöms sedan stabiliseras på en fortsatt hög nivå jämfört med många andra länder.

De offentliga finanserna stärks

Den offentliga sektorns finanser förstärktes mellan 2014 och 2015 med 1,6 procent av BNP. Regeringen har sedan den tillträdde fört en stram ekonomisk politik. Därutöver förklaras förstärkningen av den starka återhämtningen i ekonomin och ett antal tillfälliga faktorer. De tillfälliga faktorerna handlar om en extra skatteinbetalning på 15 miljarder kronor och att AFA Försäkring återbetalade premier på 5 miljarder kronor till kommunsektorn.

År 2016 och 2017 ökar kostnaderna för asylsökande. Underskottet i finanserna beräknas därför öka fram t.o.m. 2017. Den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas nå balans 2019. År 2020 beräknas sektorn redovisa ett överskott som uppgår till 0,7 procent av BNP.

Till följd av en god BNP-tillväxt och regeringens finanspolitik beräknas skuldkvoten minska gradvis under prognosperioden. Skulden väntas uppgå till 36,9 procent av BNP 2020.

Tabell 2.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor
Utfall 2015, prognos 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	2 033	2 131	2 234	2 336	2 444	2 555
<i>procent av BNP</i>	48,9	48,6	48,9	49,2	49,3	49,1
Skatter och avgifter	1 792	1 893	1 986	2 077	2 167	2 262
<i>procent av BNP</i>	43,1	43,2	43,5	43,7	43,7	43,5
Övriga inkomster	241	239	248	258	277	293
Utgifter	2 033	2 151	2 264	2 353	2 439	2 520
<i>procent av BNP</i>	48,9	49,0	49,6	49,5	49,2	48,4
Finansiellt sparande	0	-19	-31	-17	4	35
<i>procent av BNP</i>	0,0	-0,4	-0,7	-0,4	0,1	0,7
Stat	-0,1	-0,2	-0,2	0,2	0,7	1,3
Ålderspensions						
system	0,2	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
Kommunsektor	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5
Strukturellt sparande i procent av BNP	0,2	-0,2	-0,7	-0,5	0,0	0,8
Konsoliderad bruttoskuld	1 805	1 864	1 876	1 912	1 936	1 922
<i>procent av BNP</i>	43,4	42,5	41,1	40,3	39,1	36,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Osäker ekonomisk utveckling

Det råder stor osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen i omvärlden, inte minst i euroområdet. Det finns en risk för lägre tillväxt i Kina och i viktiga exportmarknader, såsom Norge och Finland. Det finns också geopolitiska risker kopplade till konflikter i Mellanöstern och Ukraina, många människor på flykt till Europa och hot om terrorism. Om den geopolitiska utvecklingen förvärras kan återhämtningen i världsekonomin hämmas, vilket i stor utsträckning påverkar en liten, öppen ekonomi som den svenska.

Ytterligare oro på de finansiella marknaderna kan försämra den realekonomiska utvecklingen. Den kommande folkomröstningen i Storbritannien om det fortsatta EU-medlemskapet innebär en risk i detta avseende.

Antalet asylsökande till Sverige ökade snabbt 2015 och Migrationsverkets senaste scenarier visar på ett relativt högt antal asylsökande de kommande åren. Det finns dock en stor osäkerhet i Migrationsverkets bedömning. Det handlar både om osäkerhet kring utvecklingen av krig och konflikter i omvärlden och om effekt-

erna av regeringens åtgärder i Sverige samt i vilken utsträckning arbetet på EU-nivå når resultat. Vilka antaganden som görs för antalet asylsökande har stor betydelse för bedömningen av den makroekonomiska utvecklingen.

Bedömningen av arbetslösheten för slutet av prognosperioden utgår ifrån att ekonomin är i balans. Det betyder att arbetslösheten och jämviktsarbetslösheten då är på samma nivå. Jämviktsarbetslösheten är svårbedömd. De reformer som regeringen hittills har genomfört bedöms sammantaget bidra till en lägre jämviktsarbetslöshet. Att fler nyanlända kommer in i arbetskraften bedöms samtidigt innebära att jämviktsarbetslösheten ökar, eftersom personer med korta vistelestider har en lägre sysselsättningsgrad. Osäkerheten kring storleken på reformeffekterna innebär tillsammans med svårigheten att bedöma antalet asylsökande till Sverige de kommande åren att osäkerheten är särskilt stor när det gäller prognosen för hur arbetslösheten utvecklas till 2020.

En annan osäkerhet när det gäller de ekonomiska prognoserna handlar om i vilken utsträckning kommunsektorn, som redan har brist på personal i många yrkeskategorier, kommer att kunna lyckas rekrytera personal i tillräckligt hög utsträckning. Om kommunerna och landstingen inte lyckas rekrytera i tillräcklig omfattning kan det leda till lägre offentlig konsumtion och lägre personaltäthet, jämfört med prognosen. Om kommunsektorn däremot kan anpassa sin verksamhet och rekrytera den personal som behövs kan det leda till högre offentlig konsumtion och tillväxt än i prognosen.

Ytterligare en osäkerhet i prognosen är hushållens skuldsättning och bostadspriserna, som är på höga nivåer i ett historiskt perspektiv. Med snabbt stigande bostadspriser ökar risken för att det i framtiden sker en snabb prisnedgång. Detta innebär tillsammans med ökad skuldsättning att hushållen är mer sårbara för makroekonomiska störningar än tidigare. Om priserna på bostäder skulle falla snabbt finns en risk att hushållen minskar sin konsumtion, vilket kan få negativa effekter på tillväxt och sysselsättning.

Den ekonomiska ojämlikheten i världen utgör också en risk som kan påverka den ekonomiska utvecklingen. I Sverige har andelen med låg ekonomisk standard ökat. Det finns forskning som visar ett samband mellan ekonomisk tillväxt

och inkomstspridning. En större inkomstspridning har ett negativt samband med tillväxten på längre sikt.

Klimatförändringarna och klimatpolitiken kommer att påverka den globala ekonomin. Det finns risker kopplade till ett mer oförutsägbart väder och övergången till en mer fossilfri ekonomi. Detta ställer krav på förändring. Sveriges stora finansiella sektor är mindre exponerad mot fossiltunga sektorer än många andra länder. Sverige är dock ett litet, exportberoende land som påverkas av omvärlden. Den svenska ekonomin och den finansiella sektorn kommer därför att påverkas av klimatrelaterade risker framöver. Finansinspektionen har nyligen presenterat en analysrapport gällande sådana risker.

Nya mått på välstånd utvecklas

För att bedöma hur välståndet utvecklas används vanligtvis BNP-måttet. Eftersom BNP mäter värdet av ett lands samlade produktion är det bara en av flera möjliga välfärdsindikatorer. Ekonomins och välfärdens utveckling och förutsättningar beror dels på hur mycket resurser som skapas, dels på hur de fördelas, används och förvaltas. Regeringen kommer därför att utveckla ett ramverk för välfärdsått som kompletterar BNP för att belysa ekonomins långsiktiga hållbarhet och människors livskvalitet utifrån ekonomiska, sociala och ekologiska aspekter.

Arbetet med att utveckla kompletterande välfärdsått pågår i Regeringskansliet. Statistiska centralbyrån (SCB) har presenterat en förstudie med förslag på långsiktiga hållbarhetsindikatorer för Sverige. Dessa indikatorer ska dels kopplas till de nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet, dels till FN:s nya agenda för hållbar utveckling, som befäster att en ekonomiskt hållbar utveckling måste byggas på social välfärd och jämlikhet med respekt för planetens gränser. Indikatorerna ska, där det är möjligt, beakta jämställdhet mellan kvinnor och män. Betänkandet från Utredningen om mått på livskvalitet (SOU 2015:56) har remissbehandlats. Utredningens förslag och remissinstansernas synpunkter kommer att vägas in i regeringens arbete med att ta fram indikatorer för livskvalitet.

Ett uppdrag till SCB för att ta fram indikatorer för nya mått på välfärd, bereds för närvarande i Regeringskansliet. I uppdraget ska SCB samråda med relevanta expertmyndigheter samt beakta annat pågående arbete på området. Uppdraget ska resultera i ett antal indikatorer som ska redovisas i 2017 års ekonomiska vårproposition. I tabell 2.4 presenteras ett antal preliminära indikatorer som kan belysa ekonomins långsiktiga hållbarhet.

Tabell 2.4 Preliminära indikatorer för nytt mått på ekonomins långsiktiga hållbarhet

Dimension	Preliminära indikatorer
Ekonomisk hållbarhet	Produktivitet utveckling
	Sysselsättning
	Arbetslöshet
Social hållbarhet	BNP
	Inkomstspridning
	Utbildningsnivå
Ekologisk hållbarhet	Tillit till varandra och till samhällsinstitutioner
	Healthy life years (självskattad fysisk hälsa och förväntad livslängd vid födseln)
	Konsumtionsbaserade utsläpp
	Andel vattendrag som inte uppfyller "vattenkvalitet av god ekologisk status"
	Prissatta utsläpp
	Hälsosofarliga kemikalier (REACH)

2.2 Stabila förutsättningar för den ekonomiska politiken

Starkare offentliga finanser

Såväl den offentliga sektorns finansiella sparande som det strukturella sparandet försämrades kraftigt under den förra regeringen. Under inledningen av finanskrisen var en expansiv finanspolitik motiverad. Den förra regeringen fortsatte dock att genomföra omfattande ofinansierade reformer, främst skattesänkningar, trots att konjunkturläget förbättrades. Det bidrog till betydande underskott i de offentliga finanserna och ett allt större avstånd till målet om ett finansiellt sparande på 1 procent av BNP över en konjunkturcykel.

Skattepolitikens främsta syfte är att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Skattepolitiken ska vid sidan om att säkra goda och stabila skatteintäkter även skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt, hög sysselsättning och ett rättvist fördelat välstånd samt bidra till ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle. Sedan regeringen tillträdde har finanspolitiken lagts om i en mer ansvarsfull riktning, vilket har inneburit att underskottet minskat kraftigt mellan 2014 och 2015.

De stärkta offentliga finanserna gav större möjligheter att hantera det exceptionellt stora antalet människor som sökte asyl i Sverige hösten 2015. Regeringen ansåg att det i det läget fanns behov av att skapa bättre förutsättningar för den kommunala ekonomin och underlätta för civilsamhällets organisationer. Mot denna bakgrund föreslog regeringen ytterligare ändringar i statens budget för 2015 motsvarande 11 miljarder kronor. Alla riksdagspartier utom Sverigedemokraterna ställde sig bakom förslaget och att det finansierades genom ökad upplåning (prop. 2015/16:47, bet. 2015/16:FiU18, rskr. 2015/16:93).

Det stora antalet asylsökande innebär oförutsedda och på kort sikt ofrånkomliga utgiftsökningar. Att regeringen kraftigt minskat underskotten är viktigt för att kunna möta en sådan utveckling utan nedskärningar eller skattehöjningar. De stora utgiftsökningarna ställer krav på fortsatt ordning och reda i de offentliga finanserna. För att hantera osäkerheten när det gäller utgifterna kopplade till antalet asylsökande har regeringen vidtagit åtgärder för att säkra tillräckliga marginaler under utgiftstaket, såsom att införa utgiftsbegränsningar och tidigarelägga utgifter till 2015.

För att säkerställa goda marginaler under utgiftstaket även de närmaste åren krävs kostnadskontroll på alla områden. Detta gäller särskilt de områden där kostnaderna riskerar att öka snabbt. Om det framöver finns risk för att utgiftstaket överskrids kommer regeringen att vidta de åtgärder som krävs.

Det finansiella sparandet ska tillbaka till balans och överskott. Det är viktigt att bygga upp marginaler för att möta framtida konjunkturbedgångar. Detta gäller särskilt i ett läge när möjligheten att föra en betydligt mer expansiv penningpolitik är begränsad och det finns

betydande risker kopplade till den globala utvecklingen.

Sparandet behöver därför fortsatt förstärkas. År 2020 beräknas den offentliga sektorn redovisa ett överskott som uppgår till 0,7 procent av BNP. Sparandet stärks under prognosperioden. Kortsiktiga avvikelser till följd av framför allt de ökade kostnaderna för migration är inte nödvändigtvis ett skäl till att vidta budgetförstärkande åtgärder i närtid. I vilken takt sparandet ska stärkas bör i enlighet med det finanspolitiska ramverket baseras på en samlad bedömning utifrån stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter. Den offentliga skuldsättningen är förhållandevis låg och förtroendet för Sveriges offentliga finanser är högt. Därför kan sparandet stärkas i en takt som värnar samhällsekonomisk balans utan att hållbarheten eller förtroendet för de offentliga finanserna äventyras.

En stor del av utvecklingen av de offentliga finanserna framöver styrs av utvecklingen av migrationen. En särskilt stor utmaning är att på ett samhällsekonomiskt ansvarsfullt sätt finansiera de kostnader som den kraftiga ökningen av antalet asylsökande 2015 innebär. Det är rimligt att exceptionella händelser som naturkatastrofer eller ett mycket stort antal människor på flykt kan hanteras utan krav på kortsiktiga budgetförstärkningar. Därför bör hänsyn tas till de förhöjda migrationskostnaderna när inriktningen för finanspolitiken fastslås.

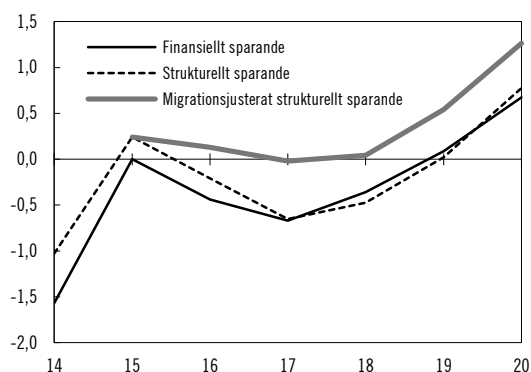
Detta bör dock endast ske om det bedöms som troligt att ökningen av antalet asylsökande är temporär. Om antalet asylsökande bedöms ligga på en hög nivå under en längre tid måste finanspolitiken anpassas till den nya utgiftsnivån, vilket skulle kräva minskade utgifter eller ökade inkomster framöver. Regeringens prognoser utgår från Migrationsverkets mellanscenario som innebär färre asylsökande per år 2016–2019 än 2015. Därmed betraktas en betydande del av utgifterna kopplade till migration och etablering under de kommande åren vara av tillfällig karaktär.

Migrationsverkets bedömningar är förknippade med betydande osäkerhet. Utvecklingen av antalet asylsökande kommer att ha stor betydelse för finanspolitikens inriktning framöver. Hur finanspolitiken påverkas av den osedvanligt stora migrationen 2015 kan illustreras med ett migrationsjusterat strukturellt sparande (se diagram 2.1). Ett sådant

migrationsjusterat strukturellt sparande är det strukturella sparandet ytterligare justerat för de offentliga nettokostnader som är direkt förknippade med det osedvanligt höga antalet asylsökande 2015. Det finns ingen självklar metod för en sådan beräkning. I räkneexemplet når det migrationsjusterade strukturella sparandet ett överskott om 1,3 procent 2020.

Diagram 2.1 Migrationsjusterat strukturellt sparande 2014–2020

Procent av BNP



Anm.: I bedömningen av det migrationsjusterade sparandet har de direkta kostnaderna för migration och integration som överstiger den dubbla genomsnittliga kostnaden (1991–2014) som andel av BNP rensats bort. I bedömningen ingår avräkning på biståndet och effekter på budgetens inkomstsida.

Bedömning av utgiftstaket för 2019 och 2020

Utgiftstaket utgör en övre gräns för statsbudgetens utgiftsnivå. Genom utgiftstaket ges riksdagen och regeringen förbättrade möjligheter till kontroll och styrning av utgifterna. Riksdagens beslut om utgiftstaket är ett av verktygen för att ge budgetprocessen ett centralt medelfristigt perspektiv.

Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2019 bör uppgå till 1 392 miljarder kronor. Det är samma bedömning av nivån för utgiftstaket för 2019 som gjordes i 2015 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2016, exklusive sådana budgetförändringar som motiverar tekniska justeringar. För 2020 bedömer regeringen att utgiftstakets nivå bör uppgå till 1 466 miljarder kronor. Bedömningen för 2019 innebär att nivån på utgiftstaket 2019 ökar med 60 miljarder kronor jämfört med 2018, medan bedömningen för 2020 innebär en ökning med 74 miljarder kronor jämfört med 2019. Bedömningen av nivån på utgiftstaket för 2020 innebär att utgiftstakets andel av potentiell BNP ökar något jämfört med 2019.

De bedömda nivåerna på utgiftstaket medger en utgiftsökning under mandatperioden som möjliggör de reformer regeringen prioriterar i kommande budgetpropositioner. Att det finns utrymme under utgiftstaket betyder dock inte i sig att det kommer att användas för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna.

Tabell 2.5 Utgiftstakets nivåer 2016–2020

Miljarder kronor om inget annat anges

	2016	2017	2018	2019	2020
Av riksdagen beslutade utgiftstak	1 215	1 274	1 332		
Regeringens bedömning av utgiftstak				1 392	1 466
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	27,8	28,0	28,1	28,0	28,2
Takbegränsade utgifter	1 194	1 264	1 296	1 335	1 357
Budgeteringsmarginal	21	10	36	57	109
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	1,8	0,8	2,8	4,2	8,1
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	0,5	0,2	0,8	1,1	2,1
Finansiellt sparande i offentlig sektor, procent av BNP	-0,4	-0,7	-0,4	0,1	0,7

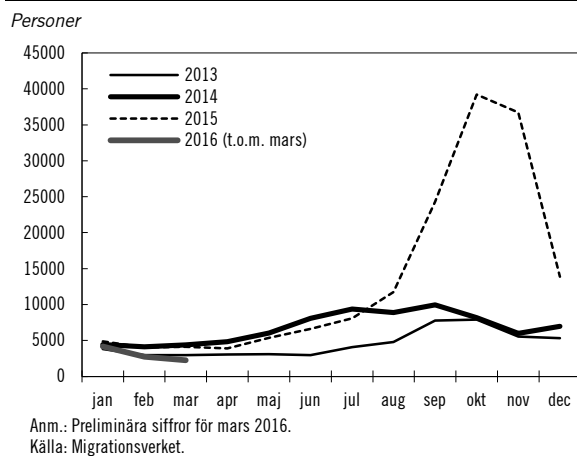
2.3 Hållbart mottagande och effektiv etablering

Inte sedan andra världskriget har så många människor varit på flykt i världen. Konflikten i Syrien har fortsatt med oförminskad styrka och närregionen kring Syrien pressas alltmer av ett ökande antal människor på flykt. År 2015 sökte 1,3 miljoner människor sin tillflykt till EU. Sverige bidrar med humanitär hjälp i Syriens närområde och stödjer fredsprocessen i Syrien.

År 2000–2010 hade Sverige ett relativt stabilt asylmottagande där i genomsnitt 26 000 personer årligen sökte asyl i Sverige, varav ca 1 000 var ensamkommande barn. År 2014 skedde en tydlig ökning av antalet asylsökande, men antalet förväntades minska fr.o.m. 2015 och framåt. Hösten 2015 ökade istället antalet asylsökande dramatiskt (se diagram 2.2). Totalt 163 000 personer sökte asyl i Sverige 2015. Av dessa var drygt 35 000 ensamkommande barn. Aldrig tidigare har Sverige burit ett lika stort ansvar för människor på flykt. Det innebär en

historisk utmaning för det svenska mottagnings-systemet och för samhället i stort.

Diagram 2.2 Antal asylsökande per månad 2013–2016



Migrationsverket var hårt belastat under hösten 2015 och verksamheten är fortfarande mycket ansträngd. Det stora antalet ensamkommande barn ökade behovet av boendeplatser. Många människor gjorde stora insatser, vilket bidrog till en bättre hantering av det stora antalet asylsökande under kort tid. Det visar vad samhället klarar av när många hjälps åt.

Det stora antalet asylsökande innebär självfallet även en utmaning för många av välfärdens verksamheter, med ett ökat behov av skola och andra välfärdstjänster. Den sedan tidigare ansträngda situationen inom bl.a. den sociala barn- och ungdomsvården, skolan, sfi samt vården och omsorgen förvärrades. Ett antal regelförändringar har motverkat de organisatoriska och logistiska utmaningar som uppkommit och som försvårat mottagandet. Arbetet fortsätter med att förbättra kapaciteten och att organisera mottagandet effektivt. Många kommuner har inte kunnat leva upp till de krav som ställs och har därför anmält sin verksamhet enligt Lex Sarah.

Det är svårt för kommunerna att på kort sikt kraftigt öka personalstyrkan. Det begränsar möjligheten att bygga ut verksamhet och kapacitet. Det finns redan brist inom flera yrkesgrupper och det tar många år för personer att genomgå relevant utbildning. Det handlar om socialsekreterare samt lärare i grundskolan, gymnasieskolan, sfi och övrig vuxenutbildning. Men det handlar också om personal inom vård och omsorg och andra välfärdstjänster. En del i arbetet med att lösa den aktuella bristen på arbetskraft är att stödja anställning av exempelvis

olika former av lärarassistenter och att underlätta för etablering av nyanlända genom bl.a. förbättrad validering, kartläggning och snabbspår. För att stärka välfärden är det angeläget att kommunerna får bättre långsiktiga ekonomiska och planeringsmässiga förutsättningar.

Antalet människor som hösten 2015 sökte sig till Sverige undan krig och förtryck innebar en mycket stor utmaning. Sverige ska ha ett väl fungerande mottagande som möjliggör för nyanlända att etablera sig i samhället. Det kräver en ordnad och reglerad invandring och att asylrätten värnas. Det kräver också åtgärder för att underlätta för nyanlända att etablera sig snabbare på den svenska arbetsmarknaden.

Regeringen träffade en uppgörelse med Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna i oktober 2015 om åtgärder gällande asylmottagande. Regeringen har därefter vidtagit ytterligare åtgärder av tillfällig natur för att minska antalet asylsökande till Sverige och för att förbättra kapaciteten i asylmottagandet. Fokus ligger nu på att alla, såväl nyanlända som arbetslösa, ska kunna hitta ett arbete och bidra till samhällsbygget.

EU har inte lyckats hantera flyktingsituationen

EU och dess medlemsstater har hittills misslyckats med att hantera flyktingsituationen. Bristen på gemensamt ansvarstagande i EU har lett till att ett fåtal medlemsstater har fått ta emot ett mycket stort antal asylsökande, däribland Sverige, Österrike och Tyskland. Övriga medlemsstater måste bidra mycket mer.

År 2015 uttrycktes ambitiösa gemensamma ansatser, men genomförandet har än så länge varit en besvikelse. I september 2015 enades medlemsstaterna om att 160 000 asylsökande skulle omfördelas från Italien och Grekland till andra medlemsstater. Hittills har dock mycket få personer omfördelats. Regeringen verkar för att EU skyndsamt ska genomföra beslutade insatser. Stödet för en permanent omfördelningsmekanism i framtida krislägen är svagt bland EU:s medlemsstater.

EU:s gemensamma regelverk på asylområdet måste följas av samtliga medlemsstater till dess att det finns ett nytt regelverk att förhålla sig till. De asylsökande som kommer till EU ska få veta att de kommer att få skydd om de behöver det. EU:s medlemsstater måste i större utsträckning

ta sitt ansvar för att fullgöra sina åtaganden och avlasta de medlemsstater dit ett stort antal människor på flykt kommit. EU måste värna asylrätten och EU-rätten.

Sverige kan inte ensamt axla ett lika stort ansvar framöver. Andra medlemsstater måste visa mer solidaritet för människor på flykt.

Åtgärder inom mottagandet

Det stora antalet asylsökande till Sverige har inneburit att regeringen vidtagit ett antal åtgärder. Den 12 november 2015 införde regeringen tillfälliga gränskontroller vid inre gräns. Regeringen införde den 4 januari 2016 även tillfälliga regler om ID-kontroller mellan Danmark och Sverige.

Ett stort mottagande av asylsökande och nyanlända sker i Skåne-regionen. Regeringen har inlett en dialog med regionen kring hur beslutade resurser kan användas för att ytterligare stärka tillväxten i regionen. En rimlig utgångspunkt är också att transportörerna bör få kompensation för de ökade kostnader som följer av ID-kontroller. Regeringen undersöker möjligheterna att införa en sådan kompensation, bl.a. i förhållande till EU:s statsstödsregler.

Med fler asylsökande följer fler avslag i asylärenden. För att möta behovet av ett fungerande återvändandearbete föreslår regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2016 att Migrationsverket tillförs mer resurser. Även Polismyndigheten tillförs ytterligare medel för detta ändamål 2016. Myndigheterna ska bl.a. placera ut återvändandesambandspersoner på relevanta utlandsmyndigheter där samarbetet behöver stärkas. Migrationsverkets sambandspersoner ska också följa utvecklingen och förutsättningarna för upprätthållandet av mänskliga rättigheter i återvändandeländerna.

Konfliktförebyggande arbete i vår omvärld

Sverige har en lång tradition av ett generöst och ambitiöst bistånd och är internationellt sett en stor biståndsgivare. Sverige är en viktig aktör och har genom biståndsverksamhet skapat bättre förutsättningar för människor som lever i fattigdom och förtryck. Genom internationellt bistånd bidrar Sverige till att förebygga

konflikter och att bekämpa de bakomliggande orsakerna till våld och förtryck som tvingar människor på flykt.

Regeringen har ett ökat fokus på fredsbyggande och statsbyggande genom stöd till politiska processer i sviktande och konfliktdrabbade länder. I dessa processer lyfts särskilt kvinnors, ungdomars och civilsamhällets medverkan fram. Det genomförs också insatser för att stärka grundläggande institutioner för rättsäkerhet och samhällsservice. Under hösten 2016 kommer också en ny strategi för humanitärt bistånd att tas fram. Strategin kommer att understryka vikten av ett flexibelt, snabbt och effektivt bistånd, baserat på humanitära behov och principer. Strategin innebär samarbete med utvecklingsaktörer och andra relevanta aktörer, såsom civilsamhället.

Skatteflykt är ett omfattande problem i utvecklingsländer. Detta hämmar ländernas utveckling och försvårar arbetet med fattigdomsbekämpning. Insynen i multinationella företags verksamhet och skattemyndigheternas möjligheter att få information måste förbättras.

Mottagandet ska bli mer effektivt

För ett hållbart mottagande krävs en rad åtgärder. Kommunernas förmåga att medverka till ett ordnat mottagande av asylsökande och nyanlända är avgörande. Ett väl fungerande mottagande förutsätter att alla kommuner bidrar och att ansvaret delas på ett rättvist sätt. Från och med den 1 mars 2016 ska alla kommuner vara med och ta ansvar för bosättning för nyanlända. För att mottagandet av asylsökande ensamkommande barn ska bli mer jämnt fördelat mellan kommunerna har Migrationsverket fått i uppdrag att ta fram en ny anvisningsmodell.

Det resurstillskott på totalt 10 miljarder kronor till kommuner, landsting och civilsamhället som föreslogs i propositionen Extra ändringsbudget för 2015 (prop. 2015/16:47) kan också användas för att upprätthålla och förbättra mottagandet. Regeringen har även genomfört en höjning av den statliga schablonersättningen till kommuner för mottagande av nyanlända med 50 procent. Det ökar kommunernas möjligheter att ge praktiskt stöd i anslutning till mottagande och bosättning av nyanlända. Skolschablonen för asylsökande har också höjts med 50 procent.

Regeringen följer noga Migrationsverkets arbete med boendeförsörjning för asylsökande för att säkerställa att myndigheten har rätt förutsättningar för att genomföra sitt uppdrag. Det är viktigt att beredskap finns hos flera statliga aktörer.

Det ska vara enkelt att komma in i det svenska samhället. Regeringen arbetar därför med olika former av regelförenklingar. En väl fungerande samverkan mellan myndigheterna kan underlätta för den enskilda. Den tid det tar att få sin asylansökan prövad ska bli kortare. Tiden ska tas tillvara och sysslolöshet ska motverkas. Här spelar civilsamhället och folkbildningen en viktig roll. Den förmåga och de resurser som finns bör kunna användas för tidiga insatser för asylsökande. Regeringen har möjliggjort insatser för ökade kunskaper i svenska redan under asyltiden genom ett uppdrag till folkbildningen som redan 2015 började erbjuda asylsökande förberedande språkinsatser vid anläggnings-boendena.

Migrationsverket ansvarar för organiserad sysselsättning för asylsökande. Regeringen anser att den nuvarande ansvarsfördelningen för insatser under asylprocessen inte är ändamålsenlig. Regeringen anser att länsstyrelserna framöver bör få ansvaret att samordna och organisera tidiga insatser för att underlätta asylsökandes etablering i samhället. Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2016 att folkbildningen tillförs ökade medel för studieförbundens insatser som bl.a. syftar till att stärka asylsökandes kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Därutöver föreslås att folkbildningen tillförs medel 2016 för motsvarande insatser av folkhögskolorna, genom Folkbildningsrådet. Arbetsförmedlingen föreslås även tillföra medel för att kunna erbjuda kompetenskartläggning för asylsökande.

Regeringen föreslår även att medel tillförs för flyktingguider som exempelvis kan ge samhällsinformation som betonar vikten av jämställdhet och demokrati. För att öka förståelsen för jämställdhet och barnens rättigheter i det svenska samhället har regeringen tagit initiativ till att utforma en kunskaps-satsning för unga nyanlända.

Den stora ökningen av antalet ensamkommande barn 2015 innebär en stor utmaning för kommunerna. Det är viktigt att värna kvalitet och säkerhet i mottagandet av ensamkommande barn och unga. Samtidigt måste regeringen ta ansvar för att regelverkens utformning tar

hänsyn till kommunernas förutsättningar och leder till en effektiv användning av skattemedel.

Regeringen anser att dagens system för ersättning till kommunerna för mottagande av ensamkommande barn och unga inte är ändamålsenligt. Regeringen kommer att återkomma med förslag för att förenkla regelverket, förbättra kommunernas planeringsförutsättningar, minska den administrativa bördan och öka kostnads-effektiviteten. Ensamkommande som under asylprocessen fyllt 18 år bör i normalfallet omfattas av Migrationsverkets mottagnings-system. Ersättning för mottagande av ensamkommande barn och unga bör i större utsträckning än i dag utgöras av schablonersättningar. Regeringen avser att ge kommunerna bättre möjligheter att hitta kostnads-effektiva boendeformer som passar de ensamkommandes individuella behov. Det leder till en ökad flexibilitet i kommunernas mottagande.

Regeringen avser också att återkomma med en handlingsplan för att fortsatt stödja socialtjänstens arbete med denna grupp samt andra barn och unga som har behov av stöd.

Bättre och snabbare etablering

Arbete är nyckeln till nyanländas etablering i Sverige. Arbete ger möjligheter att utvecklas i svenska språket, få kunskap om det svenska samhället och få ett utökat nätverk. Etableringstiden för nyanlända är dock alltför lång och många har jobb under sin kompetensnivå. Regeringen anser att det finns ett stort behov av åtgärder för att ta tillvara på nyanländas potential och påskynda etableringen på arbetsmarknaden.

Regeringen har genomfört förbättringar i sfi genom att bättre anpassa undervisningen efter varje elevs individuella behov och förutsättningar. Det är viktigt att denna flexibilitet sker i verkligheten och att huvudmännen för kommunal vuxenutbildning i sfi verkar för att erbjuda undervisningen på tider som är anpassade efter elevens behov. För att ytterligare förbättra möjligheterna för ungdomar avser regeringen att möjliggöra studier i sfi som en insats i jobbgarantin för unga.

Många nyanlända har utbildning och erfarenheter inom områden där det råder brist på arbetskraft. För de nyanlända som har utbildning eller yrkeserfarenhet som efterfrågas på arbetsmarknaden har regeringen tillsammans med

arbetsmarknadens parter inlett ett omfattande arbete för att korta tiden till jobb. Hittills har snabbspår presenterats för ett flertal yrken, exempelvis kockar, lärare, sjuksköterskor och läkare. Fler snabbspår kommer att presenteras. En viktig komponent i snabbspåret är att validering och praktik kan påbörjas innan sfi-studierna är avklarade och att studierna i svenska anpassas till yrkets krav. Regeringen har också intensifierat arbetet med validering och genomfört en omfattande förstärkning av kompletterande utbildningar. Detta möjliggör för personer med utländsk utbildning att få en svensk examen eller behörighet att utöva sitt yrke i Sverige.

Möjligheterna till validering och en rättvis och effektiv bedömning av utländsk utbildning måste fortsätta att förbättras. I propositionen Vårändringsbudget för 2016 föreslår regeringen att Universitets- och högskolerådet och Socialstyrelsen ges ytterligare resurser för att förbättra och utveckla bedömningarna av utländsk utbildning. För att ytterligare stärka stödet till kommunernas arbete med validering avser regeringen att ge Skolverket i uppdrag att 2016 utveckla riktlinjerna för stöd till validering för nyanlända med avslutad eller delvis avslutad gymnasial utbildning.

Många nyanlända har endast förgymnasial utbildning. Stor konkurrens om jobb utan särskilda utbildningskrav innebär en stor risk för framtida arbetslöshet. Det krävs därför insatser för att bättre ta tillvara på deras erfarenheter, utveckla deras kompetens och öka arbetsgivarnas vilja att anställa. Regeringens omfattande satsningar på vuxenutbildningen och folkbildningen har stor betydelse för att personer med kort utbildning ska kunna få den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Vuxenutbildningen är också betydelsefull för dem som behöver komplettera en utländsk gymnasieutbildning. Regeringen undersöker även möjligheterna att bättre anpassa yrkesutbildningar för vuxna till nyanlända med kort tidigare utbildning. Unga nyanlända bör påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning för att förebygga arbetslöshet. Regeringens mål är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Det gäller även dem som nu kommer in i det svenska skolsystemet under grundskolans senare del eller i gymnasieåldern.

Bättre förutsättningar att kombinera jobb och utbildning kan bidra till att nyanlända snabbare

kommer i arbete. Regeringen avser därför att besluta om att traineejobben ska vara tillgängliga för nyanlända. Regeringen avser också att utvidga stödet för yrkesintroduktionsanställningar till nyanlända.

Det finns ett behov av att förbättra etableringsuppdraget för att fler ska komma i arbete. Andelen som har ett arbete eller deltar i reguljär utbildning efter avslutat etableringsuppdrag är knappt en tredjedel. Ett utredningsarbete för att förenkla och effektivisera etableringsuppdraget genom minskad administration och ökad individ-anpassning pågår i Regeringskansliet.

Antalet deltagare i etableringsuppdraget väntas öka betydligt de kommande åren, vilket kommer att ställa stora krav på Arbetsförmedlingen. Det är viktigt att myndigheten har förutsättningar att klara detta och att arbeta på ett effektivt sätt.

Regeringen anser att det finns ett behov av fler åtgärder för att ta tillvara nyanländas kompetens bl.a. genom att uppmuntra till entreprenörskap. Det finns också behov av fler jobb som matchar de nyanländas utbildning. I propositionen Vårändringsbudget för 2016 föreslås medel för ett snabbspår som syftar till att underlätta för nyanlända med erfarenhet av företagande att starta företag i Sverige.

För att underlätta etableringen av nyanlända på arbetsmarknaden är samverkan mellan berörda aktörer viktigt. Regeringen ser därför positivt på den ökade samverkan som växer fram mellan kommuner, myndigheter, företag och det civila samhället.

Regeringens arbete för att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden kommer att fortsätta och regeringen kommer att återkomma i budgetpropositionen för 2017 med förslag till ytterligare åtgärder.

Ett Sverige som håller ihop

Sverige är och har länge varit ett land öppet och lyhört för kunskap, kultur, livsstilar och innovationer från vår omvärld. Denna öppenhet har bidragit positivt till mångfald, pluralism och Sveriges utveckling. Det finns dock en risk för att människor med olika bakgrund i allt mindre utsträckning möts. De sociala, ekonomiska och geografiska klyftorna ökar i Sverige. En sådan utveckling riskerar att skapa polarisering och misstro mellan människor. Det finns krafter i

Sverige som försöker ställa olika grupper i befolkningen mot varandra, och som betraktar människor med bakgrund i andra länder som det huvudsakliga samhällsproblemet. Rasismen i samhället är ett stort problem och måste motverkas på alla sätt. Det sker en oroande utveckling när det gäller radikaliserings- och våldsbejakande extremism.

Regeringen anser att det är viktigt att motverka polarisering, rasism och liknande former av fientlighet för att skapa förutsättningar för ett solidariskt och sammanhållet Sverige. En ekonomisk politik för att pressa ned arbetslösheten, för att öka den ekonomiska jämlikheten och för en levande landsbygd har en avgörande betydelse för ett land som ska hålla ihop.

Det öppna samhället, där en mångfald av synsätt, åsikter och perspektiv kan komma till uttryck, behöver värnas. Det demokratiska samtalet i det offentliga rummet skyddas bäst genom förebyggande insatser mot hat och hot. Regeringen föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2016 satsningen Ett Sverige som håller ihop. Regeringen anser att kommunernas arbete mot våldsbejakande extremism och arbetet mot rasism och främlingsfientlighet i skolorna bör stärkas. En kunskapsinhämtning om växande hat och hot i samhället bör genomföras. Biblioteken utgör viktiga mötesplatser och regeringen föreslår därför att resurser tillförs för att stödja folkbibliotekens verksamhet och för inköp av bl.a. litteratur. Regeringen avsätter också medel för att stödja beredskapen att hantera kriser med rasistiska förtecken, för att fler organisationer i det civila samhället ska kunna bidra till arbetet mot rasism samt till regionala projekt om demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter under ledning av Forum för levande historia.

2.4 Arbetslösheten ska minska

Den svenska modellen består av generella välfärdstjänster av hög kvalitet, aktiv arbetsmarknadspolitik, goda omställningsförsäkringar och starka parter på arbetsmarknaden. Den svenska modellen bygger på att alla är med och bidrar. Det har skapat förutsättningar för hög tillväxt och sysselsättning. Det har också lagt grunden till ett

samhälle som håller ihop och som präglas av jämlikhet.

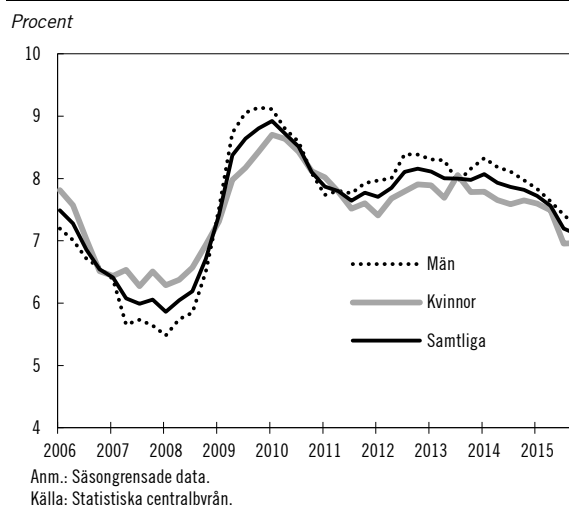
I samhällsbygget ska allas vilja att arbeta tas tillvara. När fler arbetar minskar inkomst- klyftorna och förutsättningar skapas för att utveckla välfärden. När kvinnor och män deltar i arbetslivet på samma villkor och med samma förutsättningar kan jämställdhet uppnås. För individen innebär arbete gemenskap och tillhörighet samt makt att forma sitt liv. Arbetslöshet måste bekämpas, både för den enskilda och för samhället i stort.

Lägst arbetslöshet i EU 2020

Den ekonomiska politiken ska bidra till att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen. Regeringens mål är att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020. Målet är ambitiöst och ställer höga krav på politiken.

Den svenska arbetsmarknaden utvecklas starkt (se diagram 2.3). Arbetslösheten minskade betydligt 2015 både för kvinnor och för män. Utvecklingen var särskilt gynnsam för unga. Även långtidsarbetslösheten minskade väsentligt.

Diagram 2.3 Arbetslöshet 15–74 år 2006–2015



Men arbetslösheten är fortfarande på en för hög nivå och den positiva utvecklingen kommer ännu inte alla till del. Arbetslösheten är ojämnt fördelad och alltför många har fortsatt betydande svårigheter att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Personer med kort utbildning och som varit kort tid i Sverige löper särskilt stor risk att drabbas av arbetslöshet.

Det ökade antalet asylsökande till Sverige bidrar inledningsvis till en högre efterfrågan i ekonomin. En större befolkning leder till högre

tillväxt och sysselsättning, men innebär också stora utmaningar. Det tar tid för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden och arbetslösheten är i genomsnitt högre bland utomeuropeiskt födda. Det stora antalet asylsökande gör att många som varit kort tid i landet kommer in i arbetskraften. På några års sikt förväntas det innebära att nedgången i arbetslösheten stannar av. Sverige har dock högre sysselsättningsgrad bland utrikes födda än vad EU har för sin befolkning som helhet.

Målet om lägre arbetslöshet är formulerat i relation till utvecklingen av arbetslösheten i andra EU-länder. På några års sikt påverkas Sveriges relativa position av hur befolkningens sammansättning utvecklas, men också av konjunkturutvecklingen och utformningen av politiken i Sverige och andra EU-länder.

Sverige har under lång tid tagit emot betydligt fler asylsökande i förhållande till befolkningen än de flesta medlemsstaterna i EU. Asylsökande har en lägre förväntad sysselsättningsgrad än t.ex. arbetskraftsinvandrare. Antalet personer i befolkningen som är födda utanför Europa väntas öka betydligt de kommande åren. En större del av arbetskraften kommer att utgöras av personer som vistats kort tid i Sverige. Det finns alltså flera faktorer som påverkar Sveriges arbetslöshet i förhållande till andra EU-länder på några års sikt.

Den senaste tidens utveckling och prognosen framöver innebär att det ställs än högre krav på politiska åtgärder för att nå lägst arbetslöshet i EU 2020. Det förstärker behovet av fortsatta insatser inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken för att personer med svag förankring på arbetsmarknaden ska komma i arbete. Det finns en mängd viktiga arbetsuppgifter som behöver utföras. Den ekonomiska politiken kan bidra till att öka möjligheten för människor att komma i arbete. En viktig prioritering är att nyanlända ska etablera sig snabbare på den svenska arbetsmarknaden (se avsnitt 1.3).

Att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen kräver åtgärder inom flera politikområden. Regeringen har därför en bred jobbagenda. Den består av tre huvudsakliga delar: insatser för ökad kompetens och aktiv arbetsmarknadspolitik, investeringar i bostäder och infrastruktur och en aktiv näringspolitik för fler och växande företag i hela landet.

Satsningar på den gemensamma välfärden är också en viktig del av regeringens jobbpolitik.

De generella välfärdstjänsterna möjliggör för fler att arbeta mer och bidrar till ett högt arbetskraftsdeltagande och högre sysselsättning, inte minst bland kvinnor. Därför är det viktigt med fortsatta investeringar för att möjliggöra att fler kan anställas i välfärden (se avsnitt 1.7). De resurser som genom statsbidrag och andra reformer har tillförts kommunsektorn sedan regeringsskiftet har skapat ett utrymme att anställa 20 000 fler i välfärdens verksamheter.

Regeringen avser att återkomma med förslag för att Sverige ska ta ytterligare steg mot att nå målet om EU:s lägsta arbetslöshet 2020.

Den svenska modellen på arbetsmarknaden

Den svenska modellen på arbetsmarknaden har bidragit till ett högt välstånd och en hög sysselsättning. En central del i denna modell är starka parter på arbetsmarknaden som förhandlar om löner och villkor. En hög organisationsgrad hos arbetstagare och arbetsgivare skapar stabilitet, ansvarstagande och öppenhet för förändringar. Kollektivavtalens höga täckningsgrad skapar förutsättningar för goda villkor och löner. Det svenska partsystemet kännetecknas av få konflikter och har under de senaste 20 åren bidragit till en god reallöneutveckling, samtidigt som den internationella konkurrenskraften har upprätthållits. Offentliga upphandlingar ska inte medverka till social dumpning. Krav på villkor enligt svenska kollektivavtal ska ställas.

Regeringen står upp för den svenska modellen på arbetsmarknaden och avvisar idén om att staten ska lagstifta om lägre löner.

Kompetenshöjande insatser och aktiv arbetsmarknadspolitik

Samtidigt som arbetslösheten är hög är det många arbetsgivare som inte hittar den kompetens de behöver. Inom flera sektorer råder det brist på arbetskraft. Det handlar främst om yrken där det krävs eftergymnasial utbildning eller utbildning från gymnasieskolans yrkesprogram inom framför allt offentlig verksamhet, byggbranschen och teknikområdet. För att kvinnor och män ska kunna ta de jobb som växer fram krävs fortsatta satsningar på utbildning, kompetens och färdigheter som svarar mot arbetsmarknadens behov. Matchningen på arbetsmarknaden behöver förbättras.

Regeringen har inlett ett nytt och brett kunskapslyft med en satsning som fullt ut omfattar över 50 000 utbildningsplatser. Det nya kunskapslyftet är en långsiktig satsning på fler platser och ökad kvalitet inom gymnasieutbildningen och den eftergymnasiala utbildningen för vuxna. Som en del av satsningen avser regeringen även att införa en rätt till behörighetsgivande komvuxstudier fr.o.m. 2017. Regeringen har också inlett en översyn av hur ett regionalt yrkesvux bättre kan möta arbetsmarknadens behov.

Regeringen kommer att analysera hur rekryteringsbehoven inom bristyrken kan tillgodoses.

Även en aktiv arbetsmarknadspolitik bidrar till lägre arbetslöshet genom att underlätta för arbetslösa att söka och hitta ett arbete, t.ex. genom arbetsmarknadsutbildning, praktik och anställningsstöd. Genom riktade insatser kan den aktiva arbetsmarknadspolitiken förbättra möjligheterna för personer som löper risk för långtidsarbetslöshet eller som varit arbetslösa en längre tid. De arbetsmarknadspolitiska resurserna och programmen måste bättre bidra till jämställdhet och motverka en könsuppdelad arbetsmarknad. Arbetsförmedlingen har på regeringens uppdrag tagit fram en handlingsplan för jämställdhetsintegrering av verksamheten. Myndigheten gör löpande jämställdhetsanalyser av olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Regeringen följer effekten av genomförda åtgärder.

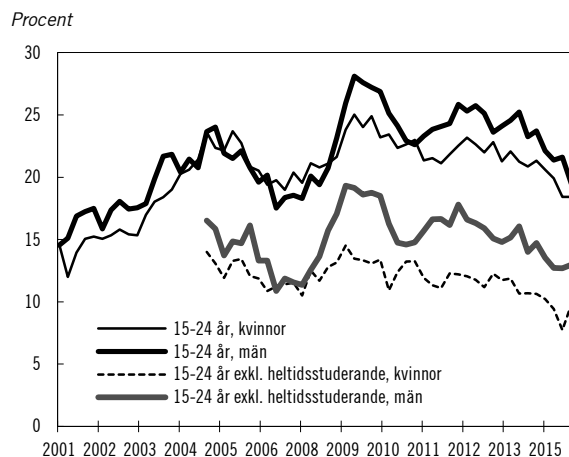
Goda kontakter med arbetsgivarna är en nyckel för att Arbetsförmedlingen ska kunna förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Regeringen anser att Arbetsförmedlingen bör intensifiera och utveckla kontakterna med arbetsgivare med målsättningen att myndigheten ska vara en kvalificerad partner i arbetsgivarnas rekryteringsprocess. Detta arbete förväntas leda till ett ökat inflöde och en större variation av lediga jobb mot vilka arbetslösa kan matchas. Att arbetsgivarna anmäler lediga jobb till Arbetsförmedlingen är av avgörande betydelse för att personer utan kontaktnät ska få bättre tillgång till lediga tjänster.

Jobb och utbildning för arbetslösa ungdomar

Ungdomsarbetslösheten minskade betydligt 2015 och uppgår till ungefär 19 procent. Det är i stort sett samma nivå som före finanskrisen. Många unga studerar på heltid samtidigt som de

söker arbete. Om dessa exkluderas ligger ungdomsarbetslösheten på drygt 11 procent. Det är den lägsta nivån sedan 2002. Långtidsarbetslösheten bland unga är låg även i ett internationellt perspektiv. Detsamma gäller andelen unga som varken arbetar eller studerar.

Diagram 2.4 Ungdomsarbetslöshet 2001–2015



Anm.: Data för gruppen 15 till 24 år mellan 2001 och 2005 är länkade av Statistiska centralbyrån (SCB). Data för uppdelningen mellan män och kvinnor exklusive heltidsstuderande är säsongrensade enligt egna beräkningar.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Trots den gynnsamma utvecklingen på arbetsmarknaden är det dock fortfarande alltför många unga som är arbetslösa. Ingen ung person ska påbörja sitt vuxenliv i långtidsarbetslöshet. Längre arbetslöshetsperioder i unga år kan påverka möjligheten att senare få en varaktig förankring på arbetsmarknaden. Regeringen har därför tagit initiativ till 90-dagarsgarantin. Garantin innebär en borte gräns för hur länge en ung person ska kunna vara arbetslös innan han eller hon erbjuds ett jobb, en insats som leder till jobb eller en utbildning. För att möjliggöra 90-dagarsgarantin görs satsningar genom traineejobb, som kombinerar jobb med relevant yrkesutbildning, och utbildningskontrakt, som ska få ungdomar att avsluta en gymnasieutbildning.

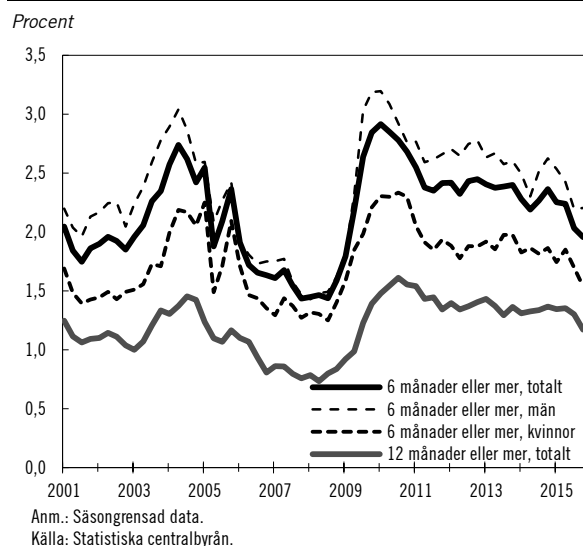
Regeringen prioriterar insatser för ungdomar som står långt från arbetsmarknaden. Bland ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning är arbetslösheten mycket hög, 36 procent, och risken för framtida långtidsarbetslöshet är stor. En kombination av jobb och studier är ett effektivt sätt att förmå fler ungdomar utan gymnasieutbildning att slutföra sina studier. Därför anser regeringen att även ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning ska kunna anställas med traineejobb.

Traineejobben är ett verktyg för arbetsgivarnas strategiska kompetensförsörjning och kan bidra till en fortsatt minskad ungdomsarbetslöshet. Kommuner och landsting är viktiga aktörer och regeringen är angelägen om att förbättra samverkan mellan staten och kommunsektorn. Det är därför positivt att regeringens initiativ till lokala överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna, som syftar till att gemensamt bekämpa ungdomsarbetslösheten, har fallit väl ut. Delegationen unga för arbete (Dua) har i detta sammanhang spelat en viktig roll. Totalt har det tecknats 287 lokala överenskommelser.

Långtidsarbetslösheten ska minska ytterligare

Långtidsarbetslösheten minskade tydligt 2015, både bland personer som varit arbetslösa i 6 månader eller mer och bland personer som varit arbetslösa i mer än 12 månader (se diagram 2.5). Långtidsarbetslösheten är högre bland män än bland kvinnor, men minskade tydligt i båda grupperna 2015. Långtidsarbetslösheten bland vuxna (25–74 år) är lägst i EU, sett till arbetslöshetstider som är längre än 12 månader.

Diagram 2.5 Långtidsarbetslösa som andel av arbetskraften 2001–2015



Samtidigt är det fortfarande alltför många som drabbas av långa tider i arbetslöshet. Långtidsarbetslösheten ska minska ytterligare, inte minst eftersom chanserna att komma tillbaka till arbete minskar ju längre tid en person är arbetslös. Regeringen prioriterar därför insatser för dem som har små chanser att få ett arbete.

Regeringen avvecklar fas 3. Därför ska inga nya individer anvisas till sysselsättnings-

placeringar. De som varit inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin i mer än 450 dagar ska istället erbjudas extratjänster eller andra arbetsmarknadspolitiska insatser som förbättrar deras möjligheter att få ett arbete. Regeringen bedömer att det finns en stor potential för kommuner och landsting att använda extratjänsterna för att säkerställa sin långsiktiga kompetensförsörjning samtidigt som de bidrar till att bekämpa långtidsarbetslösheten.

Möjligheten att kombinera jobb med relevant utbildning bedöms kunna underlätta för långtidsarbetslösa att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Regeringen avser därför att utvidga traineejobben och stödet för yrkesintroduktionsanställningar till att även omfatta långtidsarbetslösa.

Regeringen har också beslutat om att ge Tillväxtverket i uppdrag att genomföra en treårig satsning där totalt 60 miljoner kronor tillförs för sysselsättningsfrämjande för långtidsarbetslösa genom arbetsintegrerade sociala företag.

Regeringen anser att det finns ett behov av ytterligare åtgärder för att långtidsarbetslösheten ska fortsätta minska och kommer att återkomma med ytterligare förslag till åtgärder.

Insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Många av dem som är arbetslösa har nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning. Allas vilja att arbeta ska tas tillvara. Diskriminering mot personer med funktionsnedsättning måste motverkas.

Regeringen har ökat resurserna för lönestöd och för särskilt introduktions- och uppföljningsstöd för att möjliggöra för fler personer med funktionsnedsättning att få en anställning. Utvecklingsanställningar i Samhall har varit framgångsrika i att ge funktionsnedsatta möjlighet att utvecklas genom arbete och få fäste på arbetsmarknaden. Regeringen har därför avsatt medel för ytterligare 2 000 utvecklingsanställningar.

Arbetslivserfarenhet är viktigt för att förbättra möjligheten att få ett arbete utan stöd. Regeringen har därför gett myndigheter i uppdrag att ta emot arbetssökande personer med funktionsnedsättning för praktik.

Det finns ett antal olika lönestöd som riktar sig till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Stöden är delvis överlappande och behöver tydligare stödja

individernas möjlighet till utveckling av sin arbetsförmåga. Regeringen har därför påbörjat en översyn av stöden för att förtydliga och utveckla insatserna.

Högre utbildning för jobb och konkurrenskraft

I ett internationellt perspektiv har en stor andel av den svenska befolkningen en eftergymnasial utbildning. Högre utbildning är avgörande för framtidens jobb och för en fortsatt hög produktivitet. Inom både näringslivet och offentlig verksamhet finns en stor efterfrågan på arbetskraft inom yrkesområden där arbetsgivarna ställer krav på eftergymnasial utbildning.

För att möta efterfrågan på arbetsmarknaden och för att fler behöriga sökande ska kunna genomgå högskoleutbildning har regeringen påbörjat en utökning av antalet utbildningsplatser i hela landet. År 2015 inleddes utbyggnaden som beräknas motsvara ca 15 000 nya helårsplatser i högskolan 2019. År 2015 inleddes också en kvalitetsförstärkning genom höjda ersättningsbelopp inom humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi samt undervisning och verksamhetsförlagd utbildning.

Genomsnittsåldern för dem som tar ut en högskoleexamen är högre i Sverige än i alla andra jämförbara OECD-länder. För att möta arbetsmarknadens behov av arbetskraft är det viktigt att högskolestudier slutförs snabbare. Utbudet av sommarkurser som är relevanta för att snabbare kunna ta ut en examen bör öka.

En särskild utredare ska göra en helhetsöversyn av systemet för tillträde till sådan högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare (dir. 2016:24). Utredaren ska lämna förslag till ett öppnare och enklare system. I uppdraget ingår bl.a. att analysera och lämna förslag till hur grundläggande behörighet kan uppnås genom arbetslivserfarenhet.

Universitet och högskolors arbete med breddad rekrytering är viktigt. Den mångfald som finns i samhället ska också återspeglas i högskolan. Universitet och högskolor fyller en viktig roll i det livslånga lärande som gör det möjligt för kvinnor och män att förbättra sin kompetens och behålla eller byta jobb.

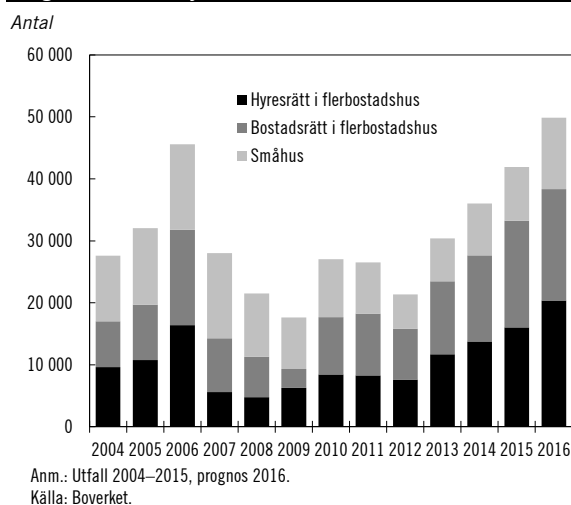
Regeringens mål är att utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska hålla en internationellt hög klass och bedrivs effektivt. Det kräver långsiktig planering och tydliga prioriteringar. I oktober 2016 kommer

regeringen att överlämna en proposition för högre utbildning, forskning och innovation riksdagen. Till skillnad från tidigare forskningspropositioner kommer denna att ha ett tioårsperspektiv, med särskilt fokus på 2017–2020.

Fler bostäder bygger Sverige starkt

En viktig förutsättning för att bekämpa arbetslösheten, öka sysselsättningen och skapa tillväxt är möjligheten att kunna bo där det finns jobb och utbildningsmöjligheter. Men där det finns jobb och utbildningsmöjligheter är det ofta brist på bostäder, i synnerhet hyresrätter. Takten i bostadsbyggandet har varit låg under en lång tid. Det har gjort att rörligheten på arbetsmarknaden har dämpats och ekonomins tillväxtpotential har hållits tillbaka. Dessutom har den låga byggtakten bidragit till att bostadspriserna ökat snabbt. Förändringar i bostadsbeskattningen har också bidragit till prisstegringen.

Diagram 2.6 Påbörjade bostäder 2004–2016



Bostadsbyggandet har ökat betydligt de senaste åren, om än från en låg nivå (se diagram 2.6). Det byggs fortfarande för få bostäder och det är nödvändigt att öka bostadsbyggandet i Sverige. Behovet är särskilt stort i de tre storstadsregionerna. Det finns en stor brist på hyresrätter, i synnerhet när det gäller små lägenheter.

Hyresrätten har en viktig roll för att fler ska kunna få en bostad, inte minst unga, nyanlända och personer med låga inkomster. Det är angeläget att hyresnivåerna är rimliga i förhållande till inkomstnivåerna för dem som är i behov av bostad. Hyresrätten ökar hushållens fria val och rörligheten på arbetsmarknaden.

Byggandet bör därför inriktas mot att öka andelen nya hyresbostäder för hushåll med genomsnittliga eller låga inkomster. För att öka byggandet av hyresrätter inför regeringen ett investeringsstöd och ekonomisk stimulans till kommunerna. Det är den största bostadspolitiska satsningen på över 20 år.

Satsningar på bostäder bygger det framtida Sverige och kan bidra till en fortsatt hög tillväxt och sysselsättning. Fler bostäder och en hållbar stadsplanering kan också bidra till minskad segregation, minskad klimatpåverkan, ökad jämställdhet och bättre levnadsförhållanden.

För att bostadsbyggandet ska etableras på en långsiktigt högre nivå behövs kommunala och statliga insatser och förbättrade förutsättningar för de företag som vill bygga bostäder. Ingen enskild åtgärd är tillräcklig för att lösa problemen på bostadsmarknaden och regeringen bedömer att det krävs ytterligare insatser. För att säkerställa långsiktiga spelregler på bostadsmarknaden krävs breda politiska överenskommelser. Regeringen har därför tagit initiativ till politiska samtal med Vänsterpartiet, Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna. Regeringens ingång i samtalen är reformer för att korta tiden från idé till färdigt hem, för att öka byggkapaciteten samt finansiering och ökad rörlighet.

Det finns behov av att fortsätta arbetet med att minska ledtiderna och kostnaderna för byggande. För att minska byggkostnaderna finns ett behov av att se över byggnormerna och kraven på entreprenörer. Det kan handla om förbättrade förutsättningar för industriell tillverkning av förfabricerade bostadshus genom förenklad kontroll. Den svenska bostadsstandarderna ska fortsatt vara god.

Kommunerna behöver ta ett större ansvar för ett ökat bostadsbyggande. Om kommunerna inte tar ansvar för att det byggs tillräckligt med bostäder i förhållande till de behov som finns på regional och nationell nivå är regeringen beredd att se över kraven på kommunernas planering för bostadsbyggande. Regeringen utesluter inte att dessa krav kan bli bindande.

Byggkapaciteten behöver öka. Det finns en möjlighet att utbilda fler för jobb i byggbranschen. Åtgärder behövs också för ökad jämställdhet inom byggbranschen och för att attrahera fler kvinnor till byggrelaterade utbildningar. Regeringen vill se en kraftig ökning av antalet utbildningar som kan ge arbetslösa

möjligheter att arbeta i byggbranschen. Fler utländska byggföretag som konkurrerar på schyssta villkor kan också bidra till en ökad byggkapacitet. Regeringen ser också över om statliga bolag kan bidra till att det byggs fler bostäder.

Regeringen vill se över behovet av att komplettera det redan införda investeringsstödet med nya former av hyresgarantier och insatser för att förbättra kapitalförsörjningen till mindre aktörer. Om behov finns är regeringen beredd att förbättra möjligheten för utlåning till allmännyttan, byggföretag och kommuner för nybyggnation.

Det är också viktigt att det befintliga bostadsbeståndet används mer effektivt, samt att stabila och förutsägbara regler upprätthålls för ett så viktigt beslut som köp av bostad. Behovet av åtgärder inom skatteområdet måste därför ses långsiktigt och hanteras varsamt, eftersom en stor del av de svenska hushållen påverkas av sådana åtgärder.

Regeringen avser att återkomma med förslag för att bostadsbyggandet ska öka.

Hög skuldsättning i hushållssektorn

Bostadspriserna och hushållens skulder har stigit i relativt snabb takt sedan mitten av 1990-talet. En stor del av ökningen kan förklaras av strukturella och makroekonomiska faktorer. Allt fler hushåll äger sin bostad. Att bostadsbyggandet har legat på en låg nivå har lett till att utbudet av bostäder i framför allt storstäder ökat långsammare än befolkningen. Bostadsrelaterade skatter har sänkts, särskilt i samband med införandet av den kommunala fastighetsavgiften 2008. Samtidigt har hushållens inkomster ökat i god takt och realräntan sjunkit.

Med snabbt stigande bostadspriser ökar risken för att det i framtiden sker en snabb prisnedgång. Detta innebär tillsammans med en ökad skuldsättning att hushållssektorn är mer sårbar än tidigare för makroekonomiska störningar. Om bostadspriserna sjunker finns också en risk för att hushållen minskar sin konsumtion, vilket i sin tur utgör en risk för lägre tillväxt och sysselsättning.

Regeringen anser därför att det är viktigt att vidta väl avvägda åtgärder för att dämpa ökningstakten i hushållens skuldsättning. De senaste åren har en rad åtgärder vidtagits av regeringen och berörda myndigheter. Den senaste föreslagna åtgärden återfinns i propositionen

Amorteringskrav (prop. 2015/16:89) och innebär att kreditinstitut som lämnar bolån till enskilda personer ska tillämpa återbetalningsvillkor som är förenliga med en sund amorteringskultur och motverkar alltför hög skuldsättning hos hushållen. Regeringen och berörda myndigheter fortsätter att genomlysna riskerna med hushållens skuldsättning. Regeringen är beredd att vidta ytterligare åtgärder om det skulle krävas.

I Regeringskansliet pågår ett arbete om Finansinspektionen bör få ett bredare mandat att införa åtgärder för att bl.a. minska riskerna med hushållens skuldsättning.

Investeringar i infrastruktur för hållbara transporter, konkurrenskraft och ökat kollektivt resande

En väl fungerande transportsektor är viktig för sysselsättning, minskade utsläpp och konkurrenskraft i hela landet. Näringslivets konkurrenskraft är beroende av att varor och tjänster kan levereras till kunder inom Sverige och utanför landet. Arbetstagare och arbetsgivare vinner på att det är lätt och smidigt att ta sig till och från arbetet. Ett effektivt och modernt transportsystem kan bidra till tillväxten, produktiviteten och sysselsättningen samt till att Sverige blir ett mer miljömässigt hållbart samhälle. Digitalisering och it har en potential att bidra till minskade koldioxidutsläpp inom vissa områden, bl.a. transportområdet. Ett ökat fokus på it-lösningar kan på så sätt bidra till att begränsa klimatpåverkan och bidra till bättre förutsättningar för landsbygden.

Det finns utmaningar när det gäller infrastrukturen. I delar av storstadsregionerna finns betydande flaskhalsar och under många år har det satsats för lite resurser på drift och underhåll av järnvägen. Det har bidragit till förseningar. Ytterligare en utmaning är transportsektorns miljö- och klimatpåverkan. Regeringen har en hög ambitionsnivå för att miljöpåverkan från transportsystemet och dess utsläpp av växthusgaser ska minska.

En utgångspunkt för regeringens politik är att resurser används så effektivt som möjligt. Varje investerad krona ska ge så hög nytta för samhället som möjligt. Mindre investeringar, s.k. trimningsåtgärder, kan ofta vara kostnads-effektiva åtgärder. Genom fokus på effektivitet

kan transportsystemet bättre bidra till att sysselsättningen långsiktigt ökar och att klimatpåverkan begränsas.

Sommaren 2016 väntas det fattas beslut om en ny kollektivtrafikförordning i EU. Regeringen ser därför behov av att se över den svenska kollektivtrafiklagen. I detta sammanhang är det också viktigt att analysera vilka effekter den kollektivtrafiklag som trädde i kraft 2012 haft för resenärer och för samhällets kollektivtrafikplanering samt för kostnader avseende detta. Regeringen genomför en ambitionshöjning när det gäller transportinfrastrukturen. För att stärka järnvägsunderhållet tillförs sammantaget medel om drygt 4,3 miljarder kronor 2015–2018. En robust järnväg stärker tågtrafikens konkurrenskraft. Utöver det genomförs en satsning på statlig medfinansiering till lokala och regionala kollektivtrafikinvesteringar, genom de s.k. stads-miljöavtalen, som uppgår till 2 miljarder kronor sammantaget under mandatperioden.

För att främja en hållbar regional tillväxt och goda levnadsvillkor på Sveriges landsbygd har regeringen också beslutat om en satsning för kollektivtrafik i landsbygd samt på förbättrat väg- och järnvägsunderhåll. Satsningen uppgår till totalt ca 1,6 miljarder kronor 2016–2019.

Utifrån gällande lagstiftningskrav, som bygger på EU-regler, väntas en höjning av banavgifterna. För att underlätta ekonomiskt för järnvägsföretagen har resurser avsatts för kompensatoriska åtgärder 2016–2019. Infrastrukturinvesteringar kräver långsiktighet. Regeringen avser därför att lämna en proposition med förslag till ekonomiska ramar för en nationell plan för perioden 2018–2029. I propositionen kommer två viktiga utmaningar att mötas. För det första behöver kvaliteten på den befintliga infrastrukturen värnas. Drift och underhåll av vägar och järnvägar behöver prioriteras så att kostsamma störningar minskar och det långsiktiga underhållet inte blir eftersatt. För det andra behöver infrastrukturen utvecklas och byggas ut för att möta framtidens behov av ett modernt och hållbart transportsystem som bidrar till minskade utsläpp av växthusgaser. Det handlar t.ex. om att åtgärda flaskhalsar kring Sveriges större arbetsmarknadsregioner och om att förbättra transportstråk som är viktiga för näringslivet. Regional tågtrafik och företagens godstransporter behöver stärkas. Infrastrukturen ska stödja de regionala trafikhuvmännens

målsättning att fördubbla andelen resor som sker i kollektivtrafiken.

I arbetet med att utveckla infrastrukturen ska den s.k. Sverigeförhandlingen (dir. 2014:106) komma med viktiga bidrag. Det handlar bl.a. om förhandlingar kring kollektivtrafik och bostäder i storstadsregionerna. Men det handlar också om att utarbeta förslag till finansiering och förslag till en utbyggnadsstrategi för höghastighetsbanor mellan Stockholm och Göteborg/Malmö.

Regeringen ser stora fördelar med höghastighetsbanor. Nya stambanor skulle ge kortare restider, bättre förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande och starkare arbetsmarknadsregioner samt stärka järnvägens konkurrenskraft. Nya stambanor skulle också minska störningarna i systemet som helhet och ge möjlighet till mer pålitlig gods-, pendel- och regionaltrafik. Samtidigt har kostnadsberäkningarna för höghastighetsbanor ökat oväntat och kraftigt. Mot bakgrund av de ökade kostnadsberäkningarna har regeringen gett Trafikverket i uppdrag att redovisa uppdaterade uppgifter avseende bl.a. kostnader för en uppgradering av befintliga stambanor mellan Stockholm och Göteborg/Malmö. Trafikverket undersöker också möjligheterna att sänka byggkostnaderna för höghastighetsbanorna.

Förberedelserna för byggandet av Ostlänken mellan Järna och Linköping fortgår. Regeringen bereder för närvarande frågan om Ostlänken kan byggas inom det område som Trafikverket föreslår. Nästa nationella plan behöver möta behovet av insatser i övrig transportinfrastruktur i hela landet. Det är nödvändigt för att möjliggöra ett sammanhållet land och en levande landsbygd.

En aktiv näringspolitik för fler och växande företag

Regeringens mål med näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag i hela landet. En aktiv näringspolitik är också betydelsefull för att höja den långsiktiga produktiviteten. Dessutom kan näringspolitiken bidra till omställningen till ett mer hållbart och innovativt samhälle.

Sverige har en konkurrenskraftig ekonomi och har under lång tid fått höga placeringar i internationella mätningar över konkurrens- och

innovationskraft. De senaste åren har dock Sverige tappat placeringar. Exporten har under lång tid varit motorn i svensk ekonomi, men Sverige har under det senaste decenniet haft svårt att behålla marknadsandelar. År 2015 ökade dock svensk export mycket kraftigt. Enligt en ny rapport från Business Sweden¹ tar nu det svenska näringslivet nya marknadsandelar, främst i USA och Kina.

För att stärka företagens förutsättningar för att ytterligare förbättra sin position har regeringen utarbetat en exportstrategi i dialog med näringslivet. I den läggs särskilt fokus på att stärka små och medelstora företags export- och internationaliseringsmöjligheter. Samtidigt är det viktigt att de traditionella svenska exportföretagen fortsatt ökar sin export med Sverige som hemmabas. Exportstrategin omfattar åtgärder inom fler områden. Genom att samordna statens främjarinsatser i Team Sweden skapas ett bättre och mer effektivt stöd för företag som exporterar. Genom att inrätta regionala exportcentra tillhandahålls information om de statliga export- och internationaliseringstjänsterna till företag runt om i landet. Exportstrategin innehåller också åtgärder för att öka resandet till Sverige med fokus på besöksnäringen, bl.a. genom att arbeta för fler direktlinjer till Sverige. Hållbart företagande betonas särskilt. I exportstrategin höjer regeringen förväntningarna på företag som agerar på komplexa marknader när det gäller mänskliga rättigheter, miljö- och klimatarbete och arbetstagares rättigheter.

Utbudet av privat riskkapital har minskat under flera år, särskilt för tillväxtföretag i tidiga faser som har ett behov av att kommersialisera nya produkter och tjänster. De statliga marknadskompletterande riskkapitalbolagen har samtidigt ofta riktat sina insatser till företag som befinner sig i senare utvecklingsfaser. Det finns därför brister i tillgången till finansiering för företag i de tidigaste faserna av företagets utveckling, s.k. såddfinansiering.

I syfte att förbättra statens kapitalförsörjning till företag överlämnade regeringen propositionen Staten och kapitalet – struktur för finansiering av innovation och hållbar tillväxt

¹ Marknadsöversikt (Business Sweden december 2015).

(prop. 2015/16:110) i mars 2016. Den föreslagna finansieringsstrukturen, som ska vara mer sammanhållen och långsiktig, skapar förutsättningar för ett bättre utnyttjande av statens resurser för kapitalförsörjning och ska öka volymen av riskvilligt kapital. Strukturen ska också bidra till närvaro i segment där det finns behov av marknadskompletterande utvecklingskapital. I propositionen föreslås att ett nationellt statligt ägt utvecklingsbolag inrättas. Bolagets uppdrag blir att investera i privat förvaltade riskkapitalfonder. Genom ett fond-i-fond-upplägg blir bolaget indirekt ägare i företagen och drar samtidigt nytta av den investeringskompetens som finns i de privata fondbolagen.

I budgetpropositionen för 2016 anförde regeringen att det finns anledning att se över behovet av eventuella ytterligare åtgärder för att stödja bankutlåningen till företag med finansieringsbehov till expansions- och utvecklingsinvesteringar i den gröna sektorn. En förebild kan vara den brittiska gröna investeringsbanken, Green Investment Bank. Ett sådant arbete pågår i Regeringskansliet.

Utredningen om skatteregler för incitamentsprogram lämnade sitt betänkande Beskattning av incitamentsprogram (SOU 2016:23) till regeringen den 15 mars 2016. Utredningen föreslår förändringar i beskattningen för vissa typer av incitamentsprogram för att öka möjligheterna för små växande företag att rekrytera och behålla kvalificerad arbetskraft. Betänkandet har remitterats.

För att stärka företagens konkurrenskraft är regelförenklaringsarbetet fortsatt prioriterat och regeringen fokuserar på att använda digitaliseringens möjligheter för att frigöra tid och kraft åt företagen att utveckla sin verksamhet. Digitaliseringen skapar nya möjligheter att effektivisera den offentliga förvaltningen. En ökad användning av e-förvaltning kan bidra till att minska de administrativa kostnaderna för företag och för staten. Digitaliseringen innebär också nya möjligheter att tillhandahålla välfärdstjänster på ett kostnadseffektivt sätt och kan därigenom bidra till att stärka välfärden.

Ett bra innovationsklimat är en viktig förutsättning för den framtida sysselsättningen. Det förutsätter ett nära samarbete mellan näringslivet och politiken. Statsministerns innovationsråd ska identifiera utmaningar och föreslå initiativ för att förbättra förutsättningarna för innovation i Sverige. Rådet har initierat

samverkansprogram som syftar till att möta våra gemensamma samhällsutmaningar, såsom digitaliseringen och omställningen till ett klimatsmart och hållbart samhälle. Samverkansprogrammen kommer att bygga vidare på det svenska näringslivets komparativa fördelar och de områden där svenska företag har starka positioner internationellt, exempelvis inom miljö- och klimatteknik. Ett annat område är life science där ett samverkansprogram redan är igång. Life science är en innovativ del av svensk ekonomi och präglas av ett relativt stort kapitalbehov och långa ledtider.

Offentlig verksamhet kan ha en roll i att främja innovativa lösningar, t.ex. genom innovationsupphandling. Regeringen arbetar med att ta fram en nationell strategi för upphandling där innovationsupphandling ingår.

Industrin har byggt Sverige starkt och har bidragit till hög produktivitet utveckling och innovation. För att Sverige även i framtiden ska vara en stark industrination med produktion i Sverige krävs en politik för att möta ökad global konkurrens och en allt snabbare teknisk utveckling. Regeringen har därför presenterat Smart industri – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige. Strategin har som målsättning att industrin i hela Sverige ska förbättra sin konkurrenskraft och att Sverige ska vara attraktivt för investeringar. Strategin syftar också till att industrin ska öka deltagandet i de högkvalificerade delarna av de globala värdekedjorna. Sverige ska vara världsledande inom innovativ och hållbar industriell produktion. För att uppnå dessa mål kommer regeringen att utarbeta konkreta förslag för att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter, stärka industrins förmåga till hållbar produktion, säkra industrins kompetensförsörjning och skapa attraktiva forskning- och innovationsmiljöer i Sverige.

I Sverige investeras betydande resurser i forskning och utveckling. Det är en förutsättning för ett innovativt och konkurrenskraftigt företagsklimat. Forskningsresultaten måste dock i högre grad leda till nya produkter och tjänster. Regeringen arbetar strategiskt med att förbättra nyttiggörandet av forskningen och förbereder en proposition för högre utbildning, forskning och innovation.

För att ta tillvara på landsbygdens potential för jobb och tillväxt tillförs betydande resurser inom landsbygdsprogrammet för service och bredbandsutbyggnad. Digitaliseringen påverkar

ett antal strategiska områden med stor betydelse för svensk konkurrens- och innovationskraft. En väl utbyggd bredbandsinfrastruktur är därför central för möjligheterna att bo och driva företag i alla delar av landet. Regeringen bedömer att mobila bredbandslösningar på landsbygden är viktiga och att de bör förbättras kraftigt. Regeringens ambitioner när det gäller täckning i hela landet är högt ställda. I budgetpropositionen för 2016 föreslog regeringen att ett kompletterande långsiktigt statligt stöd till kommersiell service i särskilt utsatt glesbygd skulle införas. Förslaget genomförs nu. Vidare ska den parlamentariska landsbygdskommittén (dir. 2015:73) redovisa sitt uppdrag i januari 2017. Regeringen har också gett berörda myndigheter i uppdrag att se över bredbandsstödet så att detta används effektivt. Det är viktigt att stödet i första hand riktas till de områden där de marknadsmässiga förutsättningarna för utbyggnad är som sämst.

De satsningar på kollektivtrafik samt väg- och järnvägsunderhåll som regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2016 väntas gynna den regionala tillväxten och främja goda levnadsvillkor på landsbygden. Regeringen avser även att presentera en svensk livsmedelsstrategi 2016 och ett nationellt skogsprogram med åtgärdsprogram våren 2017.

Rättsvisa skattemässiga konkurrensvillkor

Den ökande globaliseringen och internationella rörligheten har skapat goda investerings- och expansionsmöjligheter för svenska företag i utlandet och för utländska företag i Sverige. Samtidigt har allt fler möjligheter uppstått för att använda aggressiv skatteplanering för att flytta vinster från Sverige till länder med låg skatt. Sådana upplägg skapar orättvisa konkurrensvillkor och missgynnar den stora majoriteten av svenska företag som vill göra rätt för sig. Därför behövs effektiva och ändamålsenliga regler mot skattefusk och skatteundandragande, men också kontrollverktyg och informationsutbyte mellan myndigheter på internationell nivå.

Regeringen kommer att fortsätta arbetet mot skattefusk. Skatteverket har fått i uppdrag att utforma förslag till att utvidga systemet med personalliggare till att omfatta ytterligare branscher. Regeringen har också presenterat förslag om att näringsidkare ska omfattas av kravet på kassaregister även om inkomsten från den aktuella försäljningen inte härrör från ett

fast driftställe i landet. Vidare har Skatteverket lämnat ett förslag som innebär att arbetsgivare ska slippa lämna både arbetsgivardeklaration och kontrolluppgift och att redovisning på individnivå i stället ska ske varje månad i arbetsgivardeklarationen. Detta förslag bereds nu i Regeringskansliet.

Det är viktigt att Skatteverket fullt ut använder alla möjligheter, bl.a. informationsutbytesavtalen och den nya internationella standarden för automatiskt informationsutbyte, för att skärpa arbetet mot internationell skatteflykt och skatteundandragande. Flera stora framsteg har nåtts internationellt genom OECD:s projekt mot aggressiv skatteplanering, det s.k. BEPS-projektet (Base Erosion and Profit Shifting). De förslag till åtgärder som tagits fram i projektet skapar förutsättningar för en effektiv och rättvis beskattning samtidigt som konkurrensaspekter för svenska företag beaktas. I Regeringskansliet pågår ett arbete med att följa upp resultatet av BEPS-projektet. Inom ramen för detta arbete kommer bl.a. OECD:s rekommendation om att skattekonsulter ska vara skyldiga att informera skattemyndigheten om skatteupplägg att utredas.

Som en följd av BEPS-projektet har Europeiska kommissionen presenterat ett antimissbrukspaket. Paketet innehåller förslag till ett direktiv mot skatteundandraganden. Regeringen stödjer syftet med antimissbrukspaketet.

Skatteflykt är ett omfattande problem i utvecklingsländer. Detta hämmar ländernas utveckling och försvårar arbetet med fattigdomsbekämpning. Insynen i multinationella företags verksamhet och skattemyndigheternas möjligheter att få information måste förbättras. Det är viktigt att bidra med administrativt stöd till utvecklingsländer så att de kan arbeta effektivt mot skattefusk och skatteundandraganden.

2.5 En jämlik kunskapsskola med tid för varje elev

Skolan är avgörande för ett Sverige som håller ihop och en viktig del av samhällsbygget. Skolan lägger grunden för individens möjlighet till vidareutbildning, etablering på arbetsmarknaden och ett aktivt deltagande i samhället. Regeringens mål är en jämlik kunskapsskola där lärarna har tid för varje elev. Alla barn ska

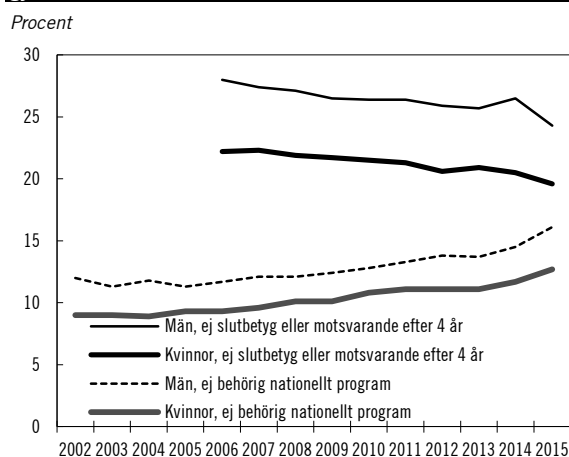
utmanas i sin kunskapsörst och möta en skola där de får växa och utvecklas. Alla elever måste få möjlighet att utifrån sina olika förutsättningar utvecklas fullt ut. Skolans kompensatoriska uppgift måste stärkas.

En skola som präglas av studiero och trygghet ger alla elever möjlighet att göra sitt bästa och lägger grunden för goda studieresultat. Det är viktigt att goda exempel på starkt ledarskap sprids i skolsystemet liksom exempel på hur man bygger trygga skolmiljöer och motverkar mobbning.

Grundskolan och gymnasieskolan står inför betydande utmaningar. Internationella mätningar visar att kunskapsresultaten i den svenska grundskolan har försämrats under lång tid och att utvecklingen har accelererat under de senaste åren. Dessutom har segregationen och kunskapskillnaderna mellan grundskolor ökat de senaste tio åren. Det stora antalet nyanlända barn och unga har förstärkt behovet av att komma till rätta med de utmaningar som redan tidigare präglat svensk skola.

Den svaga resultatutvecklingen har också visat sig i att allt fler elever lämnar grundskolan utan att vara behöriga att söka något av gymnasieskolans nationella program. Andelen elever som saknar behörighet har ökat sedan slutet av 1990-talet och uppgick till över 14 procent 2015. Det är fler män än kvinnor som saknar behörighet till gymnasieskolans nationella program.

Diagram 2.7 Andelen elever som efter grundskolan inte är behöriga till nationella program och genomströmningen i gymnasieskolan 2002–2015



Anm.: Behörighetskraven skärptes hösten 2011. Skärpningen har dock bara påverkat andelen behöriga marginellt (0,1–0,2 procentenheter). För kvinnor och män som började gymnasieskolan 2011 avser siffran den andel som varken fått gymnasieexamen eller studiebevis, 2500p.

Källa: Skolverket.

Nästan alla ungdomar går i dag vidare från grundskolan till gymnasieskolan, inklusive

introduktionsprogrammen, men genomströmningen är alltför låg. Av dem som 2011 påbörjade en gymnasieutbildning på ett nationellt program eller ett introduktionsprogram var det 22 procent som inte hade fått ett examensbevis eller studiebevis från ett nationellt program inom fyra år. Det finns könsskillnader när det gäller genomströmningen i gymnasieskolan (se diagram 2.7). Den låga genomströmningen i gymnasieskolan försämrar ungdomars möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden eller gå vidare till fortsatta studier.

Att förbättra kunskapsresultaten och öka likvärdigheten är regeringens högsta prioritet för skolan. Regeringen har därför ökat investeringarna i skolan. För 2016 har totalt 8,3 miljarder kronor tillförts skolan och förskolan. Den huvudsakliga inriktningen på investeringarna i skolan är att höja kunskapsresultaten genom ökad attraktivitet för läraryrket, tidiga insatser och ökad jämlikhet i skolan.

Läraryrket ska bli mer attraktivt

Lärarna är nyckeln till att höja kunskapsresultaten i skolan. Det är därför allvarligt att läraryrket under en lång tid har tappat i status och attraktionskraft. Stora elevkullar och den sjunkande attraktiviteten i yrket har lett till en växande brist på lärare. Det stora antalet asylsökande innebär också ett ökat antal elever, vilket ytterligare ökar rekryteringsbehovet. Regeringens ambition är att öka antalet lärare, bl.a. genom att återupprätta läraryrkets status så att lärare väljer att komma tillbaka och att lärarutbildningen blir mer attraktiv. För att göra läraryrket mer attraktivt behöver lärarna ges mer tid att ägna sig åt undervisningen och bättre möjligheter att göra karriär och utvecklas i yrket.

För att stärka yrkets attraktivitet har regeringen tagit initiativ till en nationell samling för läraryrket. Inom ramen för den nationella samlingen har regeringen genomfört en stimulans till höjda lärarlöner. Från och med den 1 juli 2016 kan huvudmännen ansöka om medel för att höja löner för särskilt kvalificerade lärare. Regeringen gör bedömningen att ca 60 000 lärare årligen kan komma i fråga för den statliga satsningen, vilket i genomsnitt innebär en lönehöjning på mellan 2 500 kronor och 3 500 kronor i månaden. Dessutom kommer karriärt-

jänstreformen att vara fullt utbyggd fr.o.m. 2017 och då omfatta 17 000 förstelärare. För att stärka jämlikheten i skolsystemet är det viktigt att det är attraktivt för lärare att arbeta och utvecklas på de skolor som har de tuffaste förutsättningarna. Regeringen för därför samtal med parterna om detta. Regeringen har även gjort det möjligt för huvudmän med tuffa förutsättningar att söka statsbidrag för ytterligare karriärtjänster för lärare i form av förstelärare och lektorer.

Regeringen bedömer att det kommer att behövas ca 40 000 fler lärare än vad som beräknas examineras 2015–2019. För att möta denna utmaning behövs åtgärder på både kort och lång sikt. Fler lärare behöver utbildas, befintliga lärare avlastas och behöriga lärare utanför skolan attraheras tillbaka. Därför avser regeringen att 2016 tillföra medel för vidareutbildning av obehöriga lärare. Regeringen har också avsatt medel till utbildningssatsningen Teach for Sweden. Utbildningen innebär att redan utbildade akademiker arbetar som lärare i en skola med stora utmaningar, samtidigt som de läser in en ämneslärarexamen.

Söktrycket till lärarutbildningarna ökar generellt, men det varierar mellan olika inriktningar. Det är fortsatt mycket lågt för t.ex. yrkeslärarutbildningarna. Trots förbättringar de senaste åren anser regeringen att det finns ett behov av att fortsatt utveckla och bygga ut lärarutbildningarna.

Det är viktigt att de som kommer till Sverige kan ges relevant utbildning för att kunna etablera sig i det svenska samhället och på arbetsmarknaden. Här är särskilt kunskaper i det svenska språket viktiga. Behovet av lärare som är behöriga att undervisa i sfi och i svenska som andraspråk är stort och ökande. Regeringen avser därför att tillföra medel för detta i budgetpropositionen för 2017.

I den nationella samlingen för läraryrket för regeringen dialog med parterna kring läraryrket. I dialogen har ett tema varit hur lärares arbetstid ska fredas så att de ska kunna ägna mer tid åt undervisning. Det är av avgörande betydelse att skolhuvudmännen säkerställer personalförsörjningen i skolan, t.ex. genom att rekrytera olika former av lärarassistenter för att avlasta lärare och rektorer. Det är angeläget att avlasta lärare som arbetar inom de delar av skolsystemet där elevökningen varit störst. Regeringen vill stödja detta arbete. Utöver resurstillskottet till kommunsektorn hösten 2015 på 9,8 miljarder

kronor kan det handla om att vid behov anpassa regelverken för subventionerade anställningar till skolans förutsättningar. Regeringen för inom ramen för den nationella samlingen för läraryrket samtal med parterna om detta.

Regeringen avser att ge Skolverket i uppdrag att förlänga sin lärarkampanj för att fler ska ta steget att utbilda sig till lärare och att fler lärare ska komma tillbaka till skolan. Det finns i dag 40 000 utbildade lärare i yrkesverksam ålder som inte arbetar som lärare. Regeringen bedömer att högre löner och bättre arbetsmiljö kan bidra till att fler väljer att återgå till läraryrket. Betydande medel tillförs också för fortbildningsinsatser som ska ge lärare möjlighet att få ny behörighet eller bredda den befintliga.

Våren 2016 presenterades ett snabbspår för nyanlända lärare. Det innebär att en modell etableras för hur personer med lärarutbildning från sina hemländer snabbt ska kunna komplettera sina ämneskunskaper och pedagogiska kunskaper, i kombination med studier i svenska som är anpassade till läraryrket.

Regeringen avser också att vid behov genomföra ytterligare reformer för att bättre ta vara på nyanlända lärares kompetens.

Tidiga insatser

En bra förskola kan lägga grunden för elevens fortsatta lärande. Det är sedan avgörande att elever redan i lågstadiet får det stöd de behöver. Regeringen har som mål att säkerställa att stöd och särskilt stöd sätts in redan i tidiga årskurser.

Förskolan spelar en viktig roll för barns utveckling och bidrar till att skapa likvärdiga förutsättningar inför skolstarten. Forskning visar att barn som har gått i förskolan lyckas bättre i skolan än de som inte har deltagit. Det gäller särskilt barn som har föräldrar med kort utbildning eller barn som av olika skäl lever i en utsatt situation. Alla barn i förskolan ska bli sedda och få möjligheter till lek och pedagogiska utmaningar. En viktig förutsättning för att förskolan ska kunna uppfylla målen för verksamheten är att barngrupperna har en lämplig storlek. Regeringen har därför avsatt medel för att minska barngruppsstorlekarna i förskolan.

Regeringens ambition är att alla barn ska gå i förskoleklass. Den är en viktig brygga mellan förskola och grundskola. Lovskola ger gott stöd för elever som behöver extra tid för att nå målen.

Regeringen planerar också att återkomma med förslag om en samlad och stadiindelad timplan för grundskolan.

Bra fritidshem kan bidra till högre kunskapsresultat och jämlika livschanser för alla elever. En allt större andel barn deltar i fritidshemmets utbildning och tillbringar allt mer tid i fritidshemmet. Personaltätheten på fritidshemmen har minskat. Mot denna bakgrund har regeringen fr.o.m. 2016 avsatt medel för en satsning på i huvudsak högre personaltäthet, men även till viss del insatser för att på andra sätt höja kvaliteten i fritidshemmen.

Utvärderingar från Skolverket visar att svensk grundskola sätter in särskilt stöd relativt sent. Att öka likvärdigheten och förebygga problem som kan växa under lång tid kräver lärare med rätt kompetens, inte minst speciallärare. Regeringen har därför avsatt betydande medel för att utbilda fler speciallärare och för att utveckla det specialpedagogiska arbetet. Regeringen har också tillsatt en särskild utredare som ska analysera förutsättningarna för att införa en s.k. läsa-skriva-räkna-garanti och lämna förslag på hur en sådan bör utformas (dir. 2015:65). Regeringens mål är att en garanti införs hösten 2017.

Läsningen är avgörande för att alla barn ska kunna utvecklas i skolan. Regeringen prioriterar därför insatser för att alla barn ska utveckla sin förmåga och lust till läsning. Det kräver samling av alla aktörer: skola, kultur, idrott och föreningsliv. Regeringen avser därför att samla de läsfrämjande insatserna under paraplyet Hela Sverige läser med barnen.

Regeringen har avsatt 2 miljarder kronor årligen för att skolhuvudmännen ska kunna öka antalet anställda i lågstadiet. Därmed får lärare i lågstadiet mer tid för undervisning, kan ägna mer tid åt varje elev och klasserna kan bli mindre. Dessutom kommer mer lärarresurser i grundskolan att frigöras genom ett minskat antal nationella prov och minskad administrativ börda.

Jämlikheten i skolan ska öka

Skolans kompensatoriska uppgift måste stärkas. Skolan ska i så stor utsträckning som möjligt utjämna skillnader som har sitt ursprung i olika uppväxtförhållanden och ge alla elever möjligheter att nå sin fulla potential.

Trenden med en minskad andel elever som är behöriga till gymnasieskolans nationella program ska brytas och stöd ska sättas in tidigt och anpassas efter elevernas behov. Detta arbete blir än viktigare när fler barn och unga kommer till Sverige från andra länder och med annan utbildningsbakgrund. Grundskoleutredningen har föreslagit flera viktiga steg för att stärka elevers möjligheter att nå kunskapsmålen och behörighet till gymnasieskolan. Utredningens förslag har nyligen remitterats och förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Regeringen har därför gett en särskild utredare i uppdrag att, i dialog med en parlamentariskt sammansatt referensgrupp, analysera situationen och föreslå åtgärder (dir. 2015:31). Utredningen har bl.a. i uppdrag att föreslå hur gymnasieskolans introduktionsprogram kan utvecklas, något som särskilt kan gynna gruppen nyanlända ungdomar i gymnasieåldern. Utredaren ska även föreslå vilka andra utbildningsvägar som kan utgöra alternativ till en gymnasieutbildning. Utredaren ska bl.a. undersöka om, och i vilken utsträckning, folkhögskoleutbildningar ska vara tillgängliga även för ungdomar som inte har fyllt 18 år.

Även styrningen inom vuxenutbildningen ska stärkas. En intern utredning i Regeringskansliet har påbörjats för att föreslå en modell för regionalt yrkesvux som i högre grad kan möta arbetsmarknadens behov. En utgångspunkt är en stärkt statlig styrning och en ökad regional samverkan.

Ojämsställdheten i skolan, som drabbar pojkar i form av generellt sämre studieresultat och flickor i form av stress och psykisk ohälsa, ska brytas. Skolan måste också fortsätta att förbättra möjligheterna för jämställda utbildningsval. Det är en viktig förutsättning för att komma till rätta med den könssegregerade arbetsmarknaden.

Huvudmän och skolor har olika förutsättningar och behov. För att särskilt stödja huvudmän för skolor med låga studieresultat och svåra förutsättningar avsätter regeringen betydande medel på överenskommelser mellan Skolverket och huvudmännen inom ramen för satsningen Samverkan för bästa skola. Skolverket ska i samverkan med varje berörd huvudman identifiera insatser som kan stärka huvudmannens förmåga att planera, följa upp och utveckla utbildningen. Skolverket ska sedan komma överens med varje berörd huvudman om

hur insatserna ska utformas och genomföras. Med utgångspunkt i underlag från Statens skolinspektion ska Skolverket bedöma vilka skolor som ska prioriteras och identifiera relevanta utvecklingsområden. De bostadsområden som bedöms vara mest utsatta ska särskilt uppmärksammas också i arbetet med att stärka skolresultaten.

Samverkan syftar också till att genomföra insatser för att höja skolresultaten för nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska. För att förbättra kommunernas förutsättningar att ta emot asylsökande barn har regeringen dessutom avsatt medel för en ökning av den ersättning som kommunerna får för asylsökande barns skolgång.

För att ytterligare stärka stödet till kommunernas arbete med validering avser regeringen att ge Skolverket i uppdrag att under 2016 utveckla riktlinjerna till stöd för kommunerna för validering för nyanlända med avslutad eller delvis avslutad gymnasial utbildning.

I slutet av 2015 avsatte regeringen 200 miljoner kronor till kommuner som fått den största procentuella ökningen av antalet elever, som stöd till de ökade kostnader detta innebär. Medlen tillfördes utöver de 9,8 miljarder kronor som gavs i generellt kommunstöd. Medlen kom företrädesvis relativt små kommuner till del. Även kommuner med stor ökning i faktiska tal, vilket ofta är stora kommuner, har kostnader för t.ex. planering och uppförande av nya skolbyggnader. Regeringen anser därför att de kommuner som har tagit emot ett stort antal eller en stor andel asylsökande och där det, utifrån storleken på befolkningsökningen i kommunen, kan finnas brist på skollokaler bör kunna få ta del av ett liknande stöd. I propositionen Vårändringsbudget för 2016 föreslås därför ett stöd för skollokaler. Regeringen har också låtit utreda hur landets skolor ska kunna ta emot nyanlända elever mer jämnt fördelat. Förslagen från utredaren bereds nu i Regeringskansliet. Förslag har också utarbetats som förbättrar möjligheten att bedriva fjärrundervisning på entreprenad mellan huvudmän. Det kan bidra till förbättrad modersmålsundervisning och studiehundledning på modersmål.

Det är viktigt att alla nyanlända elever snabbt lär sig svenska. Möjlighet till undervisning på engelska kan dock för elever med tillräcklig studievana göra det enklare att komma ikapp i

andra ämnen än svenska. Den nuvarande situationen kräver nytänkande och att skolhuvudmännen utnyttjar alla möjligheter som finns för att säkerställa att alla elever får en likvärdig undervisning och skolgång. En huvudman kan redan i dag erbjuda nationella program på engelska. Regeringen vill analysera om det finns anledning för fler skolhuvudmän att utnyttja denna möjlighet. Regeringen avser därför att låta Skolverket undersöka om vissa nyanlända är betjänta av engelskspråkig undervisning och behovet av att fler huvudmän utnyttjar möjligheten till detta. Skolverket ska också analysera i vilken mån huvudmännen kan ge elever större möjlighet att använda sitt modersmål.

Regeringen följer utvecklingen i skolan noga. Särskilt viktigt är detta i ljuset av det mycket stora antalet nya elever som kommit under senare tid. Regeringen avser att återkomma med ytterligare förslag inom skolans område i budgetpropositionen för 2017.

2.6 Klimatet är vår tids ödesfråga

Klimatfrågan är regeringens högst prioriterade miljöfråga. Arbetet med att begränsa klimatutsläppen ställer krav på olika typer av lösningar och på ett sammanhållet globalt och nationellt politiskt arbete. Vid FN:s klimatmöte i Paris 2015 kom samtliga 193 medlemsländer överens om ett nytt globalt och rättsligt bindande klimatavtal. Parisavtalet är en milstolpe i klimatarbetet. För första gången har världen ett globalt klimatavtal där alla länder åtar sig att bidra med allt ambitiösare åtaganden. Avtalet slår fast att den globala temperaturökningen ska hållas så långt som möjligt under 2 grader Celsius och att man ska sträva efter att begränsa den till 1,5 grader. Avtalet innebär också att länder successivt ska skärpa sina åtaganden.

Parisavtalet är ramverket för ett långsiktigt och ambitiöst klimatarbete i världens alla länder. Det stora arbetet med att minska utsläppen återstår dock och alla länder måste formulera en ambitiös klimatpolitik för att möjliggöra detta. Regeringen anser att EU så snart som möjligt måste inleda arbetet med att ratificera och genomföra Parisavtalet. En viktig del är att hitta lösningar som möjliggör en ökad klimatambition inom EU. Det är viktigt att Parisavtalet beaktas

fullt ut i det fortsatta genomförandet av 2030-ramverket och att EU hittar vägar som möjliggör deltagande i de 5-åriga ambitionscyklerna.

I september 2015 antog medlemsländerna i FN Agenda 2030 med 17 globala mål – Sustainable Development Goals. Genom målen förenas för första gången ansvaret för miljö och klimat med social och ekonomisk utveckling. Länderna ska verka för att målen uppnås till 2030. I det nationella genomförandet av målen kommer de nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet att vara en viktig utgångspunkt. Ett av målen är att länderna ska vidta åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna och deras effekter. Sveriges politik för global utveckling är ett viktigt verktyg för att effektivisera det gemensamma arbetet för att uppnå de globala målen och 2030-ramverket.

Sverige ska ligga i framkant i klimatomställningen

Regeringen anser att Sverige ska vara en global föregångare i klimatomställningen. Nyckeln till att minska de globala klimatutsläppen är att rikare länder går före och minskar utsläppen samt utvecklar och sprider lösningar, samtidigt som utvecklingsländer ges stöd i sin klimatomställning och klimatanpassning.

Sverige skärper den nationella klimatpolitiken och minskar utsläppen för att bidra till en globalt hållbar utveckling som håller den globala temperaturökningen så långt som möjligt under 2 grader och strävar efter att begränsa den till 1,5 grader. Under mandatperioden 2014–2018 ska utsläppen av växthusgaser i Sverige tydligt minska.

Riksdagen har antagit ett etappmål om att klimatutsläppen ska minska med 40 procent till 2020 jämfört med 1990. Regeringen bedömer att målet kommer att uppnås (skr.2015/16:87). Den förra regeringens inriktning var att en tredjedel av minskningen skulle ske i form av investeringar i andra EU-medlemsstater eller flexibla mekanismer. Regeringen höjer klimatambitionen och vill i ökad utsträckning nå målet genom nationella insatser. Bedömningen när regeringen tillträdde var att utsläppen skulle behöva minska med ytterligare 4 miljoner ton till 2020 för att målet skulle kunna uppnås enbart genom nationella åtgärder. Hälften av denna minskning bedöms uppnås med redan genomförda åtgärder.

Regeringen har genomfört nya åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige till

2020. Med regeringens politik uppgår de statliga klimatinvesteringarna i Sverige och internationellt till 4,5 miljarder kronor 2016. Investeringarna görs inom framför allt fyra områden: förnybar energi, fossilfria resor samt lokala och internationella klimatinvesteringar.

Regeringen avser att återkomma med ytterligare åtgärder under mandatperioden som bidrar till minskade utsläpp av växthusgaser. Prioriterade frågor är fortsatt arbete med fossilfria resor och transporter och 100 procent förnybar energi. De statliga bolagen ska vara ledande i sitt hållbarhetsarbete. Ytterligare åtgärder behövs också för att minska utsläpp från jordbruksmark, där en förändring av EU:s gemensamma jordbrukspolitik är viktig. I enlighet med principen om att förorenaren ska betala stärker regeringen under mandatperioden arbetet med att öka miljöskatternas styrande effekt.

Regeringen kommer även att fortsätta arbetet med att kartlägga icke skatterelaterade potentiellt miljöskadliga subventioner i syfte att minska miljöbelastningen.

Långsiktig styrning och ambitiösa mål behövs för fortsatt omställning

Miljömålsberedningen har i parlamentarisk enighet i sitt delbetänkande (SOU 2016:21) föreslagit ett klimatpolitiskt ramverk med ett långsiktigt mål för 2045 och en klimatlag som tydliggör processerna och långsiktigheten i klimatpolitiken. Miljömålsberedningen har också föreslagit att regeringen inrättar ett oberoende klimatpolitiskt råd. Regeringen delar Miljömålsberedningens syn att Sverige ska vara ett ledande land i det globala arbetet med att förverkliga Parisavtalets ambitiösa målsättningar. Sverige ska fortsätta vara en internationell förebild genom sitt nationella klimatarbete. Beredningens förslag har remitterats.

Regeringen stärker dialogen med näringsliv, kommuner, universitet och högskolor, andra offentliga aktörer samt det civila samhället genom initiativet Fossilfritt Sverige. Det finns ett stort engagemang, höga ambitioner och en stor enighet om att Sverige kan bli fossilfritt bland aktörerna som anslutit sig till initiativet. Investeringstödet till lokala klimatåtgärder, det s.k. Klimatklivet, underlättar för företag, kommuner, organisationer och andra att göra viktiga klimatinvesteringar.

Klimatförändringarna har stor inverkan på centrala funktioner i samhället. Det är av yttersta vikt att alla tar ansvar för att vidta anpassningsåtgärder inom sitt verksamhetsområde. Många myndigheter har en viktig roll. Regeringen avser att under mandatperioden utarbeta en nationell strategi för klimat-anpassning i syfte att långsiktigt stärka klimat-anpassningsarbetet och den nationella sam-ordningen av detta arbete.

Fossilfria transporter och resor prioriteras

En fossilfri fordonsflotta är en prioriterad fråga för regeringen. Minskade utsläpp från transportsektorn är centralt för att Sverige ska nå sina långsiktiga klimatmål. För detta krävs ett mer transporteffektivt samhälle i kombination med mer resurseffektiva fordon och en övergång till förnybara energislag. Regeringens ambition är ett vägtransportsystem vars fordon drivs med förnybara drivmedel eller elektricitet.

Transportsystemet ska utvecklas så att det blir långsiktigt hållbart. Miljöpåverkan från transportsektorn och dess utsläpp av växthusgaser ska minska. Det förutsätter att fler går, cyklar och reser kollektivt samt att godstransporter flyttas över från väg till järnväg och sjöfart. Infrastrukturen ska planeras, byggas och drivas utifrån en god resurshushållning och energi-effektivitet. Riksdagens mål om att andelen förnybar energi i transportsektorn ska vara minst 10 procent 2020 uppnås med befintliga styrmedel och åtgärder. Redan 2014 uppgick andelen förnybar energi i transportsektorn till ca 19 procent. Regeringen har presenterat nya åtgärder för att höja den andelen ytterligare till 2020 och avser att intensifiera insatserna för att nå en fossilfri fordonsflotta.

I linje med detta höjdes energiskatten på bensin och diesel 2016. Från och med 2017 tillämpas en uppräknings av skattesatserna för bensin och diesel som beaktar utvecklingen av BNP. Det sker genom att skattesatserna årligen räknas upp med 2 procentenheter utöver befintlig KPI-omräkning. Sverige ska nå en fossilberoende fordonsflotta 2030. Regeringen har också slopat begränsningen för hur stor andel biodrivmedel som är skattebefriad i låginblandad bensin och diesel, vilket möjliggör ytterligare stöd till förnybara drivmedel. Dessutom anser regeringen att det är viktigt att

satsa på elektrifiering av transportsektorn. Regeringen har därför avsatt medel till den s.k. supermiljöbilspremie. Regeringen har även ändrat regelverket för premien för att möjliggöra stöd till fler rena elbilar. I budgetpropositionen för 2016 aviserade regeringen att den tids-begränsade nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöbilar bör förlängas fr.o.m. 2017 t.o.m. 2019. Eldrivna bussar har stor potential att minska utsläppen av växthusgaser och luft-föroreningar. Dessa bussar är dock fortfarande dyra. För att främja introduktionen av eldrivna bussar på marknaden införs under 2016 en elbusspremie. Regeringens satsning på stads-miljöavtal innebär också möjligheter för kommuner och landsting att söka stöd för bl.a. laddinfrastruktur för eldrivna bussar.

Förbättrad kollektivtrafik kan bidra till minskade persontransporter med bil och därmed minskade växthusgasutsläpp. Regeringen har avsatt medel för förbättrad kollektivtrafik på landsbygden. Trafikverket har i uppdrag att samråda med länen om hur medlen för förbättrad kollektivtrafik bäst kan användas i respektive län.

De ekonomiska incitamenten måste stärkas för att välja gång, cykel och kollektivtrafik framför bilen då det är möjligt. Regeringen har påbörjat arbetet med att ta fram en nationell cykelstrategi. Häri övervägs förslag om att främja användandet av elcyklar.

Det finns ett behov av att flygtrafiken i högre utsträckning bär sina egna klimatkostnader. Därför har regeringen tillsatt en utredning som ska analysera och föreslå hur en skatt på flygresor kan utformas (dir. 2015:106). Skatten bör uppmuntra konsumenter att välja mer miljövänliga alternativ, vilket i sin tur leder till minskade utsläpp och mindre klimatpåverkan. Skatten bör också uppmuntra flyget till effektivare transporter och minskad klimat-påverkan. Skattens utformning ska även samverka med de närings-, transport- och regionalpolitiska målen om bl.a. jobb, till-gänglighet och konkurrenskraft i alla delar av landet.

Regeringen bedömer att det finns en effektiviseringspotential för såväl lätta som tunga fordon. Bonus-malus-utredningen (dir. 2015:59) ska föreslå hur miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid kan premieras vid inköpstillfället genom en bonus medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid

belastas med högre skatt (malus). Utredningen ska lämna sitt betänkande senast den 29 april 2016. Fram tills ett nytt system är på plats är det viktigt med en supermiljöbilspremie. Detta gäller också en nedsättning av förmånsvärdet för vissa miljöbilar. Det är viktigt att alla aktörer har god förutsägbarhet inför anskaffandet av nya miljöfordon.

Vägsplitageskattekommittén ska analysera hur en avståndsbaserad vägsplitageskatt för svenska och utländska tunga lastbilar kan utformas (dir. 2015:47). Genom en sådan skatt kan den tunga trafiken i högre grad bära sina samhälls-ekonomiska kostnader. Regeringens ambition är att en sådan skatt ska införas.

Regeringen bedömer också att det finns en betydande potential för ökad användning av biodrivmedel. Regeringens målsättning är att så snabbt som möjligt under mandatperioden få regler på plats som ger långsiktigt hållbara och stabila villkor för biodrivmedel. Befrielsen från koldioxidskatt som Sverige tillämpat för biodrivmedel utgör enligt Europeiska kommissionen ett statligt stöd. Därför kunde kommissionen inte godkänna det svenska upplägget att kombinera skattebefrielsen med en s.k. kvotplikt för biodrivmedel. Sverige har dock i december 2015 fått fortsatt statsstöds godkännande för befrielse av koldioxidskatt och viss andel av energiskatten för hållbara biodrivmedel. För flytande biodrivmedel gäller godkännandet t.o.m. utgången av 2018 och för biogas som används som drivmedel t.o.m. utgången av 2020.

Hållbara förnybara bränslen ska ges minst lika goda förutsättningar som hittills att konkurrera med fossila bränslen så att en successivt ökande andel förnybara bränslen kan åstadkommas. Regeringen bedömer att det är möjligt att sänka skatten på vissa biodrivmedel utan att komma i konflikt med EU:s statsstödsregler. Regeringen föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2016 sänkt skatt på vissa biodrivmedel fr.o.m. den 1 augusti 2016.

Ett mer hållbart energisystem

Det övergripande målet för den svenska energipolitiken är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Regeringen anser att energisystemet på sikt ska

bygga på 100 procent förnybar energi. Energipolitiken ska skapa villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnads-effektiv svensk energiförsörjning med liten inverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle.

Investeringar i energisystemet är ofta långsiktiga och har långa ledtider. Mot denna bakgrund har regeringen tillsatt en parlamentarisk energikommission som ska lämna underlag till en bred politisk överenskommelse om den långsiktiga energipolitiken, med särskilt fokus på förhållandena för elförsörjningen (dir. 2015:25). I arbetet ska kommissionen ta del av och analysera tillgängliga bedömningar av hur det framtida behovet av energi kan mötas. Kommissionen ska också identifiera vilka förändringar i regelverken som kan komma att krävas för en samhällsekonomiskt effektiv utveckling av energisystemet.

Det är viktigt för näringslivet, inte minst industrin, att det finns god och tillförlitlig tillgång till el till konkurrenskraftiga priser. År 2015 beslutade energiföretagen Vattenfall och E.ON (nuvarande Uniper) att stänga fyra kärnkraftsreaktorer före 2020. För att säkerställa att det vid varje givet tillfälle finns tillräcklig produktionskapacitet för att tillgodose efterfrågan har regeringen föreslagit att förlänga effektreserven till 2025.

Regeringen har genomfört satsningar som främjar utveckling och etablering av solceller. År 2016–2019 satsas 1,4 miljarder kronor för detta ändamål. Regeringen har också inrättat ett nytt nationellt forum för s.k. smarta elnät för att främja utvecklingen av teknik, användning och affärsmodeller av sådana nät. Forumet ska också stödja hållbarhetsarbetet inom ramen för regeringens exportstrategi.

Regeringen har också höjt ambitionen i elcertifikatssystemet, till 30 TWh 2020, motsvarande 5 TWh ny förnybar el. I samband med detta begränsades skattefriheten för el som producerats i bl.a. vindkraftverk och samordnades med nya regler för annan elproduktion. Regeringen vill även förbättra förutsättningarna för havsbaserad vindkraft.

En utredare ska se över förutsättningarna för att skattemässigt stimulera solenergi, i synnerhet el producerad med solceller.

Energimyndigheten har fått i uppdrag att ta fram förslag för ökad användning av solel.

Uppdraget ska slutredovisas den 17 oktober 2016.

Sverige deltar i en rad internationella samarbeten på klimat- och energiområdet där strävan är att minska klimatpåverkan och främja energieffektivisering och investeringar i förnybar energi. Sverige ska verka för att stärka utvecklingsbankers arbete för att investeringar och stöd till fossil energi fasas ut på sikt och att investeringar i förnybar energi ökar. Regeringen föreslog därför i budgetpropositionen för 2016 att Swedfund skulle få ett kapitaltillskott för bl.a. klimat- och miljöinvesteringar.

En cirkulär och biobaserad ekonomi

I en cirkulär och biobaserad ekonomi är Sveriges skogar, vatten, mineraltillgångar och jordbruksmark en stor tillgång i en hållbar råvaruproduktion och i omställningen till ett hållbart samhälle. Samtidigt kan nya affärsmöjligheter och nya jobb skapas i såväl städer som på landsbygd och påverkan på klimat, miljö och hälsa minska. Produkterna ska hålla längre och vara lättare att återvinna. Avfall ska ses som en resurs i ett giftfritt kretslopp. Det kan handla om att återanvända, hyra, dela och reparera olika produkter. Från skogen kommer förnybar råvara som till betydande del kan ersätta olja i allt från material till drivmedel. En cirkulär ekonomi kan även innebära ekonomiska vinster för företag genom ökad resurseffektivisering. I syfte att öka återanvändningen av produkter har regeringen tillsatt en utredning (dir. 2016:3) Utredningen ska analysera vilka hinder som kan finnas i lagstiftningen och vilka styrmedel som behövs för att öka återanvändningen av produkter. Det övergripande målet är att nå en mer resurseffektiv och cirkulär samhällsekonomi som begränsar påverkan på miljön. Regeringen tar steg mot en cirkulär och biobaserad ekonomi. Bland annat har Finansdepartementet remitterat förslag om sänkt skatt för reparationer.

Regeringen har även tillsatt en utredning som ska kartlägga den framväxande delningsökonomi och se över olika användares roller och rättsliga ställning (dir. 2015:136). Utredningen ska undersöka om befintlig lagstiftning är ändamålsenlig eller om det finns behov av lagändringar. I utredningens uppdrag ingår även att bedöma om det finns behov av

andra åtgärder för att främja en positiv utveckling inom delningsekonomin.

Miljömålen ska uppnås

Det är regeringens ambition att miljömålen ska nås. Miljö och klimat behöver fortsatt integreras i de politikområden där drivkrafterna och lösningarna till miljöproblemen finns.

För att stärka genomförandet av miljöpolitiken och öka takten i arbetet med att nå miljömålen har regeringen inrättat ett miljömålsråd. Rådet är en plattform för myndighetschefer vid 17 myndigheter som är strategiskt viktiga för att nå miljömålen. Miljömålsrådet ska presentera förslag på åtgärder för att öka takten i arbetet med att nå miljömålen. Regeringen avser att återkomma med en redovisning i budgetpropositionen för 2017.

Regeringen prioriterar arbetet för att uppnå en giftfri miljö genom att minska förekomsten av hormonstörande och hälsofarliga ämnen i dricksvattnet. När EU:s regelverk inte räcker till ska Sverige ha ambitionen att pröva att gå före med nationell lagstiftning mot farliga kemikalier. Förebyggande och utfasning av särskilt farliga ämnen bör säkerställas genom förbättrad information om produkters återvinningsbarhet, krav på information om utbytbarhet och innehåll av särskilt farliga ämnen samt ytterligare begränsningar av sådana ämnen i befintlig produktlagstiftning. En kartläggning av förekomsten av farliga ämnen som ännu inte är reglerade i EU genomförs. Kartläggningen tar sikte på farliga ämnen i konsumentprodukter.

Rent vatten är en livsförutsättning. Det behövs både skydd och förebyggande åtgärder för att säkra tillgång till rent vatten. Ett åtgärdsprogram för hur Sverige ska nå EU:s ramdirektiv utarbetas.

Regeringen ska tillsätta en utredning som ska analysera behovet av beskattning för att minska spridningen av kadmium och andra hälso- och miljöfarliga ämnen och tungmetaller i miljön. Utredningen ska också göra en översyn av skatten på bekämpningsmedel och analysera om skattens effektivitet samt styrande effekt avseende hälsa och miljö kan öka.

Från och med 2017 års ekonomiska vårproposition kommer regeringen att vartannat år inkludera en miljöbilaga som ger en fördjupad

bild av regeringens strategi för miljömålsarbetets olika delar.

En strategi för hållbar konsumtion

Konsumtionen står för en stor del av vår klimat- och miljöpåverkan. Regeringen har därför beslutat att ta fram en strategi för hållbar konsumtion som ska presenteras i budgetpropositionen för 2017. Strategin kommer att bestå av åtgärder som dels riktas mot konsumentmarknaderna generellt, dels mot de sektorer som står för den största andelen av de totala utsläppen, såsom boende, transport och livsmedel. Konsumenterna ska få tillgång till mer information för att kunna göra välinformerade val. Det ska vara lätt att som konsument agera hållbart.

En viktig del av strategin består av att analysera metoder för att använda varor och tjänster mer effektivt, i syfte att främja delningsökonomi och en cirkulär ekonomi. För att stärka den sociala hållbarheten har regeringen även beslutat om att pröva frågan om Sverige ska bli ett föregångsland för rättvis handel.

2.7 Stärkt välfärd och ökad jämlikhet

Regeringens målsättning är att tillväxten och välståndet i Sverige ska komma alla till del. Gemensamt finansierade välfärdstjänster, såsom barnomsorg, äldreomsorg, utbildning och hälso- och sjukvård, är centrala delar i den svenska modellen. Den generella välfärden bidrar till sammanhållning, jämlikhet och jämställdhet i samhället. Välfärdstjänsterna möjliggör också för fler att arbeta mer och bidrar till ett högt arbetskraftsdeltagande bland både kvinnor och män. Välfärdstjänsterna bidrar till hög sysselsättning och tillväxt. Välfärdstjänsterna ska därför komma alla till del, oavsett bakgrund och betalningsförmåga.

Den svenska modellen kännetecknas också av de allmänna socialförsäkringarna. Socialförsäkringarna har under lång tid bidragit till en rättvisare fördelning av de ekonomiska resurserna och medverkat till både social sammanhållning och god ekonomisk tillväxt. Som framgår av bilaga 2 har utbetalningarna från socialförsäkringarna dock minskat i värde i

relation till den allmänna löneutvecklingen. Regeringen avser att följa utvecklingen noga.

När människor känner sig trygga vågar de mer och när de ekonomiska villkoren i samhället utjämnas skapas mer jämlika förutsättningar för att utvecklas. Därför krävs en politik som utjämnar risker och kostnader över livet och mellan generationer, mellan dem som har arbete och dem som för tillfället är utan eller på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning är förhindrade att arbeta.

Kampen mot ojämlikheten är viktig i samhällsbygget. Ekonomisk utsatthet påverkar människors hälsa och riskerar att leda till sociala problem. Stora inkomstskillnader och klyftor minskar samhörigheten och tilliten bland medborgarna, vilket kan leda till att förtroendet för samhällets institutioner minskar. På sikt kan ökade klyftor undergräva medborgarnas vilja och förmåga att agera solidariskt.

En hög grad av ojämlikhet är ofta förknippad med låg social rörlighet. Flera studier har därtill visat att ökade klyftor påverkar den ekonomiska tillväxten negativt. En större inkomstspridning har ett negativt samband med tillväxten på längre sikt. Inkomstskillnaderna mellan dem som arbetar och dem som är arbetslösa eller sjuka har ökat de senaste åren och lett till en ökning av andelen med låg ekonomisk standard.

Ett av målen inom Agenda 2030 avser jämlikhet och ett delmål är att till 2030 successivt uppnå och upprätthålla en inkomsttillväxt högre än det nationella genomsnittet för de 40 procent av befolkningen som har lägst inkomst. Regeringen tar fram en handlingsplan för att nå detta mål och följer utvecklingen utifrån denna.

Med en snabbt ökande befolkning är risken stor att andelen med låg ekonomisk standard ökar. Regeringen avser att fortsätta motverka den ekonomiska utsattheten med insatser för fler jobb och riktade åtgärder för samhällets mest utsatta.

I ett fungerande välfärdssamhälle ska sjukdom, skada, funktionsnedsättning eller arbetslöshet inte medföra ekonomisk utsatthet. Med växande klyftor minskar de gemensamma beröringspunkterna i samhället. Därför krävs en politik för ökad ekonomisk jämlikhet och minskad ekonomisk utsatthet. För regeringen är det centralt att fortsatt värna starka offentliga trygghetssystem och skapa långsiktigt hållbara och moderna socialförsäkringar.

Den förra regeringen valde sänkta skatter framför satsningar på välfärden. Investeringarna i välfärden har varit eftersatta. Regeringen prioriterar att utveckla samhällsbygget genom att stärka välfärden och genom att skapa bättre förutsättningar för att fler kan anställas inom välfärdens verksamheter. Med fler anställda förbättras arbetssituationen och fler kan arbeta mer och längre. En bättre arbetsmiljö för de anställda innebär också att fler vill utbilda sig och arbeta inom välfärdens verksamheter i framtiden. Fler undersköterskor, sjuksköterskor, lärare, förskollärare och socialarbetare bidrar till skola, vård och omsorg av hög kvalitet för alla.

Kvinnor tar ofta ett större ansvar för vård av anhöriga och omvårdnad av barn. Många kvinnor går ned i arbetstid för att göra detta. Ingen ska behöva gå ned i arbetstid för att välfärden inte håller tillräckligt god kvalitet. Barn- och äldreomsorgen bidrar till att öka antalet arbetade timmar, bl.a. genom att möjliggöra för såväl kvinnor som män att arbeta heltid. En väl utbyggd äldre- och barnomsorg av god kvalitet är avgörande för kvinnors livsvillor. Barnomsorgen möter i dag behoven av omsorg på dagtid medan omsorgen på kvällar, nätter och helger är eftersatt. Det försvårar för kvinnor att gå upp i arbetstid.

Alltför ofta organiseras kvinnors arbete så att heltid inte erbjuds. Därför avser regeringen att utreda hur detta påverkar kvinnors liv och möjligheter till egen försörjning och en god livsinkomst samt vilka kostnader detta har för det offentliga och för ekonomin i stort.

Regeringen har mottagit betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19). Betänkandet kommer att remitteras.

För att stödja kommunsektorn överlämnade regeringen, i november 2015 propositionen Extra ändringsbudget för 2015 till riksdagen med förslag om ett engångstillskott på 9,8 miljarder kronor till kommunsektorn. Bedömningen var att det fanns ett behov av ökade resurser i många av välfärdens verksamheter och att detta behov hade ökat till följd av det stora antalet asylsökande. Medlen kan disponeras även 2016 för att möta utmaningarna i bl.a. skolan, vården och omsorgen.

Regeringen har genomfört stora satsningar på skola, vård och omsorg sedan regeringsskiftet. Betydande resurser har tillförts kommunsektorn genom statsbidrag och andra reformer. Det har skapat ett utrymme för kommuner och landsting

att anställa 20 000 fler inom välfärdens verksamheter.

Att det finns kvalificerad arbetskraft är en förutsättning för att välfärden ska utvecklas. Genom att bättre ta tillvara på den kompetens som många av de människor som nu kommer till Sverige besitter kan detta behov mötas. För att klara den långsiktiga kompetensförsörjningen i välfärden behöver fler utbildas inom de yrken där det råder brist. Staten, liksom kommuner och landsting har här ett stort ansvar. Regeringen avser att ta initiativ till en dialog med Sveriges Kommuner och Landsting i syfte att inleda ett arbete för att komma tillrätta med bristyrkessituationen inom välfärdssektorn.

Sverige behöver skapa förutsättningar för en fungerande kompetensförsörjning i hela landet. Det är viktigt för att säkra den långsiktiga tillgången till kompetent arbetskraft och motverka fortsatt utflyttning från Sveriges landsbygd. Möjligheterna till högre utbildning genom samverkan med universitet och högskolor avseende kompetens- och lärcentrum är en del i detta som kan utvecklas.

Sverige ska ha en välfärd som går att lita på. Regeringen följer noga utvecklingen i kommunsektorn och avser att återkomma om ytterligare investeringar i välfärden.

Förbättrad tillgänglighet i barnomsorgen

Förskolan är viktig för barns utveckling och bidrar till att skapa likvärdiga förutsättningar inför skolstarten. Den goda tillgången till barnomsorg i Sverige har också bidragit till att fler kan arbeta mer. Barnomsorgen har haft särskilt stor betydelse för att möjliggöra ett högt arbetskraftsdeltagande bland kvinnor (se fördjupningsrutan Väl fungerande barnomsorg och kvinnors sysselsättning).

Även föräldrar som jobbar på obekvämt arbetstid ska ha tillgång till en bra barnomsorg. Föräldrar ska inte behöva avstå arbetspass för att barnomsorg saknas. Behovet av barnomsorg kan vara särskilt stort för ensamstående föräldrar. Barnomsorgen behöver bättre anpassas till hur familjer och arbetsliv ser ut. Regeringen har därför avsatt resurser för att öka tillgängligheten till barnomsorg på kvällar, nätter och helger. Regeringen avser att följa upp satsningen för att se hur den påverkat tillgången till barnomsorg på obekvämt arbetstid.

Kvinnor tar ofta ett större ansvar för att vårda barn och många arbetar deltid för att göra detta. Regeringens satsningar på att öka tillgängligheten till barnomsorg kan öka möjligheten för kvinnor att förvärvsarbeta mer.

En hälso- och sjukvård i världsklass

Målet för hälso- och sjukvården är att befolkningen ska erbjudas en behovsanpassad, och effektiv hälso- sjukvård av god kvalitet. Vården ska vara jämlik, jämställd och tillgänglig.

Folkhälsan i Sverige är god och hälso- och sjukvården är en bidragande orsak till detta. Internationella jämförelser visar att svensk hälso- och sjukvård är effektiv och uppvisar goda resultat. Den goda hälsan och den positiva utvecklingen har dock inte kommit alla till del och hälsoklyftorna är stora. Människors hälsa hänger nära samman med deras utbildnings- och inkomstnivå samt deras anknytning till arbetsmarknaden. Kvinnor med kort utbildning har i flera avseenden haft den minst gynnsamma hälsoutvecklingen de senaste decennierna. Regeringen anser att alla ska ges förutsättningar för en god hälsa oavsett ekonomiska resurser. Det är en viktig del av den svenska modellen. Regeringen har därför som ett långsiktigt mål att sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation.

För att uppnå en mer jämlik och jämställd hälsa genomför regeringen en riktad primärvårdssatsning, satsningar på förlossningsvård och kostnadsfri mammografi. För att möjliggöra vård på lika villkor för barn och unga, och för att utjämna hälsoskillnaden mellan olika socioekonomiska grupper, har regeringen avsatt medel så att alla under 18 år får läkemedel och andra förmånsberättigade varor inom läkemedelsförmånerna kostnadsfritt.

Kvaliteten i hälso- och sjukvården är beroende av en fungerande kompetensförsörjning. En förutsättning för att vårdgivare ska kunna erbjuda en god och effektiv vård är att de har rätt personal till rätt uppgift. Det finns dock flera tecken på att personalens kompetens skulle kunna användas mer effektivt. Antalet läkare och sjuksköterskor i sjukvården har under det senaste decenniet ökat snabbare än befolkningen som helhet, medan antalet undersköterskor och vårdbiträden minskat. Samtidigt uppger personal i olika undersökningar att de utför arbets-

uppgifter som andra yrkesgrupper skulle kunna göra istället. För att bättre ta tillvara på vårdpersonalens kompetens och bidra till landstingens kompetensförsörjning har därför en särskild s.k. professionsmiljard införts fr.o.m. 2016. Kompetensförsörjningen kan också underlättas genom snabbare validering av kompetensen hos personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från andra länder. Socialstyrelsen har därför tillförts resurser för detta ändamål. Våren 2016 presenterades även ett snabbspår för ett antal legitimationsyrken inom hälso- och sjukvården. Därutöver utökas antalet platser på utbildningarna till sjuksköterska, specialistsjuksköterska och barnmorska.

Kostnaderna i hälso- och sjukvården har ökat och den demografiska utvecklingen innebär en utmaning framöver. För att ytterligare förbättra hälso- och sjukvården är det viktigt att resurserna används effektivt och att styrningen fungerar ändamålsenligt.

Det ökade antalet asylsökande har medfört att arbetsbelastningen för tillståndsgivning och tillsyn av hem för vård eller boende (HVB) har ökat kraftigt för Inspektionen för vård och omsorg. Det har inneburit negativa konsekvenser för inspektionens övriga verksamhet. Regeringen är angelägen om att Inspektionen för vård och omsorg ska ha förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag och avser att återkomma i budgetpropositionen för 2017.

Ökad jämlikhet i äldreomsorgen

Sverige är och ska fortsatt vara ett av världens bästa länder att åldras i. Äldre kvinnor och män ska ha tillgång till en likvärdig omsorg av god kvalitet oavsett var de bor. De flesta äldre uppger att de är nöjda med sin äldreomsorg, men det finns brister när det gäller vården och omsorgen av de äldre. Att det finns stora skillnader mellan olika delar av landet visar också på behovet av ökad likvärdighet och jämlikhet. Den åldrande befolkningen och en minskande andel personer i arbetsför ålder innebär en utmaning framöver för äldreomsorgens personalförsörjning.

För att öka tryggheten för äldre har resurser tillförts. Initiativ har tagits för att kommuner och landsting ska klara bemanningen inom äldreomsorgen. En flerårig bemanningssatsning påbörjades 2015 i syfte att skapa utrymme för

personalen att tillbringa mer tid med de äldre. Satsningen ger större möjligheter för personalen att bidra till att gemensamt utveckla verksamheten och förbättra arbetsmiljön. Därigenom ökar attraktionskraften för yrken inom äldreomsorgen. Dessutom genomförs kompetenshöjande insatser under 2016. Regeringens satsningar på traineejobb och extratjänster i välfärden kan också vara viktiga verktyg för att säkra den långsiktiga kompetensförsörjningen inom vården och omsorgen.

Många äldre har ett stort behov av hälso- och sjukvård. Regeringen aviserade därför i budgetpropositionen för 2016 att förslag kommer att läggas om att fr.o.m. den 1 januari 2017 slopa vårdavgifterna för personer över 85 år inom öppen hälso- och sjukvård och som ingår i det nationella högkostnadsskyddet.

Alla äldre ska känna en trygghet i vardagen och boendet bör vara anpassat utifrån den äldres behov. Regeringen kommer att följa detta noga.

Ohälsan och sjukfrånvaron ska minska

Regeringens övergripande målsättning är att sjukfrånvaron ska ligga på en låg och långsiktigt stabil nivå för såväl kvinnor som män. Sedan 2010 har sjukfrånvaron, mätt i sjukpenningtal, ökat med 74 procent. Ökningen av sjukfrånvaron har skett inom alla sektorer och yrkesgrupper, men ökningen har varit mer påtaglig för kvinnor än för män. Anställda inom vård och omsorg står för de flesta nya sjukfallen. Att bryta den allvarliga utvecklingen med ökad sjukfrånvaro är en av regeringens mest prioriterade frågor.

Mot denna bakgrund genomför regeringen ett brett åtgärdsprogram inom flera politikområden. Åtgärderna ska bidra till förbättrad hälsa och bättre möjligheter för människor att stanna kvar i eller återgå till arbete. Som en del av åtgärdsprogrammet har regeringen gett Försäkringskassan i uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en väl fungerande sjukskrivningsprocess. Myndigheten har också fått i uppdrag att utveckla sitt stöd till arbetsgivare samt utvärdera det nuvarande arbetsplatsnära stödet.

En annan viktig del i att motverka den arbetsrelaterade ohälsan är den arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet som regeringen har presenterat.

Ersättningen från sjukförsäkringen ska ge trygghet och lämnas under den tid det tar att återfå arbetsförmågan. Införandet av en tidsgräns för hur länge sjukpenning kan lämnas innebar en avvikelse från denna princip. Den bortre tidsgränsen har inte främjat rehabiliteringsprocessen och har inte heller garanterat att de försäkrade fått rätt hjälp. I stället har sjuktalet ökat kraftigt sedan de första personerna utförsäkrades. Regeringen avskaffade den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen den 1 februari 2016. Under 2016 avser regeringen att inleda ett arbete i Regeringskansliet för att se över hur rehabiliteringsinsatser för individen kan stärkas inom ramen för rehabiliteringskedjan.

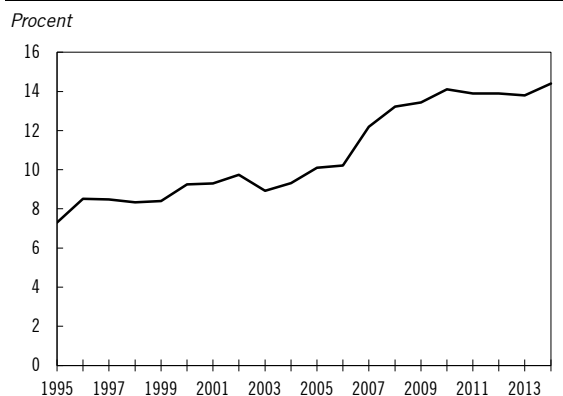
Inkomstskillnaderna ska minska

Skillnaderna i de disponibla inkomsterna har ökat. Det finns flera förklaringar till denna utveckling. Framför allt har inkomsterna för dem med allra högst inkomster ökat snabbare än för övriga till följd av ökade kapitalinkomster. Avskaffandet av fastighetsskatten och förmögenhetsskatten har också bidragit till ökningen av inkomsterna för dem med högst inkomster. Därtill har de lägsta inkomsterna ökat förhållandevis långsamt. Transfereringar som utgör en större andel av inkomsterna där än i de högre inkomstskikten, är vanligtvis kopplade till prisutvecklingen, eller bestämda i fasta belopp, och de har utvecklats svagare än lönerna (se bilaga 2).

Andelen individer med låg ekonomisk standard har ökat sedan 1995 (se diagram 2.8). Den största ökningen har skett sedan 2006. Den successiva utbyggnaden av jobbskatteavdraget förstärkte inkomsterna för dem i mitten av inkomstfördelningen. Samtidigt sänkte den förra regeringen ersättningarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringen. Detta bidrog till att inkomsterna för dem med lägre inkomster inte växte i samma takt som för övriga. Sänkta ersättningar innebar tillsammans med differentierade och i många fall ökade avgifter för arbetslöshetsförsäkringen att många lämnade arbetslöshetskassorna. Likformighet i beskattning är önskvärt. Den förra regeringens skattepolitik innebar exempelvis att pensionärer vid lika inkomst fick betala en högre skatt än de som hade jobb. Sammantaget innebar dessa förändringar i

skatte- och transfereringssystemen en ökning av andelen personer med låg ekonomisk standard.

Diagram 2.8 Andel med låg ekonomisk standard 1995–2014



Anm. Låginkomstgränsen beräknas som 60 procent av medianinkomsten för det aktuella året. Data kommer från urvalsundersökningen Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2010 och från Totalräknad inkomstfördelningsstatistik (TRIF) 2011–2014. Övergången till TRIF medför ett tidsseriebrott i statistiken, främst till följd av att undersökningarna använder olika hushållsbegrepp.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Regeringen vill utveckla den svenska modellen genom en politik för ökad ekonomisk jämlikhet. Regeringen har genomfört viktiga satsningar för att stärka de ekonomiska marginalerna för hushåll med svag ekonomi. Sjuk- och aktivitetsersättningen, underhållsstödet, grundnivån i föräldrapenningen, bostadstillägget till pensionärer och normen i försörjningsstödet har höjts. Dessutom har regeringen höjt taket och grundnivån i arbetslöshetsförsäkringen för att den ska ge ett bättre skydd vid arbetslöshet. Dessa reformer bidrar till att minska inkomstskillnaderna.

Även de satsningar som gjorts på den gemensamma välfärden har stor betydelse för att minska inkomstskillnader och bör därför beaktas vid en bedömning av politikens effekter (se fördjupningsrutan Fördelningseffekter av regeringens politik).

Det finns ett fortsatt behov av reformer för att stärka ekonomin för samhällets mest utsatta.

Underhållsstödet och bostadsbidraget är inte tillräckligt anpassade till de olika boendemönster och familjekonstellationer som förekommer i dag. Regeringen anser att det är angeläget att öka den fördelningspolitiska träffsäkerheten och avser att återkomma i frågan.

Efter ett helt arbetsliv ska ingen behöva känna oro inför sin ålderdom. Regeringen har tagit ett första steg för att avskaffa den orättvisa skillnaden i beskattning av arbetsinkomster och pension. Det förhöjda grundavdraget för äldre

har förstärks så att pensionärer med de lägsta inkomsterna inte beskattas högre än löntagare som är yngre än 65 år. Detta gynnar framför allt kvinnor eftersom de har de lägsta pensionerna.

2.8 Ett tryggt och säkert samhälle

Alla ska kunna känna trygghet och säkerhet. Sverige är på många sätt ett tryggt land. Sett till hela befolkningen ökar tryggheten och människors utsatthet för brott minskar. Men samtidigt som tryggheten utvecklas positivt känner sig alltför många människor fortfarande otrygga och utsattheten för brott är ojämnt fördelad mellan olika områden och grupper.

I vissa bostadsområden präglas utvecklingen i allt större utsträckning av social oro, utanförskap och kriminalitet. Kvinnor upplever överlag större otrygghet än män och var fjärde kvinna känner sig otrygg när hon vistas ute på kvällen. Alltför många kvinnor blir fortfarande utsatta för våld av närstående. Mäns våld mot kvinnor är ett av de yttersta uttrycken för ojämställdhet mellan kvinnor och män. Detta våld ska upphöra.

Det bästa sättet att minska det lidande som brottslighet leder till är att förhindra och förebygga att brott begås. En generell välfärd som utjämnar livschanser och motverkar ekonomisk utsatthet är en central del i detta arbete.

Att människor inte känner trygghet i sina bostadsområden kan aldrig accepteras. Rättsväsendet har en viktig roll i arbetet med att komma tillrätta med de problem som finns i vissa områden. Här behövs ett aktivt brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete som inkluderar många olika aktörer samt en lokalt förankrad och närvarande polis. En av intentionerna med ombildningen av polisorganisationen är att verksamheten ska bedrivas närmare och i dialog med medborgarna. För att öka tryggheten för de boende kommer Polismyndigheten att under 2016 påbörja sin satsning för att bekämpa brott i 14 prioriterade områden som är särskilt drabbade av grov brottslighet. Trots ökade resurser till rättsväsendet i allmänhet och polisen i synnerhet har andelen brott som klarats upp minskat. Detta är en oroande utveckling och arbetet för att fler brott ska klaras upp måste effektiviseras.

Att förebygga och motverka våld och andra övergrepp mot kvinnor är högt prioriterat av regeringen. I arbetet för att minska våld i nära relationer är förebyggande insatser centralt. En del i detta är att påverka våldsutövarnas attityder och verka för jämställdhet mellan kvinnor och män generellt. Det är också viktigt att våldsutsatta får det skydd och stöd de behöver. Regeringen har därför ökat resurserna till de ideella kvinnojourerna.

Ökade resurser för att klara säkerheten i landet

Det oroliga geopolitiska läget och det förhöjda terrorhotet är en utmaning för Säkerhetspolisen. Regeringen har tidigare avsatt mer medel till myndigheten, men bedömer att den osäkra utvecklingen i omvärlden motiverar ytterligare resurser. Regeringen föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2016 att Säkerhetspolisen tillförs ytterligare resurser 2016.

Polismyndighetens arbetsbelastning har ökat med anledning av flyktingsituationen. Det gäller framför allt gränspolisverksamheten och polisens yttre verksamhet för att upprätthålla ordning och säkerhet. Dessutom medför det förhöjda terrorhotet att Polismyndigheten i samverkan med Säkerhetspolisen behöver förstärka sin förmåga att förebygga och avvärja terrorism. Polismyndigheten avser att öka antalet civilanställda för att frigöra polisiära resurser och för att tillföra kompetens i kärnverksamheten. Under 2016 har polisen även inlett arbetet med särskilt prioriterade områden, som bl.a. innebär extra resurser till områdespoliserna.

Regeringen föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2016 att Polismyndigheten ska tillföras mer medel 2016. Det behöver även säkerställas att andra viktiga arbetsuppgifter kan upprätthållas, såsom till exempel arbetet mot hatbrott.

För att öka tryggheten på asylboenden avser regeringen också att tillföra mer medel till Migrationsverket.

2.9 Ökad jämställdhet mellan kvinnor och män

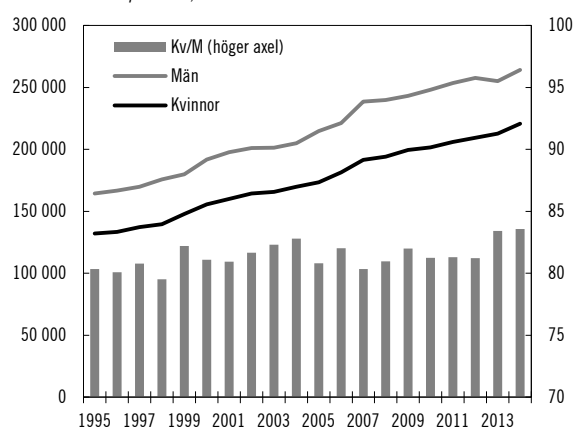
Sverige har en feministisk regering. Regeringens jämställdhetspolitik bygger på det övergripande målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Jämställdhet är i grunden en rättvise- och demokratifråga. Ett jämställt samhälle ger människor möjlighet att utvecklas utan att begränsas av sitt kön. Ökad jämställdhet är en viktig del av samhällsbygget och bidrar till ekonomisk utveckling genom att både kvinnors och mäns potential tas tillvara. Den ekonomiska politiken är avgörande för kvinnors och mäns livsvillkor och ska därför präglas av en feministisk grundsyn. Den ska omfördela makt och resurser så att kvinnor och män ges samma utrymme och möjlighet till egen försörjning, att förfoga över sin egen tid och att vara delaktiga i beslut som rör det egna livet och samhällsutvecklingen.

År 2014 hade kvinnor i förvärsaktiv ålder i genomsnitt drygt 80 procent av mäns disponibla årsinkomst. Inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män har inte minskat nämnvärt under de senaste 20 åren (se diagram 2.9). Kvinnors lägre inkomster kan delvis förklaras av könssegregeringen på arbetsmarknaden. Kvinnor och män arbetar till stor del i olika yrken och sektorer och har ofta olika befattningar. Kvinnor är överrepresenterade i yrken och sektorer med lägre löner. Kvinnors arbete värderas lägre än mäns.

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

Diagram 2.9 Individuell disponibel inkomst 1995–2014

Medianinkomst i kronor (2016 års priser) respektive kvinnors andel av mäns inkomst i procent, 20–64 år



Anm.: Data kommer från urvalsundersökningen Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2012 och från Statistiskt Analysregister (STAR) för 2013 och 2014. Övergången till STAR medför ett tidsseriebrott i statistiken.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Dagens skillnader i villkor mellan kvinnor och män är inte acceptabla. Regeringen anser att jämställdhetsperspektivet ska beaktas i alla delar av politikutformningen.

Budgetprocessen och budgetpropositionen är av central betydelse för att förverkliga regeringens politik. Det är därför angeläget att budgetarbetet bedrivs så att effekter och konsekvenser för jämställdheten beaktas vid beslut om inriktning på politiken och fördelning av resurser. Regeringen har tagit steg för att säkerställa att budgetpolitikens jämställdhetseffekter synliggörs i underlag inför budgetbeslut. Arbetet med att utveckla jämställdhetsbudgetering sker löpande i Regeringskansliet. Ett mer systematiskt arbetssätt ger förutsättningar för ett tydligare jämställdhetsperspektiv i regeringens politik.

Regeringen har avsatt medel för att fortsatt utvärdera och utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering och jämställdhetsbudgetering. De slutsatser och analyser som framkommer i utvärderingarna kommer att användas i det arbete som bedrivs i Regeringskansliet och i andra myndigheter.

Sverige har även en feministisk utrikes- och utvecklingspolitik med ett tydligt fokus på kvinnors rättigheter, representation och tillgång till resurser.

Ytterligare insatser för jämställdhet

Ekonomisk självständighet är en förutsättning för jämställdhet. För att uppnå detta ska kvinnor

kunna delta i arbetslivet på samma villkor och med samma förutsättningar som män. Att förändra arbetslivets villkor och fördelningen av avlönat och oavlönat arbete är nyckelfaktorer. Regeringen ser inga skäl till att det ska finnas skillnader i sysselsättningsgrad beroende på kön. Att arbeta heltid ska vara norm och deltid en möjlighet. Att minska ofrivilligt deltidsarbete och att öka kvinnors arbetskraftsdeltagande är viktigt för kvinnors egen försörjning och livsinkomst samt för att skapa en mer jämställd arbetsmarknad. Arbetsmarknadens parter har här en viktig roll. Allt fler kommuner och landsting har fattat beslut om att erbjuda heltidsanställning.

Regeringen anser att möjligheten till heltidsarbete också handlar om att göra välfärdsyrkena mer attraktiva. Många i de kvinnodominerade sektorerna uppger att de arbetar deltid för att de inte orkar med ett heltidsarbete. Regeringen satsar därför på att förbättra arbetsmiljön och på att stärka bemanningen i välfärden.

Det är också viktigt att eliminera osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Ett verktyg i arbetet med att motarbeta löneskillnader är att synliggöra dem. Regeringen har därför föreslagit att lönekartläggning för jämställda löner ska genomföras varje år.

Åtgärder som görs för att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten är viktiga för att nå regeringens jämställdhetsmål. Regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att främja jämställdheten och motverka en könsuppdelad arbetsmarknad.

Kvinnor tar i genomsnitt ut 80 procent av den totala föräldraledigheten under barnets första två år. Många kvinnor arbetar sedan deltid under småbarnsåren och utför en större del av det obetalda hemarbetet. Kvinnors dubbelarbete leder till en ökad risk för sjukfrånvaro. Det ojämställda uttaget av föräldraledighet påverkar också arbetsgivares förväntningar om i vilken utsträckning kvinnor och män kommer att vara föräldralediga eller gå ned i arbetstid. Sammantaget får detta negativa effekter för kvinnors löneutveckling och karriärmöjligheter. Det bidrar också i förlängningen till lägre pension för kvinnor.

För att förbättra jämställdheten på arbetsmarknaden har regeringen infört en tredje reserverad månad för vardera föräldern i föräldrapenningen. Målet är ett helt jämställt

uttag av föräldraledigheten. Regeringen har därför tillsatt en utredning som ska se över föräldraförsäkringen (dir. 2016:10). Utredningen ska ta fram förslag om hur föräldraförsäkringen kan bidra till såväl jämställt föräldraskap som jämställdhet på arbetsmarknaden. Utredningen ska också analysera och kartlägga hur föräldraförsäkringen bättre kan anpassas till en modern arbetsmarknad och till olika familjekonstellationer. Dessutom ska utredningen lägga särskilt fokus på företagares och studerandes möjligheter att använda föräldraförsäkringen.

Kvinnor tar ofta ett större ansvar för att vårda anhöriga och många kvinnor arbetar deltid för att göra detta. Ingen ska behöva minska sin arbetstid för att välfärden inte håller tillräckligt god kvalitet. Regeringens satsningar på att stimulera tillgängligheten i barnomsorgen på obekvämt arbetstid och på ökad bemanning i äldreomsorgen bidrar till att öka möjligheten för kvinnor att förvärvsarbeta mer.

Ett annat uttryck för den bristande jämställdheten i arbetslivet är att kvinnor är underrepresenterade i chefs- och ledningsgrupper. Regeringens mål är att andelen kvinnor i börsnoterade bolagsstyrelser ska uppgå till minst 40 procent 2016. Efter bolagsstämorna 2016 kommer målet att följas upp. Om det inte är uppnått avser regeringen att lämna ett förslag om kvotering till styrelser i börsnoterade företag.

Lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck

Regeringen anser att varje person oavsett kön, sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck ska respekteras för den hen är och åtnjuta samhällets skydd för detta. För att stärka hbtq-personers ställning i samhället har regeringen förstärkt statsbidraget till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet. Socialstyrelsen har även fått i uppdrag att fördela medel till organisationer som arbetar för att utveckla brottsofferverksamhet riktad till hbtq-personer. Detta reformarbete ska fortsätta.

Våld i nära relationer, inklusive det våld som drabbar hbtq-personer, är allvarliga samhällsproblem som orsakar stort fysiskt och

psykiskt lidande. Det ska förebyggas och motverkas.

Regeringen har 2014–2016 genomfört en rad insatser inom ramen för den nationella strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Det finns behov av fortsatta satsningar på området. Regeringen anser därför att det är viktigt att fortsätta arbetet med den nationella strategin.

Fördelningseffekter av regeringens politik

Fördelningsspolitiken ska bidra till att tillväxt och välfärd kommer alla till del så att levnadsvillkoren och livschanserna utjämnas mellan individer i samhället. En viktig del av omfördelningen i den svenska välfärdsmodellen är offentligt finansierade välfärdstjänster som skola, vård och omsorg. En del av omfördelningen sker också via skatter och transfereringar som direkt påverkar de disponibla inkomsterna. För att på ett rättvisande sätt bedöma politikens effekter på inkomstfördelningen behöver därför båda dessa aspekter beaktas (en mer utförlig beskrivning återfinns i bilaga 2).

Inkomstskillnaderna har ökat under många år och investeringar i välfärden har varit eftersatta. När regeringen tillträdde fanns ett stort behov av att satsa på den gemensamma välfärden och på hushåll med låga inkomster. Samtidigt fanns ett behov av att lägga om finanspolitiken i en mer ansvarsfull riktning för att minska underskotten i de offentliga finanserna.

Regeringen har genomfört betydande satsningar på skola, vård och omsorg. Regeringen har också genomfört ett antal reformer riktade till hushåll med låga inkomster. De inkomstskattehöjningar som har bedömts vara nödvändiga för att finansiera dessa viktiga satsningar har riktats till dem med relativt sett höga inkomster.

Minskade inkomstskillnader med regeringens politik

Regeringens politik förväntas bidra till att de samlade inkomstskillnaderna minskar, mätt med den s.k. Gini-koefficienten. Andelen med låg ekonomisk standard (under 60 procent av medianinkomsten) beräknas också minska (se tabell 2.6). Andelen minskar mest för ensamstående föräldrar och för de äldsta pensionärerna. Andelen med låg ekonomisk standard minskar också mer för kvinnor än för män.

Tabell 2.6 Effekter av regeringens politik på Gini-koefficienten och på andelen med låg relativ ekonomisk standard.

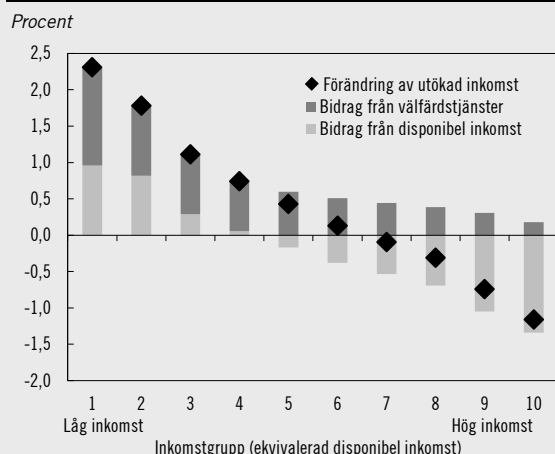
	Utan regeringens politik	Med regeringens politik	Reformeffekter
Gini-koefficienten	0,303	0,299	-0,004
Andel med ekonomisk standard under 60 procent av medianen	15,7	14,9	-0,8

Anm.: Gini-koefficienten är ett vanligt förekommande mått som sammanfattar spridningen av inkomster i hela inkomstfördelningen. Ju lägre värde desto jämnare är fördelningen. Individens ekonomiska standard (ekvivalerade disponibla inkomst) beräknas som hushållets disponibla inkomst dividerat med en konsumtionsvikt som beror på hushållets sammansättning. På så sätt görs en korrigering för försörjningsbördan, så att individer som lever i hushåll av olika storlek kan jämföras med varandra. Alla individer i en familj har samma ekonomiska standard.

Källa: Egna beräkningar.

Även när det gäller effekten i olika inkomstgrupper har regeringens reformer god fördelningsspolitisk träffsäkerhet. Den ekonomiska standarden har i genomsnitt ökat i den nedre delen av inkomstfördelningen samtidigt som den i genomsnitt har minskat högre upp i inkomstfördelningen. Det beror på att regeringens reformer riktar sig till dem med låga inkomster samtidigt som inkomstskattehöjningar har riktats till dem med högre inkomster.

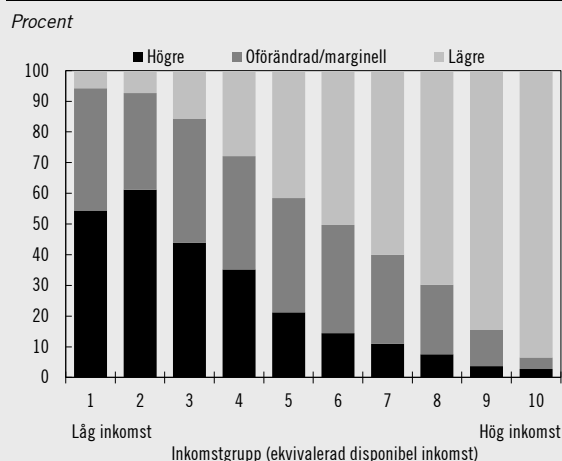
Ett utökat inkomstbegrepp, som även tar hänsyn till de satsningar som gjorts på välfärdstjänster, ger dock en mer komplett bild av politikens effekter. Den utökade inkomsten ökar i genomsnitt för de sex lägsta inkomstgrupperna till följd av regeringens samlade politik. Satsningar på vård, skola och omsorg bidrar till en ökning av det ekonomiska välståndet i alla inkomstgrupper, men effekten är störst i de lägre inkomstgrupperna (se diagram 2.10).

Diagram 2.10 Genomsnittlig effekt på utökad inkomst i olika inkomstgrupper.

Anm.: Den utökade inkomsten för en individ beräknas som summan av individens ekonomiska standard och värdet av välfärdstjänsterna. Värdet av offentliga välfärdstjänster räknas samman på hushållsnivå och fördelas sedan lika på varje medlem i hushållet.
Källa: Egna beräkningar.

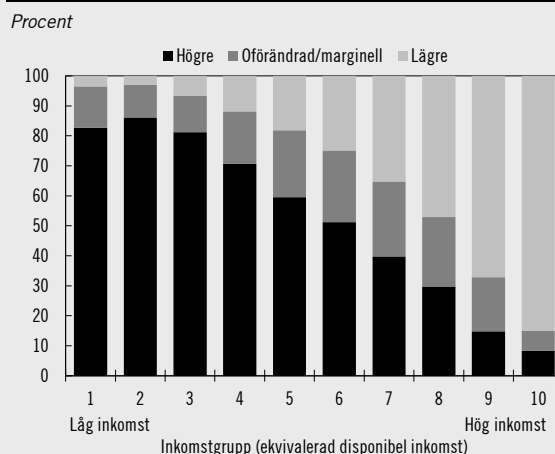
Effekten varierar inom olika inkomstgrupper

Effekten på den ekonomiska standarden varierar inom inkomstgrupperna. I samtliga inkomstgrupper finns både personer som påverkas positivt och negativt, men också personer som inte påverkas alls. Knappt en tredjedel påverkas inte alls av reformerna (se diagram 2.11.).

Diagram 2.11 Andel i olika inkomstgrupper med högre, oförändrad och lägre ekonomisk standard till följd av reformer

Källa: Egna beräkningar.

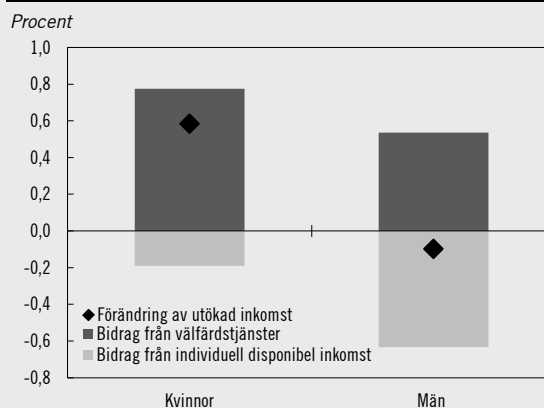
När analysen breddas och inkluderar regeringens satsningar på välfärdstjänster är det fler som påverkas positivt och färre som påverkas negativt av den genomförda politiken (se diagram 2.12).

Diagram 2.12 Andel i olika inkomstgrupper med högre, oförändrad och lägre utökad inkomst till följd av reformer

Källa: Egna beräkningar.

Effekten är större för kvinnor än för män

För kvinnor beräknas regeringens politik innebära att den individuella utökade inkomsten i genomsnitt ökar med 0,6 procent (se diagram 2.13). Politiken bidrar till att stärka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.

Diagram 2.13 Effekt på individuell utökad inkomst för kvinnor respektive män (20 år och äldre)

Anm.: Individuell utökad inkomst är individuell disponibel inkomst inklusive subventioner för individuella välfärdstjänster som t.ex. barnomsorg, utbildning och hälso- och sjukvård. De totala subventionerna räknas samman för varje vuxna i hushållet. Summan av barnens subventioner delas jämt på de vuxna i hushållet.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Disponibel inkomst ökar starkt 2015 och 2016

Hushållens reala disponibla inkomst bedöms öka med ca 3 procent 2015 och 2,3 procent 2016 (se bilaga 1). Förändringarna i skatte- och transfereringssystemen 2015 och 2016 innebär att de disponibla inkomsterna minskar med i genomsnitt 0,5 procent. Inkomstminskningen till följd av reformerna är dock liten i förhållande till den starka underliggande ökningen av den disponibla inkomsten.

Väl fungerande barnomsorg och kvinnors sysselsättning

Sverige har det högsta arbetskraftsdeltagandet för både kvinnor och män i EU. Även skillnaden i arbetskraftsdeltagande mellan kvinnor och män är liten i ett internationellt perspektiv.

Tabell 2.7 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad för kvinnor och män i EU 2014

Personer 20-64 år, procent

	Arbetskraftsdeltagande		Sysselsättningsgrad	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Sverige	83,2	88,8	77,6	82,2
Litauen	77,9	83,4	70,6	73,1
Finland	77,7	81,2	72,1	74
Danmark	77,3	84,5	72,2	79,5
Tyskland	76,6	86,9	73,1	82,2
Lettland	76,1	83	68,5	73,1
Estland	75,8	84,9	70,6	78,3
Nederländerna	75,2	86,8	69,7	81,1
Cypern	75,1	86,4	63,9	71,6
Portugal	75	82,6	64,2	71,3
Storbritannien	74,4	86,7	70,6	81,9
Österrike	73,9	83,1	70,1	78,3
Spanien	73,1	84,7	54,8	65
Frankrike	73	81,7	66,2	73,7
Slovenien	71,2	78,7	63,6	71,6
Tjeckien	69,8	86,5	64,7	82,2
Luxemburg	69,4	83,1	65,5	78,4
Bulgarien	69,1	77,7	62	68,1
Belgien	68,2	78,6	62,9	71,6
Slovakien	67,7	83,7	58,6	73,2
Irland	67,2	83,8	61,2	73
Kroatien	65,7	76,3	54,2	64,2
Polen	65,6	80,4	59,4	73,6
Ungern	65,3	79,4	60,2	73,5
Grekland	63,3	81,8	44,3	62,6
Rumänien	61	79,7	57,3	74
Italien	58,1	78,9	50,3	69,7
Malta	54,5	85,3	52	80,4
EU	70,6	83,2	63,5	75

Anm.: Sorterade efter kvinnors arbetskraftsdeltagande.
Källa: Eurostat.

En viktig förklaring till detta bedöms vara den goda tillgången till barnomsorg i Sverige. Eftersom kvinnor i större utsträckning än män stannar hemma för att ta hand om små barn är tillgång till väl fungerande barnomsorg till ett

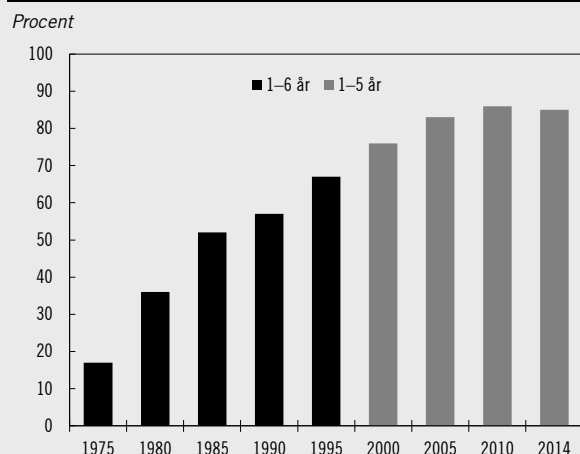
rimligt pris en viktig förutsättning för att kvinnor ska kunna delta på arbetsmarknaden.

I många andra länder kan föräldrarnas kostnader för barnomsorg innebära att det inte lönar sig att arbeta för båda föräldrarna eller för en ensamstående förälder. Bland andra Europeiska kommissionen och OECD lyfter fram betydelsen av tillgång till barnomsorg av god kvalitet och till rimlig kostnad för att öka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och bidra till jämställdhet mellan kvinnor och män.

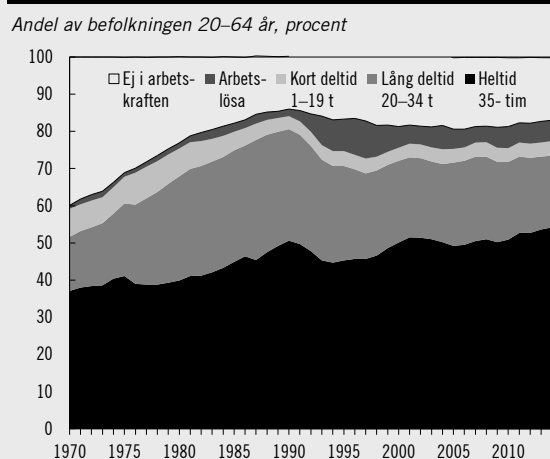
Fler barn i barnomsorg och ökad sysselsättning bland kvinnor

I Sverige inleddes en stor utbyggnad av den generella välfärden under 1960-talet. Barnomsorgen och äldreomsorgen bidrog till att fler kvinnor kunde arbeta mer. Mellan framför allt 1970- och 1990-talet ökade andelen barn som var inskrivna i förskoleverksamhet kraftigt (se diagram 1.14).

Under 1970- och 1980-talen steg också kvinnors deltagande på arbetsmarknaden (se diagram 1.15), samtidigt som männens arbetskraftsdeltagande var förhållandevis oförändrat. Under samma period genomfördes flera reformer i syfte att underlätta för kvinnor att delta på arbetsmarknaden, såsom föräldraförsäkringen och föräldraledighetslagen. Avskaffandet av sambeskattningen bidrog också till att öka gifta kvinnors arbetskraftsdeltagande. Det är svårt att bedöma vilken betydelse enskilda reformer hade för kvinnornas ökade arbetskraftsdeltagande.

Diagram 2.14 Andel inskrivna barn i förskoleverksamhet av befolkningen i respektive ålder

Anm.: Uppgifter före 1998 avser daghem och familjedaghem. Uppgifter 2000–2014 avser förskola och pedagogisk omsorg.
Källa: Skolverket.

Diagram 2.15 Kvinnors arbetsstatus och vanligen arbetad tid 1970–2014

Källa: Statistiska centralbyrån.

Ökad tillgång till och ökade subventioner av barnomsorg har enligt forskningslitteraturen fått olika stora effekter på kvinnors sysselsättning och arbetade timmar i olika länder.² Detta kan bero på skillnader i utgångsläge när det gäller kvinnors arbetskraftsdeltagande, efterfrågan på arbetskraft och tillgång till annan barnpassning. Att det tar tid att ändra normer och beslut kring deltagande i arbetskraften kan också göra att de direkta effekterna av ökad tillgång till och ökade subventioner av barnomsorg blir begränsade.

² Se till exempel en litteraturoversikt i: Bettendorf m.fl., Childcare subsidies and labour supply – Evidence from a large Dutch reform, Labour Economics, 2015.

Höga kostnader för barnomsorg innebär enligt OECD mer deltidsarbete bland kvinnor.³ Forskning visar också att den ökade tillgängligheten till barnomsorg för arbetslösa småbarnsföräldrar som genomfördes i Sverige 2001 bidrog till att sannolikheten att få ett arbete ökade för kvinnor.⁴

Att barnomsorgen håller tillräckligt god kvalitet är också en förutsättning för att föräldrar ska kunna känna sig trygga med att lämna barnen där under arbetstiden. Barnomsorgens funktion har i Sverige ändrats över tid från att framför allt möjliggöra för föräldrarna att arbeta till att också ha ett allt större pedagogiskt innehåll. Den svenska förskolans effekter för barnen i dag är svårbedömda eftersom de flesta svenska studier baseras på 1970- och 1980-talets förskola. Skillnader mellan länder i barnomsorgens kvalitet och vilka barn som deltar gör det också svårt att överföra resultat till Sverige. Dock förefaller det finnas positiva effekter för barn av att delta i förskolan. Forskning visar att barn som har gått i förskolan lyckas bättre i skolan än de som inte har deltagit. Det gäller särskilt barn som har föräldrar med kort utbildning eller barn som av olika skäl lever i en utsatt situation.⁵ En bra förskola kan också vara viktig för att de barn som inte har svenska som modersmål ska få goda möjligheter att utveckla sin språkliga förmåga.⁶

³ Closing the gender gap (OECD 2011).

⁴ Vikman, Hur påverkar tillgång till barnomsorg arbetslösa föräldrars sannolikhet att få arbete? Arbetsmarknad & arbetsliv, 2010

⁵ Se bl.a. PISA in focus, 2011/1, Does participation in pre-primary education translate into better learning outcomes at school? (OECD 2011) och Perspektiv på barndom och barns lärande. En kunskapsöversikt om lärande i förskolan och grundskolans tidigare år (Skolverket 2010)

⁶ Se t.ex. Utbildning för framtidens arbetsmarknad, Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015 (SOU 2015:90).

Skattefrågor inför budgetpropositionen för 2017

Finansdepartementet har tidigare i år remitterat skatteförslag som regeringen aviserade i Budgetpropositionen för 2016 och som ingår i de av riksdagen beslutade beräkningarna av inkomsterna på statens budget för 2017–2020. Remitteringen har gjorts som ett led i beredningen av förslagen i syfte att i budgetpropositionen för 2017 föreslå riksdagen att dessa genomförs fr.o.m. 2017.

De aviserade och remitterade förslagen är

- begränsad uppräknig av den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt för 2017,
- förlängning av den tidsbegränsade nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöanpassade bilar, och
- sänkt reklamskatt.

Finansdepartementet har också remitterat förslag om

- skattereduktion för reparation och underhåll av vitvaror,
- sänkta arbetsgivaravgifter för enskilda näringsidkare i vissa fall,
- avdrag för klimatkompensation genom förvärv och borttagande (annullering) av utsläppsätter,
- avdragsförbud för ränta på vissa efterställda skuldförbindelser samt vissa förenklingar på företagsskatteområdet,
- sänkt energiskatt på el för större datacenter, anpassning till unionens statsstödsregler, fortsatt nedsatt energiskatt i vissa delar av norra Sverige m.m.,
- lika beskattning av dieselbränsle i båtar, skepp och arbetsmaskiner inom vattenbruk, skogsbruk och jordbruk,
- skatt på kemikalier,
- definition av beskattningsår för vissa punktskatter,
- EU-anpassning av avdragsrätt för representationsmåltider genom utökat avdrag för mervärdesskatt men slopad avdragsrätt vid inkomstbeskattning,
- sänkt mervärdesskatt på mindre reparationer (från 25 procent till 12 procent),

- undantag från trängselskatt i Backaområdet i Göteborg, och
- ändrad intäktsränta i skattekontot.

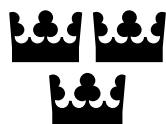
De remitterade förslagen ska granskas av Lagrådet innan de lämnas till riksdagen.

Regeringen avser dessutom att i budgetpropositionen för 2017 återkomma till riksdagen med förslag om

- begränsad uppräknig av den övre skiktgränsen för statlig inkomstskatt för 2017,
- höjning av skatten på sprit med 1 procent och skatterna på övriga alkoholdrycker med 4 procent, och
- införande av en möjlighet till undantag från skatteplikt avseende mervärdesskatt för företag med en omsättning på högst 30 000 kronor per år.

3

Den makroekonomiska utvecklingen



3 Den makroekonomiska utvecklingen

Sammanfattning

- BNP-tillväxten i omvärlden var måttlig 2015. I många framväxande ekonomier bromsade tillväxten in. En ökad osäkerhet om den framtida utvecklingen har under inledningen av 2016 bidragit till att skapa osäkerhet på de finansiella marknaderna. Tillväxten i omvärlden bedöms återigen ta fart 2017.
- Svensk ekonomi återhämtar sig i snabb takt från en lång period med lågt resursutnyttjande. BNP-tillväxten var hög 2015 och bedöms bli hög även 2016. Den offentliga konsumtionen förväntas lämna ett stort bidrag till tillväxten 2016. I takt med att resursutnyttjandet stiger bedöms BNP-tillväxten sakta in något 2017.
- Arbetslösheten minskade till 7,4 procent 2015. Till följd av hög efterfrågetillväxt väntas arbetslösheten fortsätta att minska till 6,3 procent 2017.
- Inflationen har varit låg en längre tid. Ett högre resursutnyttjande medför ett större utrymme för företagen att höja sina priser, vilket bidrar till att inflationen stiger.
- Osäkerheten om den makroekonomiska utvecklingen är stor. Det finns påtagliga risker för att utvecklingen blir svagare än i prognosen, t.ex. om tillväxten i euroområdet bromsar in. Den ekonomiska utvecklingen kan även bli starkare, t.ex. om företag och hushåll i omvärlden blir mer optimistiska om framtiden än vad som har antagits.

- En ytterligare källa till osäkerhet är Migrationsverkets prognos över antalet asylsökande. Detta antal beror på mycket svåröversäglbara faktorer och kan bli större eller mindre än vad som har antagits.
-

I detta avsnitt redovisas prognosen för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden t.o.m. 2020. Information som fanns tillgänglig den 7 mars 2016 har beaktats.

Prognosen är baserad på de regler som nu gäller och på de åtgärder som regeringen föreslår och aviserar i denna proposition och i propositionen Vårändringsbudget för 2016. För att belysa den osäkerhet som omgärdar prognosen redovisas två alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen. Osäkerheten ökar dessutom i takt med prognoshorisontens längd. Därför har tyngdpunkten i framställningen lagts på prognosen för 2016 och 2017. Utvecklingen 2018–2020 redovisas i ett separat delavsnitt.

I avsnittet redovisas några av de risker som finns i prognosen och jämförelser med andra bedömares prognoser. I avsnittet finns även en beskrivning av hur prognosen har reviderats jämfört med den bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2016 och en utvärdering av regeringens prognoser för BNP-tillväxten 2015.

I bilaga 1 redovisas prognosens siffermässiga innehåll i detalj.

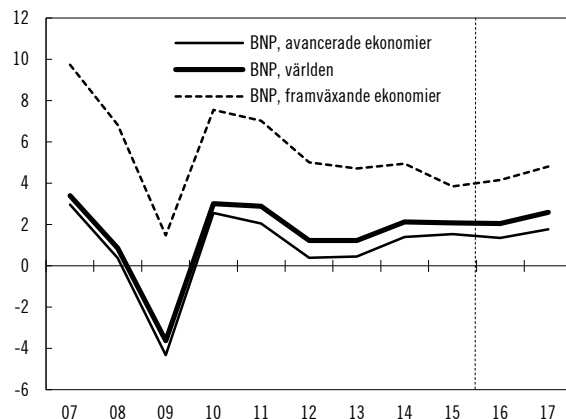
3.1 Utvecklingen i omvärlden 2016 och 2017

Tillfällig avmattning i konjunkturåterhämtningen

Tillväxten i omvärlden var måttlig 2015. I de framväxande ekonomierna bromsade tillväxten in markant och var den lägsta sedan 2009. I de avancerade ekonomierna var tillväxten däremot oförändrad 2015 jämfört med 2014 (se diagram 3.1).⁷

Diagram 3.1 BNP-tillväxten i världen

Årlig procentuell förändring



Anm.: BNP-tillväxt viktad med svenska handelsvikter för de länder som ingår i växelkursindex, KIX.

Källor: Macrobond, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Goda förutsättningar för tillväxt i avancerade ekonomier

Inledningen av 2016 har kännetecknats av finansiell oro, med stora rörelser på världens börser. En ovisshet om stabiliteten i den kinesiska tillväxten, och en svagare ekonomisk utveckling i många råvaruberoende ekonomier, har bidragit till att skapa osäkerhet på de finansiella marknaderna. Även tecken på en försvagning av den ekonomiska utvecklingen i många avancerade ekonomier har bidragit till oron. Än så länge är det dock främst indikatorer på företagens och hushållens tillförsikt som har

försämrats. I exempelvis USA har arbetsmarknaden fortsatt att utvecklas positivt med stigande sysselsättning och gradvis stigande inflation. Återhämtningen i den amerikanska ekonomin bedöms fortsätta 2016 och 2017. I euroområdet, Sveriges viktigaste exportmarknad, förväntas en starkare investeringsutveckling, understödd av en fortsatt expansiv penningpolitik och en mindre åtstramande finanspolitik. Tillsammans med låga energi- och råvarupriser bidrar detta till en starkare återhämtning i euroområdet 2017. Tillväxttakten i euroområdet förväntas dock vara fortsatt relativt låg, även om återhämtningen sker i fler länder och omfattar fler sektorer än tidigare. Arbetslösheten förväntas bli fortsatt hög och inflationen låg.

Sammantaget bedöms tillväxten i omvärlden återigen ta fart 2017 (se tabell 3.1). Den högre tillväxten bidrar till en starkare utveckling av den internationella handeln.

Utmaningar för framväxande ekonomier

Den politiska ledningen i Kina har uttalat ett mål om att den ekonomiska tillväxten i högre grad ska drivas av konsumtion, från att tidigare ha dominerats av export och investeringar. Denna omställning innebär att BNP-tillväxten i Kina saktar in och att Kinas efterfrågan på importvaror inte ökar lika snabbt som tidigare. Inbromsningen i Kina har därför påverkat prisutvecklingen på råvaror. Priserna på flera viktiga råvaror har sjunkit med 40–70 procent jämfört med sommaren 2014. Utöver en svagare efterfrågeutveckling har priset på många råvaror också påverkats av en kraftig ökning av utbudet de senaste åren. De lägre råvarupriserna har drastiskt minskat exportintäkterna för många råvaruproducerande länder. I Brasilien och Ryssland har de lägre exportintäkterna bidragit till att BNP fallit kraftigt 2015.

Råvarupriserna bedöms ha stabiliserats och förväntas stiga något framöver. Sammantaget tilltar tillväxten i de framväxande ekonomierna 2017.

⁷Med avancerade ekonomier avses de som ingår i Internationella valutafondens definition av Advanced Economies (se World Economic Outlook October 2015, Statistical Appendix, Table A). De länder som inte definieras som Advanced Economies betecknas som Emerging Markets and Developing Countries. I det följande används termen framväxande ekonomier som en översättning av detta begrepp.

Tabell 3.1 Prognoser för omvärlden

Utfall t.o.m. 2015, prognos för 2016 och 2017
 Procentuell förändring om inte annat anges

	Genomsnitt ¹ 1993-2015	2015	2016	2017
BNP				
Euroområdet ²	1,4	1,5	1,3	1,7
Tyskland	1,4	1,4	1,4	1,7
Frankrike	1,6	1,1	1,2	1,5
Finland	2,3	0,4	0,5	1,1
Norge ³	2,9	1,1	0,9	1,8
Storbritannien	2,2	2,2	2,0	2,2
USA	2,5	2,4	2,0	2,4
Kina	9,6	6,8	6,4	6,3
Ryssland ⁴	3,1	-3,1	-1,3	1,0
Världen PPP-vägd ⁵	3,7	3,1	3,0	3,2
Världen KIX-vägd ⁶	1,7	2,1	2,1	2,6
Svensk exportmarknad ⁷	5,4	1,2	3,0	4,8
Inflation				
Euroområdet ⁸	1,8	0,0	0,5	1,4
USA ⁹	2,3	0,1	1,7	2,3
Finansiella variabler				
Refiräntan ¹⁰	2,1	0,1	0,1	0,1
Fed funds ¹¹	2,8	0,3	0,6	1,4
Oljepris ¹²	51	52	52	44

¹ I avsnittets tabeller redovisas genomsnittliga värden för 1993–2015, om inte annat anges. Perioden är vald utifrån tillgängligheten i data för de svenska nationalräkenskaperna.

² Genomsnittet är beräknat för 1995–2015.

³ BNP för Norges fastland, dvs. inhemsk produktion exklusive utvinning av råolja och naturgas, rörtransport och utrikes sjöfart.

⁴ Genomsnittet är beräknat för 2003–2015.

⁵ BNP-prognoser sammanviktade med köpkraftsjusterade BNP-vikter enligt IMF.

⁶ BNP-prognoser sammanviktade med KIX-vikter, ett mått på svensk utrikeshandel med olika länder. Genomsnittet är beräknat för 2004–2015.

⁷ Den samlade importen i de länder som Sverige exporterar till. Respektive lands vikt utgörs av dess andel i svensk varuexport.

⁸ Harmoniserat konsumentprisindex (HIKP).

⁹ Konsumentprisindex (KPI).

¹⁰ Europeiska centralbankens styrränta i procent, årsgenomsnitt. Genomsnittet är beräknat för 1999–2015.

¹¹ USA:s centralbanks styrränta i procent, årsgenomsnitt.

¹² Brent, USD per fat.

Källor: Macrobond och egna beräkningar.

Svag utveckling i grannländerna

Norsk tillväxt drivs till stor del av investeringar i oljesektorn. På grund av det låga oljepriset väntas investeringarna minska väsentligt, vilket dämpar den ekonomiska utvecklingen. Men oljeprisfallet har även bidragit till att den norska kronan tappat i värde, vilket gynnar andra exportsektorer. Samtidigt innebär försvagningen av valutan att inflationstakten stigit snabbt. Det har i sin tur dämpat den inhemska konsumtionen. BNP för det norska fastlandet steg enbart med 1,1 procent 2015, vilket var den

lägsta tillväxttakten sedan 2009. BNP-tillväxten bedöms stiga fr.o.m. 2017.

Utvecklingen i Finland är fortfarande mycket svag och BNP är inte högre än 2006. Efter tre år med negativ tillväxt steg BNP med 0,4 procent 2015. Finsk ekonomi är i hög grad exponerad mot Ryssland, där BNP minskat kraftigt. Arbetsmarknadens parter förhandlar för närvarande för att förbättra konkurrenskraften och finanspolitiken stramas åt. Den konkurrensutsatta delen av ekonomin stötts dock av Europeiska centralbankens stimulanspolitik, som inneburit en svagare valuta. Tillväxten i finsk ekonomi väntas sammantaget stiga något 2016 och 2017.

Inflationen ökar i omvärlden

Prisutvecklingen i stora delar av omvärlden är svag och i flera länder ligger inflationen nära noll. I de avancerade ekonomierna har lägre energipriser pressat ned inflationen för 2015, medan inflationen i de framväxande ekonomierna har stigit som en följd av kraftigt försvagade växelkurser i många länder. En uppgång i inflationstakten väntas i de avancerade ekonomierna 2016, då fallande råvarupriser inte längre dämpar prisutvecklingen. På längre sikt bedöms inflationen i många avancerade ekonomier endast långsamt närma sig centralbankernas inflationsmål, eftersom löneutvecklingen förväntas bli fortsatt svag. I USA ligger dock för närvarande den underliggande inflationen nära inflationsmålet. Utvecklingen på arbetsmarknaden, med en stark sysselsättningsutveckling och en högre löneökningstakt, bidrog till att den amerikanska centralbanken höjde styrräntan 2015. Den fortsatta återhämtningen i den amerikanska ekonomin medverkar till att fler styrräntehöjningar är att vänta 2016 och 2017.

3.2 Utvecklingen i Sverige 2016 och 2017

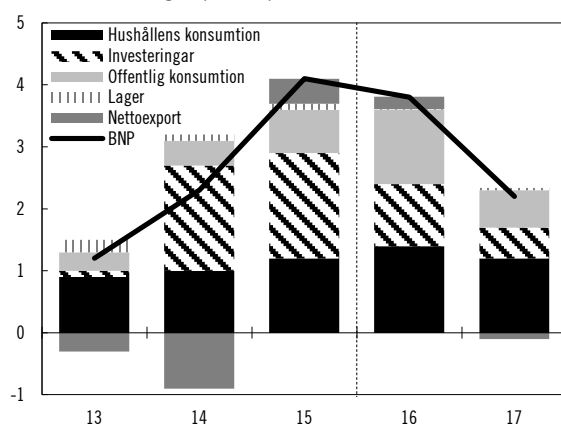
Hög BNP-tillväxt framöver

Svensk ekonomi utvecklades mycket starkt 2015. BNP ökade med drygt 4 procent, vilket var betydligt högre än den genomsnittliga tillväxten sedan 1993 (se tabell 3.2). Tillväxten drevs av en stark investeringsutveckling, främst inom bostadssektorn, en stabil utveckling av hushållens konsumtion samt en snabbt ökande offentlig konsumtion och export (se diagram 3.2).

En fortsatt stark inhemsk efterfrågeutveckling bidrar till att BNP-tillväxten blir fortsatt hög 2016. I takt med att resursutnyttjandet stiger bedöms BNP-tillväxten sakta in något 2017 (se tabell 3.2).

Diagram 3.2 BNP-tillväxt och bidrag till tillväxt

Procentuell förändring respektive procentenheter



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

Högre exporttillväxt

Handeln med omvärlden bidrog positivt till BNP-tillväxten under 2015, till skillnad från de tidigare två årens negativa bidrag (se diagram 3.2). Tjänsteexporten uppvisade 2015 den starkaste tillväxten sedan åren kring millennieskiftet. Även tillväxten i varuexporten tilltog, till stor del driven av export av motorfordon och läkemedel. Importen har också växt, men inte lika snabbt som exporten. Sveriges höga exporttillväxt 2015 ägde rum samtidigt som världshandeln tydligt mattades av och Sveriges handelspartners totala import var låg. Sverige ser därmed ut att ha tagit marknadsandelar 2015, efter en tid av svag exportutveckling.

Förtroendeindikatorer för tillverkningsindustrin i Sverige tyder på en fortsatt hög

exporttillväxt 2016, även om förtroendet minskat något i början på året. I takt med att Sveriges export återgår till att utvecklas i linje med svensk exportmarknad (se tabell 3.1) väntas exporttillväxten dämpas. En hög konsumtions-tillväxt och höga investeringsnivåer 2016 gör att importen väntas öka i en hög takt, för att sedan sakta in 2017. Sammantaget medför det att nettobidraget av utrikeshandeln till BNP blir lägre framöver (se diagram 3.2).

Tabell 3.2 BNP

Utfall t.o.m. 2015, prognos för 2016 och 2017
Procentuell förändring om inte annat anges

	Mdkr 2014, om inte annat anges	Genomsnitt 1993-2015	2015	2016	2017
Hushållens konsumtion	1 812	2,3	2,6	3,0	2,7
Offentlig konsumtion	1 031	0,9	2,5	4,6	2,1
Fasta bruttoinvesteringar	922	3,9	7,3	3,9	2,3
Lagerinvesteringar ¹	10	0,0	0,1	0,0	0,0
Export	1 744	5,4	5,9	5,9	3,7
Import	1 600	5,1	5,4	5,9	4,2
Nettoexport ¹	143	0,5	0,4	0,2	-0,1
BNP	3 918	2,6	4,1	3,8	2,2
BNP, kalenderkorregerad		2,6	3,8	3,5	2,5
BNP per capita ²	404	2,0	3,0	2,6	0,8
Potentiell BNP, kalenderkorregerad ³	4 010	2,3	2,7	2,4	2,2
BNP-gap ⁴		-2,4	-0,9	0,2	0,5

Anm.: Fasta priser, referensår 2014.

¹ Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

² BNP per person i totala befolkningen, tusen kronor.

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

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Stabil ökning av hushållens konsumtion

Hushållens konsumtion är en viktig drivkraft för efterfrågan i svensk ekonomi. Konsumtions-tillväxten steg 2015. Det var främst inköp av sällanköpsvaror och bilar som ökade i en snabbare takt.

Flera faktorer tyder på en fortsatt hög konsumtionstillväxt. Enligt Konjunkturbarometern från Konjunkturinstitutet är hushållen fortfarande mycket optimistiska om sin egen ekonomi. Därutöver gynnas utvecklingen av låga räntor, ett i utgångsläget högt hushållssparande och höga reallöneökningar samt av att arbetslösheten minskar.

Sammantaget väntas en fortsatt stabil ökning av hushållens konsumtion ge ett relativt stort bidrag till BNP-tillväxten 2016 och 2017.

Mycket stark offentlig konsumtionstillväxt

Den offentliga konsumtionstillväxten uppgick till 2,5 procent 2015, vilket var den högsta tillväxttakten sedan 1998. Både statlig och kommunal konsumtion ökade, framför allt under slutet av året och mycket till följd av det ökade asylmottagandet. Den offentliga konsumtionen lämnade ett relativt stort bidrag till BNP-tillväxten 2015 (se diagram 3.2).

Främst till följd av asylmottagandet väntas den offentliga konsumtionen växa i en hög takt 2016 och 2017. Behovet av kommunala välfärdstjänster ökar också på grund av stora demografiska förändringar, med fler barn och äldre i befolkningen och en större befolkning. Dessutom bidrar regeringens satsningar inom vård, skola och omsorg till konsumtionstillväxten under de närmaste åren. Utvecklingen av kommunsektorns inkomster, både statsbidrag och skatter, blir dock svagare 2017 än 2016. Sammantaget innebär detta att den offentliga konsumtionen väntas öka mycket starkt 2016, men att ökningstakten dämpas 2017.

Stora investeringar i bostäder och offentlig sektor

De fasta bruttoinvesteringarna⁸ växte i en mycket hög takt både 2014 och 2015. Det var framför allt investeringarna inom tjänstesektorn som ökade, vilket delvis förklaras av en stark ökning av bostadsinvesteringarna. År 2015 bidrog även de varuproducerande sektorerna till tillväxten i större utsträckning än tidigare år.

Efter två starka år bedöms investeringsbehovet inte längre vara lika stort inom näringslivet, vilket medför en lägre investerings-tillväxt framöver. Indikatorer över bostadsbyggandet tyder i kombination med en stor efterfrågan på bostäder på en fortsatt hög tillväxt av bostadsinvesteringarna 2016. Ökningstakten väntas därefter avta till följd av att resursutnyttjandet inom byggsektorn blir ansträngt. De närmaste åren bedöms industrin kunna möta

omvärldens efterfrågan utan omfattande investeringsökningar.

De offentliga investeringarna bedöms växa i hög takt 2016 och 2017. I kommunsektorn finns ett stort behov av investeringar till följd av den demografiska utvecklingen och av att äldre infrastruktur behöver ersättas. Samtidigt ökar investeringarna i statlig transportinfrastruktur.

Sammantaget väntas de totala investeringarna växa i genomsnittlig takt 2016 och därefter något svagare.

Hög produktivitetstillväxt

Den starka BNP-tillväxten 2015 visade sig även i en stark tillväxt i näringslivets produktion. Produktionen inom både tjänste- och varusektorn växte i hög takt, men ökningen var snabbast i varuproduktionen. Eftersom varuproducenter har en relativt hög produktion per arbetad timme jämfört med tjänsteproducenter, bidrog det till en hög produktivitetstillväxt i näringslivet. Inte sedan 2010 har Sveriges produktivitetstillväxt i näringslivet varit så hög som den var 2015.

Produktionstillväxten bedöms bli hög även 2016 och mattas sedan av i takt med BNP-tillväxten 2017. I näringslivet bedöms produktivitetstillväxten minska framöver, då de varuproducerande branschernas bidrag till tillväxten minskar.

Stark utveckling på arbetsmarknaden

Sysselsättningen har ökat snabbt de senaste åren. Samtidigt har arbetskraften ökat lika snabbt, vilket medfört att arbetslösheten har legat kring 8 procent i flera år. Den snabba tillväxten i arbetskraften avtog 2015. Tillsammans med en fortsatt starkt växande sysselsättning har det inneburit att arbetslösheten minskat betydligt både för kvinnor och för män. Även långtidsarbetslösheten minskade 2015 (se avsnitt 9).

⁸ Fasta bruttoinvesteringar är materiella eller immateriella tillgångar som används i produktionsprocessen i minst ett år. Begreppet brutto syftar på att kapitalförslitningen inte är borträknad.

Tabell 3.3 Arbetsmarknad

Utfall t.o.m. 2015, prognos för 2016 och 2017
 Procentuell förändring om inte annat anges

Nivå 2014, tusental om inte annat anges	Genomsnitt 1993-2015	2015	2016	2017	
BNP ¹	3 928	2,6	3,8	3,5	2,5
Produktivitet ²	453	1,9	2,6	1,7	0,7
Produktivitet i näringslivet ²	498	2,3	3,3	2,1	1,1
Arbetade timmar ³	7 677	0,8	1,0	1,9	1,7
Arbetade timmar i näringslivet ³	5 444	1,0	1,1	1,7	1,6
Medelarbetstid ⁴	1 621	0,1	-0,5	0,2	0,1
Befolkning	7 206	0,6	0,7	0,9	1,1
Sysselsatta	4 772	0,8	1,4	1,7	1,6
Kvinnor	2 270	0,7	1,6		
Män	2 503	0,9	1,1		
Sysselsättningsgrad ⁵	66,2	65,2	66,7	67,1	67,5
Kvinnor ^{5,6}	63,8	63,4	64,4		
Män ^{5,6}	68,6	68,5	68,8		
Potentiell sysselsättning ⁷	4 852	0,6	0,9	0,9	0,8
Sysselsättningsgap ⁸	-1,6	-2,2	-1,2	-0,5	0,3
Arbetskraft	5 183	0,7	0,8	1,0	1,1
Kvinnor	2 459	0,7	1,2		
Män	2 725	0,7	0,4		
Arbetskraftsdeltagande ⁵	71,9	70,9	72,0	72,1	72,1
Kvinnor ^{5,6}	69,1	68,2	69,5		
Män ^{5,6}	74,7	73,9	74,4		
Arbetslöshet ⁹	7,9	8,0	7,4	6,8	6,3
Kvinnor ⁹	7,7	7,7	7,2		
Män ⁹	8,2	8,3	7,5		
Programdeltagare ^{9,10}	3,7	3,3	3,7	3,9	3,8

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

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

² Produktivitet mäts som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

³ Enligt nationalräkenskaperna. Nivå avser miljoner timmar.

⁴ Avser arbetade timmar per år enligt nationalräkenskaperna dividerat med årsmedeltal för antal sysselsatta enligt nationalräkenskaperna.

⁵ Procent av befolkningen 15-74 år i respektive grupp.

⁶ Genomsnittet är beräknat för 2001-2015.

⁷ Potentiell sysselsättning avser den nivå som skulle råda om arbetsmarknaden var i konjunkturell balans.

⁸ Sysselsättningsgapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning i procent av potentiell sysselsättning.

⁹ Procent av arbetskraften.

¹⁰ Personer i arbetsmarknadspolitiska program.

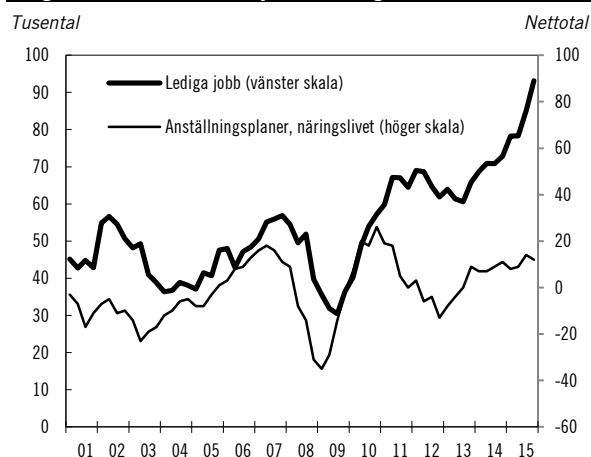
Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Sysselsättningen ökar starkast i kommunerna

Sysselsättningen ökade 2015 både i näringslivet och i den offentliga sektorn. I näringslivet var det tjänstebranscherna som främst stod för ökningen. Efterfrågeutvecklingen på arbetskraft har länge varit svag i den exportinriktade indu-

strin, där antalet sysselsatta 2015 var betydligt lägre än före finanskrisen. I byggbranschen ökade däremot sysselsättningen 2015.

Framåtblickande indikatorer på efterfrågan på arbetskraft, som bl.a. antalet lediga jobb och företagens anställningsplaner, tyder på en stark sysselsättningsstillväxt 2016 (se diagram 3.3). Detta tyder, tillsammans med en stigande efterfrågan i ekonomin, på att sysselsättningen kommer att utvecklas starkt 2016 och 2017. Sysselsättningsgraden, dvs. antalet sysselsatta som andel av befolkningen, förväntas därför fortsätta att stiga (se diagram 3.4 och tabell 3.3).

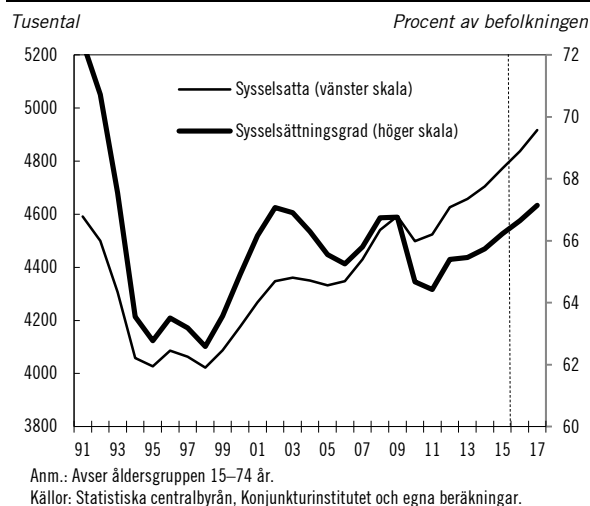
Diagram 3.3 Ett urval av sysselsättningsindikatorer

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

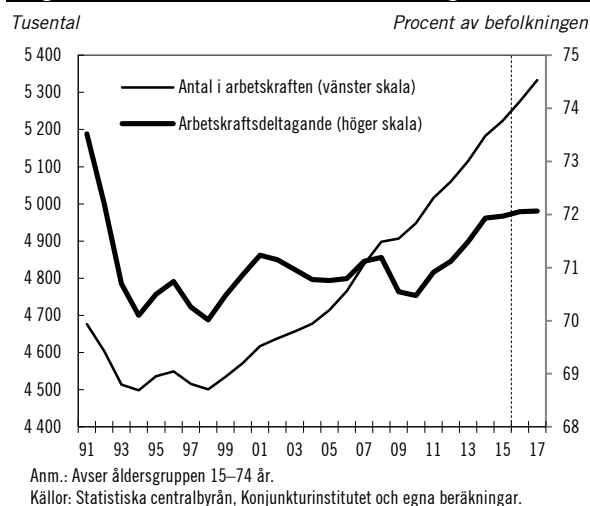
Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Sysselsättningen i kommunsektorn väntas lämna ett stort bidrag till ökningen av antalet sysselsatta under hela prognosperioden. Den kommunala konsumtionen bedöms öka snabbt, bl.a. till följd av det stora antalet asylsökande som bidrar till ett behov av fler anställda i kommunsektorn. Detta gör att sysselsättningen i kommunsektorn väntas öka med i snitt 2,3 procent per år 2016 och 2017. Det kan jämföras med den genomsnittliga utvecklingen 1993-2015 på -0,1 procent.

Även i näringslivets tjänstebranscher och i byggbranschen bedöms sysselsättningen stiga i god takt. I prognosen bedöms sysselsättningen inom industrin stiga något, men svagare än i övriga branscher 2016 och 2017. Därmed fortsätter trenden sedan 1990-talet med en minskad andel sysselsatta inom industrin.

Diagram 3.4 Sysselsatta och sysselsättningsgrad

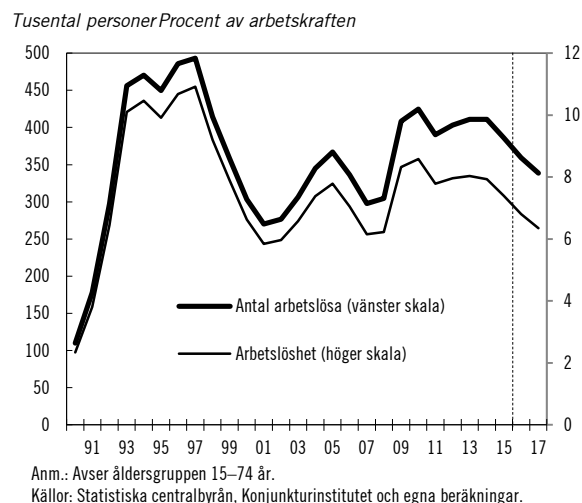
Arbetskraftsdeltagandet oförändrat 2016 och 2017
Arbetskraftsdeltagandet uppgick 2015 till 72 procent (se tabell 3.3). Det var väsentligt lägre bland kvinnor än bland män, även om kvinnors arbetskraftsdeltagande har stigit de senaste fem åren. Arbetskraften väntas fortsätta att öka 2016 och 2017. Eftersom befolkningen bedöms växa i ungefär samma takt väntas arbetskraftsdeltagandet i princip bli oförändrat fram till 2017 (se diagram 3.5).

Diagram 3.5 Arbetskraft och arbetskraftsdeltagande

Även om det finns en positiv trend i arbetskraftsdeltagandet bland äldre och nyanlända, innebär den förändrade befolkningsammansättningen de kommande åren att arbetskraftsdeltagandet totalt sett blir oförändrat. Detta beror bl.a. på att grupper med ett lägre genomsnittligt arbetskraftsdeltagande, som äldre och nyanlända, kommer att utgöra en allt större andel av den arbetsföra befolkningen.

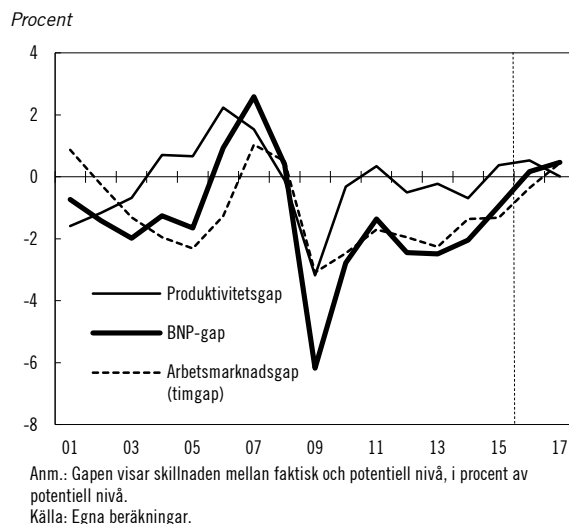
Arbetslösheten fortsätter att minska

År 2016 och 2017 bedöms arbetslösheten minska till följd av att sysselsättningen förväntas öka väsentligt snabbare än arbetskraften (se diagram 3.6). Arbetslösheten bedöms 2017 uppgå till 6,3 procent, vilket är något lägre än den bedömda nivån på jämviktsarbetslösheten.

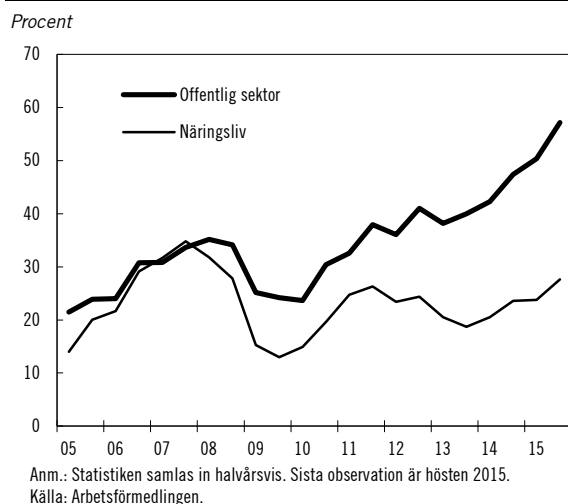
Diagram 3.6 Arbetslösa och arbetslöshet

Resursutnyttjandet stiger snabbt

Den starka BNP-tillväxten 2015 ledde till en snabb konjunkturuppgång i svensk ekonomi. Det s.k. BNP-gapet visar hur faktisk BNP avviker från den bedömda potentiella nivån och är ett mått på i vilken utsträckning resurserna i ekonomin används. Mätt med BNP-gapet fortsätter resursutnyttjandet att stiga 2016 och bedöms bli något positivt både 2016 och 2017 (se diagram 3.7). Även om arbetsmarknadsgapet, dvs. skillnaden mellan faktiskt och potentiellt arbetade timmar i procent av potentiellt arbetade timmar, sluts 2017 fortsätter det att vara negativt 2016.

Diagram 3.7 Resursutnyttjande

Indikatorer visar att företagen har fått allt svårare att rekrytera personal. Enligt Arbetsförmedlingens statistik från hösten 2015 ökade bristen på arbetskraft både i näringslivet och i den offentliga sektorn (se diagram 3.8). I den offentliga sektorn var bristen särskilt påtaglig, i synnerhet inom yrken som kräver eftergymnasial utbildning, t.ex. bland lärare, läkare och sjuksköterskor. Mer än varannan arbetsgivare inom offentlig sektor uppgav att den hade svårt att rekrytera personal.

Diagram 3.8 Andel arbetsgivare med brist på arbetskraft

Konjunkturbarometern visar att bristtalen i näringslivet fortsatte att stiga även det fjärde kvartalet 2015. Sammantaget pekar arbetsmarknadsstatistiken på att resursutnyttjandet stiger på arbetsmarknaden. Det bedöms dock fortfarande finnas lediga resurser på arbetsmarknaden och resursutnyttjandet förväntas vara balanserat först 2017. Denna bedömning

baseras bl.a. på att den upplevda bristen på arbetskraft i näringslivet än så länge är lägre än 2007, då resursutnyttjandet på arbetsmarknaden senast bedöms ha varit balanserat. Dessutom har löneutvecklingen hittills varit dämpad. Utfallet från den pågående avtalsrörelsen blir en indikation på hur pass stramt resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är.

Produktivitetstillväxten i näringslivet var mycket stark 2015. Samtidigt tyder flera indikatorer på att företagen utnyttjar sina befintliga resurser, i form av t.ex. maskiner och personal, i högre utsträckning än normalt. Andelen företag i näringslivet som uppger att det är brist på efterfrågan är relativt låg och företagens anställningsplaner ligger sammantaget på en hög nivå. Resursutnyttjandet inom företagen i näringslivet som helhet bedöms ha varit något ansträngt 2015 och fortsätta att vara det 2016. Ett uttryck för detta är att produktivitetsgapet, som visar den faktiska produktivitetens avvikelse från den bedömda potentiella nivån, förväntas vara positivt (se diagram 3.7).

Stigande inflation och löner 2016 och 2017

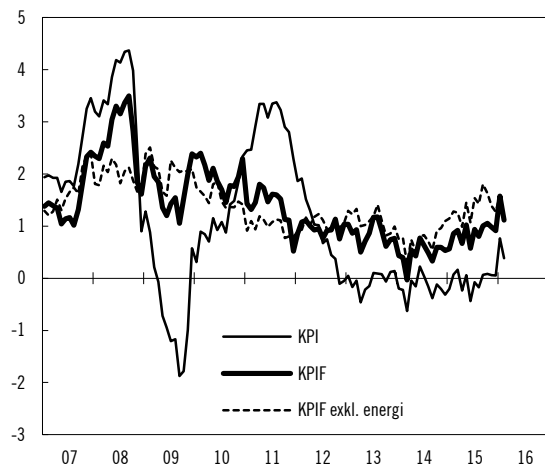
Inflationen har varit låg under en längre tid (se diagram 3.9), både mätt som förändring i konsumentprisindex (KPI) och i konsumentprisindex med fast ränta (KPIF). KPI har dämpats till följd av Riksbankens reporäntesänkningar. Dessutom bidrog en allmänt svag prisutveckling i omvärlden, i synnerhet fallande energipriser, till att tydligt hålla tillbaka inflationstakten 2015. Andra bidragande orsaker var det låga resursutnyttjandet och att förväntningar om inflationen i framtiden var på relativt låga nivåer. Den underliggande inflationstakten, mätt som KPIF exklusive energi, har dock uppvisat en stigande trend sedan början av 2014 (se diagram 3.9). Uppgången kan till stor del förklaras av högre priser på importerade varor och tjänster till följd av att kronan har försvagats sedan början av 2014, medan prisutvecklingen på inhemska tjänster har varit svag.

KPIF bedöms stiga 2016 och 2017 (se tabell 3.4). Ett högre resursutnyttjande förväntas öka företagens möjligheter att föra över sina kostnader till konsumenterna. Dessutom bidrar förändringar av skatter och avdrag till att höja inflationstakten 2016. Energipriserna bedöms

också ge ett mindre negativt bidrag till inflationen jämfört med 2015. Mot slutet av 2016 bidrar energipriserna i stället positivt till inflationsutvecklingen. Uppgången i inflationen motverkas dock något av en förväntad kronförstärkning.

Diagram 3.9 Konsumentpriser

Årlig procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån.

Löneökningstakten var dämpad 2015 enligt konjunkturlönestatistiken. Den starka återhämtningen på arbetsmarknaden väntas bidra till att lönerna ökar snabbare 2016 och 2017 (se tabell 3.4).

Även om inflationen bedöms ta fart 2017 bedöms ökningen av de nominella lönerna bidra till att reallönerna fortsätter att växa i en relativt hög takt. Reallönerna i hela ekonomin väntas öka med i genomsnitt 2 procent per år 2016 och 2017. Det är i linje med reallöneutvecklingen sedan införandet av industriavtalet.

Tabell 3.4 Inflation och löner

Utfall t.o.m. 2015, prognos för 2016 och 2017
Procentuell förändring om inte annat anges

	Genomsnitt 1993-2015	2015	2016	2017
Inflation				
KPI ¹	1,2	0,0	0,9	1,6
KPIF ^{1,2}	1,6	0,9	1,3	1,8
Timlön				
KL, hela ekonomin ^{1,3}	3,4	2,4	3,1	3,3
NR, hela ekonomin ⁴	3,4	3,3	3,2	3,3

Anm.: Timlön enligt konjunkturlönestatistiken är en prognos även för 2015. Det beror på att statistiken blir definitiv först efter 12 månader, bl.a. på grund av utbetalning av retroaktiva löner.

¹ Årsgenomsnitt.

² KPIF (KPI med fast bostadsränta) är ett av Riksbanken definierat mått på underliggande inflation. KPIF beräknas genom att den del av förändringen i hushållens räntekostnader för egnahem som beror på förändrade räntesatser hålls konstant.

³ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

⁴ Timlön enligt nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Låga räntor och svag krona

Riksbanken har sänkt reporäntan successivt de senaste åren. Räntan var 0 procent i december 2014 och sänktes till -0,5 procent i februari 2016. Riksbanken genomför också ett program för köp av statsobligationer. Åtgärderna har sammantaget medfört att penningpolitiken blivit mycket expansiv. Reporäntan förväntas ligga kvar på en låg nivå 2016, för att sedan stiga något 2017 (se tabell 3.5).

Tabell 3.5 Räntor och växelkurser

Utfall t.o.m. 2015, prognos för 2016 och 2017
Procent och årsgenomsnitt om inte annat anges

	Genomsnitt 1993-2015	2015	2016	2017
Reporänta	3,3	-0,3	-0,5	-0,3
Statsobligationsränta, 10 år	4,7	0,7	1,1	2,1
Växelkurs, kronindex KIX ¹	113	113	110	109
SEK per EUR ²	9,1	9,4	9,3	9,3

¹ Index, oktober 1992=100.

² Kronor.

Källor: Riksbanken och egna beräkningar.

Räntan på svenska fem- och tioåriga statsobligationer har sedan december 2015 fallit något, delvis som ett resultat av den mer expansiva penningpolitiken. Den gradvisa återhämtningen i svensk ekonomi förväntas framöver att medföra långsamt stigande statsobligationsräntor.

Makroekonomisk statistik och centralbankernas agerande, både i Sverige och i omvärlden, bidrog 2015 och under inledningen

av 2016 till relativt stora rörelser i kronans växelkurs. Sänkningarna av reporäntan och statsobligationsköpen bedöms ha bidragit till en försvagning av kronan mot många valutor, medan en något högre inflation och BNP-tillväxt i Sverige än förväntat har haft en motverkande effekt. Kronan förväntas stärkas i långsam takt framöver. Till detta bidrar att Riksbanken har aviserat att den kan agera om en alltför stark kronförstärkning riskerar att bryta uppgången i inflationen.

3.3 Utvecklingen 2018–2020

I detta avsnitt, som behandlar den ekonomiska utvecklingen 2018–2020, antas att BNP-utvecklingen på längre sikt bestäms av utbudsfaktorer, såsom den potentiella produktiviteten och det potentiella antalet arbetade timmar i ekonomin. Det antas också att inga nya tillfälliga ekonomiska störningar påverkar ekonomin, utöver de som redan är kända. Vidare antas att inga regeländringar görs som påverkar de offentliga utgifterna och inkomsterna, utöver de åtgärder som föreslås och aviseras i denna proposition och i propositionen Vårändringsbudget för 2016.

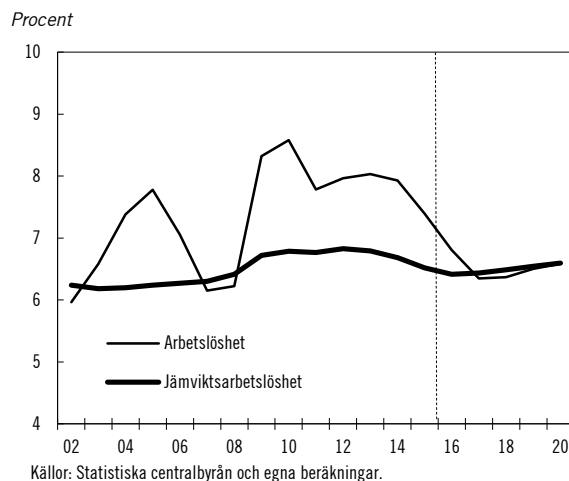
Mot bakgrund av regeringens mål om EU:s lägsta arbetslöshet 2020, som innebär att antalet kvinnor och män som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ska öka, avser regeringen att presentera ytterligare åtgärder för att minska arbetslösheten.

God tillväxt

Sammantaget väntas potentiell BNP växa relativt snabbt 2018–2020 (se bilaga 1). Det beror främst på en snabb befolkningstillväxt, som höjer det potentiella antalet arbetade timmar genom att arbetskraftsutbudet ökar.⁹ Jämviktsarbetslösheten bedöms vara i stort sett oförändrad 2015–2020 (se diagram 3.10). Det beror på flera motverkande faktorer. Det kommer in många

nyanlända på arbetsmarknaden som i högre utsträckning än andra är arbetslösa, vilket höjer jämviktsarbetslösheten de närmaste åren. Samtidigt avtar effekter av den utdragna lågkonjunkturen, s.k. persistenseffekter, som inneburit förhöjd långtidsarbetslöshet och därmed förlorat humankapital. Tillsammans med de av regeringen hittills föreslagna och genomförda reformer bidrar det till att sänka jämviktsarbetslösheten.

Diagram 3.10 Arbetslöshet och jämviktsarbetslöshet



Den potentiella produktivitetstillväxten i näringslivet har varit förhållandevis långsam under många år, delvis som en följd av den utdragna lågkonjunkturen. I takt med stigande efterfrågan, som gynnar produktivitetshöjande investeringar, bedöms tillväxten i näringslivets potentiella produktivitet successivt öka. Sammansättningseffekter från en större offentlig sektor gör emellertid att den potentiella produktiviteten i ekonomin som helhet växer långsammare 2016–2020 än vad den har gjort historiskt.

Hur potentiell BNP beräknas är beskrivet i promemorian Metod för beräkning av potentiella variabler som publicerats på regeringens hemsida, www.regeringen.se.

Regionala skillnader i BNP-tillväxten präglar omvärldsutvecklingen

BNP-tillväxten i omvärlden 2018–2020 kännetecknas av regionala skillnader. I euroområdet bedöms BNP-tillväxten bli jämförelsevis låg, i genomsnitt 1,5 procent per år. En faktor som bidrar till att euroområdets tillväxt bedöms bli låg är en fortsatt anpassning av skuldsättningen

⁹ Denna bedömning bygger på en uppdatering av befolkningsprognosen från maj 2015 som genomförts av Statistiska centralbyrån i februari 2016 och som beaktar Migrationsverkets prognos från februari 2016.

bland hushåll och i offentliga sektorer i flera euroländer. BNP-tillväxten i USA bedöms avta något 2018–2020, men bli klart högre än i euroområdet under hela perioden (se tabell 3.6).

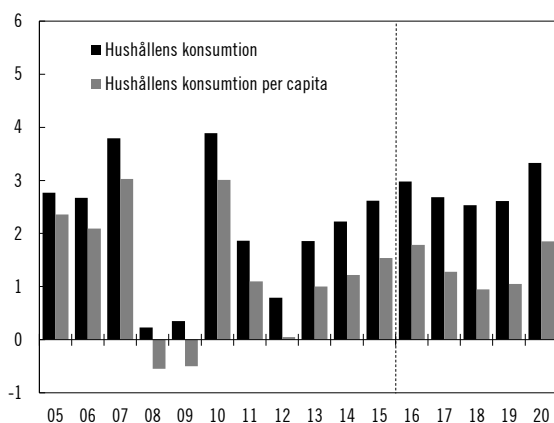
Bland de framväxande ekonomierna förväntas den kinesiska BNP-tillväxten, som mattats av de senaste åren, stabiliseras på drygt 6 procent. Sveriges huvudsakliga handelspartners tillväxt bedöms uppgå till knappt 3 procent per år 2018–2020. Den svenska exporttillväxten väntas bli stark 2016 för att sedan mattas av de kommande åren. I slutet av prognosperioden bedöms den åter öka, men trots detta bli lägre än genomsnittet 1993–2015.

Högt resursutnyttjande i svensk ekonomi

Resursutnyttjandet, mätt med BNP-gapet, bedöms bli något ansträngt 2016–2018 (se tabell 3.6). BNP-tillväxten blir hög 2016, men bedöms därefter bromsa in. De följande tre åren växer BNP med i genomsnitt 2 procent per år. En bidragande faktor till detta är att den offentliga konsumtionen bedöms växa betydligt långsammare dessa år än tidigare. Hushållens konsumtion väntas däremot växa i hög takt. Denna utveckling möjliggörs av en i utgångsläget hög sparkvot och av att de disponibla inkomsterna växer i jämförelsevis snabb takt. Samtidigt växer befolkningen snabbt och tillväxten i hushållens konsumtion per capita blir därför inte lika hög (se diagram 3.11).

Diagram 3.11 Hushållens konsumtion och hushållens konsumtion per capita

Procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bidraget till BNP-tillväxten från nettoexporten väntas bli något positivt 2019 och 2020 när exporttillväxten ökar. Ekonomin återgår till

konjunkturell balans 2019 och därefter växer BNP i linje med den potentiella BNP-tillväxten. Eftersom potentiell BNP bedöms växa i snabb takt blir BNP-tillväxten betydligt högre 2020 jämfört med de föregående åren.

Något högre arbetslöshet 2018–2020

Den snabba konjunkturuppgången bedöms leda till att företagen utnyttjar resurser i form av personal och maskiner i något högre utsträckning än normalt 2016. Året därpå väntas dock resursutnyttjandet inom företagen återgå till normala nivåer. Det medför att företagens behov av personal fortsätter att stiga snabbt och att sysselsättningen växer i hög takt 2017, trots att BNP-tillväxten mattas av. Ökningen i sysselsättningen överskrider ökningen i arbetskraften och arbetslösheten fortsätter därför minska under denna period. Sysselsättnings-tillväxten väntas bromsa in 2018 till följd av det något ansträngda resursutnyttjandet i ekonomin, vilket bidrar till en högre arbetslöshet. Från och med 2018 väntas också förhållandevis många nyanlända träda in på arbetsmarknaden. Det tar tid för nyanlända att bli sysselsatta, vilket leder till att arbetslösheten blir högre. Sammantaget bedöms arbetslösheten stiga svagt 2018–2020 (se diagram 3.10), givet hittills föreslagna och genomförda reformer.

Sysselsättningstillväxten 2018–2020 bedöms sammantaget bli i linje med genomsnittet för 1993–2015. Befolkningen i åldern 15–74 år ökar dock mer än sysselsättningen under samma period. Det får till följd att sysselsättningsgraden, andelen sysselsatta i befolkningen i åldern 15–74 år, minskar något.

Inflationen når 2 procent 2018

Ett högre resursutnyttjande ger större möjligheter för företagen att höja sina priser, vilket bidrar till en högre inflation. Kronan bedöms dock förstärkas något, vilket kan dämpa ökningstakten i importpriserna. Sammantaget bedöms KPIF nå 2 procent 2018 och därefter stabiliseras på den nivån.

Riksbanken antas höja reporäntan gradvis, med början 2017. Fortsatt låga styrräntor i omvärlden antas dock resultera i att reporäntan

höjs i långsam takt. I slutet av prognosperioden bedöms reporäntan uppgå till drygt 2,5 procent.

Tabell 3.6 Makroekonomiska nyckeltal

Procentuell förändring om inte annat anges

	2016	2017	2018	2019	2020
BNP	3,8	2,2	1,8	2,1	2,9
BNP, kalenderkorrigerad	3,5	2,5	2,0	2,2	2,7
Hushållens konsumtion	3,0	2,7	2,5	2,6	3,3
Offentlig konsumtion	4,6	2,1	0,7	-0,2	-0,2
Fasta bruttoinvesteringar	3,9	2,3	2,5	3,4	4,8
Lagerinvesteringar ¹	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	5,9	3,7	3,6	4,0	4,6
Import	5,9	4,2	4,2	4,0	4,4
Nettoexport ¹	0,2	-0,1	-0,1	0,2	0,2
Befolkning 15-74 år	0,9	1,1	1,2	1,1	0,9
Arbetade timmar ²	1,9	1,7	0,7	0,7	1,0
Produktivitet ^{2,3}	1,7	0,7	1,3	1,4	1,7
Sysselsatta ⁴	1,7	1,6	0,8	0,7	0,9
Arbetskraft ⁴	1,0	1,1	0,8	0,9	1,0
Arbetslöshet ⁵	6,8	6,3	6,4	6,5	6,6
Timplön ⁶	3,1	3,3	3,4	3,4	3,4
KPI ⁷	0,9	1,6	2,3	3,2	3,2
KPIF ⁷	1,3	1,8	2,0	2,1	2,0
Reporänta ⁷	-0,5	-0,3	0,5	1,6	2,6
Växelkurs, kronindex KIX ⁸	110	109	108	107	106
BNP-gap ⁹	0,2	0,5	0,3	0,0	0,0
Internationellt					
BNP, euroområdet	1,3	1,7	1,6	1,5	1,4
BNP, USA	2,0	2,4	2,4	2,2	2,2
BNP, Kina	6,4	6,3	6,2	6,1	6,1
BNP världen, KIX-vägd ¹⁰	2,1	2,6	2,7	2,7	2,8

Anm.: Försörjningsbalansen anges i fasta priser, referensår 2014. Prognosen baseras på hittills föreslagna och genomförda reformer.

¹ Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

² Kalenderkorrigerat.

³ Mätt som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

⁴ 15-74 år.

⁵ Procent av arbetskraften, 15-74 år.

⁶ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁷ Årsgenomsnitt.

⁸ Årsgenomsnitt. Index, oktober 1992 = 100.

⁹ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

¹⁰ BNP-prognoser sammanviktade med KIX-vikter, ett mått på svensk utrikeshandel med olika länder.

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

3.4 Risker och alternativa scenarier

Prognoser över den ekonomiska utvecklingen omgärdas av osäkerhet som ökar med prognoshorisontens längd. För att belysa denna osäkerhet redogörs i detta avsnitt för några av riskerna i prognosen.

Stor osäkerhet omgärdar prognosen

Migrationsverkets prognos över antalet asylsökande de kommande åren är mycket osäker. Hur många personer som söker asyl i Sverige beror både på utvecklingen i konfliktdrabbade områden och på beslut i såväl Sverige som på EU-nivå. Antalet asylsökande har betydelse för bedömningen av den makroekonomiska utvecklingen. Antalet asylsökande ökade snabbt 2015 och förväntas, enligt Migrationsverket, vara högt även de kommande åren. Det leder bl.a. till stora rekryteringsbehov i kommunsektorn, som redan har brist på personal. Huruvida kommunerna och landstingen i tillräcklig omfattning lyckas rekrytera personal kan påverka utvecklingen av den offentliga konsumtionen och arbetsmarknaden i prognosen (se vidare avsnitt 8.4).

Bedömningen av arbetslösheten i slutet av prognosperioden utgår från att ekonomin är i balans. Det betyder att arbetslösheten och jämviktsarbetslösheten är på samma nivå. Jämviktsarbetslösheten är svårbedömd, inte minst eftersom det är ett teoretiskt begrepp som inte går att observera med tillgänglig statistik. De reformer som regeringen hittills har genomfört bedöms sammantaget sänka jämviktsarbetslösheten. Att fler nyanlända blir en del av arbetskraften innebär samtidigt att jämviktsarbetslösheten ökar, eftersom personer med korta vistelsetider har en lägre sysselsättningsgrad. Osäkerheten kring storleken på reformeffekterna tillsammans med svårigheten att bedöma antalet asylsökande till Sverige de kommande åren gör därför att osäkerheten är särskilt stor när det gäller prognosen för hur arbetslösheten utvecklas till 2020.

Arbetslösheten kan således bli lägre eller högre än enligt den bedömning som gjorts i denna prognos. Regeringen följer utvecklingen noga och kommer att presentera ytterligare åtgärder för att minska arbetslösheten.

Andra risker som påverkar prognosen över den ekonomiska utvecklingen är hushållens skuldsättning och bostadspriserna, som befinner sig på höga nivåer i ett historiskt perspektiv. Om priserna på bostäder skulle falla snabbt finns risk för negativa konsekvenser för tillväxten och sysselsättningen.

Kronans utveckling är ytterligare en risk i prognosen. Vid kraftig finansiell turbulens finns

en betydande risk för stora rörelser i kronans växelkurs. Om marknaden, i ett sådant läge, bedömer svenska finansiella tillgångar som säkra, kan kronan förstärkas betydligt mer än vad som antas i prognosen. Det skulle påverka svensk konkurrenskraft negativt och därmed få negativa konsekvenser för tillväxten och sysselsättningen.

De internationella riskerna är betydande

Sverige är en liten, öppen ekonomi, vilket innebär att utvecklingen i omvärlden alltid är en viktig förutsättning för svensk tillväxt. I likhet med de senaste åren är riskerna för utvecklingen av den internationella ekonomin betydande, och de bedöms dessutom ha ökat under den senaste tiden. Sammantaget är riskbilden något mer negativ jämfört med den bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2016.

Utvecklingen i de framväxande ekonomierna är en betydande risk. Bland annat kan tillväxten i Kina bromsa in snabbare än väntat. Osäkerheten kring den kinesiska ekonomin har bidragit till kraftiga prisfall på råolja och andra råvaror. Flera framväxande ekonomier är beroende av exportinkomster från råvaruförsäljning och efterfrågan från Kina. En lång tid med låga priser kan därför innebära svag tillväxt i dessa länder. En svagare efterfrågan från Kina utgör dessutom en risk för avancerade ekonomier, eftersom efterfrågan i Kina är en viktig drivkraft för den globala tillväxten.

Första halvåret 2015 tilltog BNP-tillväxten i bl.a. USA, euroområdet och Storbritannien. Men sedan årsskiftet 2015/2016 har allt fler tecken på en avmattning i dessa ekonomier dykt upp. Framför allt syns det i en bred nedgång i förtroendeindikatorer för såväl tillverkningsindustrin som inhemska sektorer, inklusive konsumtion.

Även utvecklingen i våra grannländer, som har stor betydelse för efterfrågan på svensk export, riskerar att bli svagare än i prognosen. Finland kan drabbas hårdare av minskad efterfrågan från omvärlden och i Norge kan inbromsningen bli tydligare om oljesektorns nedgång sprids till övriga delar av ekonomin.

Den brittiska folkomröstningen om EU-medlemskapet den 23 juni 2016 utgör också en risk. Om det brittiska folket röstar för att lämna EU kan det leda till en längre period av finansiell oro medan en förhandling mellan EU och

Storbritannien pågår om vilken formell handelsrelation som ska ersätta den nuvarande. Inget land har ännu lämnat EU och konsekvenserna av ett sådant beslut är därmed svåra att förutse. Det råder stor osäkerhet kring de realekonomiska effekterna för bl.a. handelsrelationer och finansmarknader i ett sådant scenario.

Även den geopolitiska osäkerheten har ökat. Osäkerheten är kopplad till konflikter i Mellanöstern och Ukraina, med ett stort antal människor på flykt till Europa och hot om terrorism. Om den geopolitiska utvecklingen förvärras kan återhämtningen i världsekonomin hämmas, vilket påverkar en liten och öppen ekonomi som den svenska.

Den ekonomiska ojämlikheten i världen utgör också en risk som kan påverka den ekonomiska utvecklingen. I Sverige har den relativa fattigdomen ökat. Det finns forskning som visar ett samband mellan ekonomisk tillväxt och inkomstspridning. En större inkomstspridning har ett negativt samband med tillväxten på längre sikt.

Klimatförändringarna och klimatpolitiken kommer att påverka den globala ekonomin. Det finns risker kopplade till ett mer oförutsägbart väder och övergången till en mer fossilfri ekonomi kräver stora förändringar. Sveriges stora finansiella sektor är mindre exponerad mot fossiltunga sektorer än den finansiella sektorn i många andra länder. Sverige är dock ett exportberoende land som påverkas av omvärlden. Den svenska ekonomin och den finansiella sektorn kommer därför att påverkas av klimatrelaterade risker framöver. Finansinspektionen har nyligen presenterat en analysrapport gällande sådana risker.

En starkare utveckling är möjlig

Sedan budgetpropositionen för 2016 beslutades har utvecklingen i svensk ekonomi varit överraskande stark. Det är möjligt att utvecklingen kan fortsätta att överraska positivt. Om den globala tillväxton visar sig vara överdriven, och tillväxten i den globala handeln tilltar snabbare, kan det innebära en starkare exporttillväxt. Vidare är konsumtionstillväxten i Sverige relativt återhållen jämfört med den starka utvecklingen av hushållens disponibla inkomst, vilket gör det möjligt för hushållen att konsumera mer.

Alternativa scenarier

Antalet asylsökande till Sverige de kommande åren har stor betydelse för den makroekonomiska utvecklingen och de offentliga finanserna. Utvecklingen påverkas bl.a. av att personer som varit kort tid i Sverige har en låg sysselsättningsgrad. Att de nyanländas kompetens och vilja att arbeta bättre tas tillvara och fler snabbare kan komma i arbete har stor betydelse för utvecklingen på arbetsmarknaden. Den ekonomiska politikens utformning har därför också stor betydelse för utfallet i form av sysselsättning och arbetslöshet.

Tabell 3.7 Antalet asylsökande, inskrivna och nya uppehållstillstånd

Tusental

	2016	2017	2018	2019	2020
Prognos i denna proposition					
Antal nya asylsökande	100	75	75	75	75
varav ensamkommande barn	18	14	14	14	14
Inskrivna hos					
Migrationsverket, årets slut	203	168	123	104	97
Nya uppehållstillstånd ¹	48	78	85	57	58
Fler asylsökande					
Antal nya asylsökande	140	105	105	105	105
varav ensamkommande barn	27	20	20	20	20
Inskrivna hos					
Migrationsverket, årets slut	244	239	219	200	187
Nya uppehållstillstånd ¹	48	76	91	84	95
Färre asylsökande					
Antal nya asylsökande	70	55	45	41	41
varav ensamkommande barn	12	9	6	6	6
Inskrivna hos					
Migrationsverket, årets slut	171	121	75	61	61
Nya uppehållstillstånd ¹	51	70	59	21	17

¹ Avser nya uppehållstillstånd från Migrationsverkets asylmottagning dvs. exklusive vidarebosättning och inresta anhöriga till f.d. asylsökande.
Källa: Migrationsverket.

I denna proposition baseras prognoserna på Migrationsverkets mellanscenario (se tabell 3.7). Samtidigt är Migrationsverkets bedömningar över antalet asylsökande till Sverige förknippade med betydande osäkerhet. Nedan beskrivs två alternativa scenarier för antalet asylsökande till Sverige, baserade på Migrationsverkets olika scenarier.

Fler asylsökande 2016–2020

Detta alternativscenariot beskriver effekterna av att antalet asylsökande följer Migrationsverkets högre scenario. I detta scenario antas att antalet

asylsökande 2016 uppgår till 140 000 och till 105 000 personer per år 2017–2020 (se tabell 3.7). Antalet ensamkommande barn antas öka till 27 000 personer 2016, för att sedan uppgå till 20 000 personer per år. Det stora inflödet av asylsökande innebär att antalet inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem ökar till 244 000 under 2016 och ligger kvar på 200 000 personer eller fler fram till 2019. Det innebär att antalet inskrivna är nästan 100 000 högre än i mellanscenariot 2018–2020.

Eftersom Migrationsverkets kapacitet att avgöra ärenden är begränsad, förändras inte antalet hanterade asylärenden nämnvärt på kort sikt. Från och med 2018 blir dock antalet beviljade uppehållstillstånd högre än i Migrationsverkets mellanscenario.

Ett ökat antal asylsökande påverkar konsumtionsutgifterna i staten och kommunsektorn. Migrationsverkets utgifter för främst boendeplatser ökar. I kommunerna blir behovet av bl.a. skola, socialtjänst och placeringar av ensamkommande barn större. Den offentliga konsumtionen växer i högre takt under hela perioden jämfört med prognosen i denna proposition. Det är särskilt tydligt 2017, då tillväxten i den offentliga konsumtionen blir knappt 1 procentenhet högre. En högre offentlig konsumtionstillväxt gör att BNP växer i snabbare takt de närmaste åren.

En högre BNP-tillväxt bidrar till lägre arbetslöshet 2016 och 2017. Fler asylsökande, och därmed fler som får uppehållstillstånd, innebär också fler personer i arbetskraften. Det innebär att sysselsättningen och antalet arbetade timmar blir högre på längre sikt. Därmed blir den svenska ekonomins potential, dvs. den produktion som kan uppnås när ekonomin är i ett balanserat konjunkturläge, något högre.

När fler personer som varit kort tid i Sverige blir en del av arbetskraften bidrar det till en högre arbetslöshet, eftersom det tar tid för dem att bli sysselsatta. I detta scenario blir antalet personer som får uppehållstillstånd högre först 2018–2020 jämfört med i Migrationsverkets mellanscenario. Eftersom det dessutom tar viss tid för nyanlända att komma in i arbetskraften påverkas inte arbetskraften eller arbetslösheten i någon större utsträckning under prognosperioden. Arbetslösheten bedöms bli 0,1 procentenhet högre 2020 jämfört med prognosen i denna proposition (se tabell 3.8).

Tabell 3.8 Makroekonomisk utveckling och finansiellt sparande

Årlig procentuell förändring om inte annat anges

	2016	2017	2018	2019	2020
Prognos i denna proposition					
BNP ¹	3,5	2,5	2,0	2,2	2,7
Arbetslöshet ²	6,8	6,3	6,4	6,5	6,6
Finansiellt sparande ³	-0,4	-0,7	-0,4	0,1	0,7
Fler asylsökande					
BNP ¹	3,6	2,7	1,8	2,1	2,7
Arbetslöshet ²	6,7	6,2	6,4	6,5	6,7
Finansiellt sparande ³	-0,5	-0,9	-0,7	-0,4	0,2
Färre asylsökande					
BNP ¹	3,5	2,3	1,9	2,4	2,7
Arbetslöshet ²	6,8	6,5	6,5	6,4	6,3
Finansiellt sparande ³	-0,4	-0,6	-0,4	0,3	1,0

¹ Kalenderkorrigerade värden.² 15–74 år, i procent av arbetskraften.³ I offentlig sektor. Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Ett större antal asylsökande 2016–2020 innebär att utgifterna för migration och integration blir högre. De statliga utgifterna för migration och integration bedöms 2016 bli 2 miljarder kronor högre jämfört med prognosen i denna proposition. Utgifterna ökar i takt med att antalet inskrivna i Migrationsverkets mottagnings-system stiger.

Den offentliga sektorns finansiella sparande försämras successivt med 0,2–0,5 procentenheter jämfört med prognosen. De högre utgifterna som följer av fler asylsökande vägs till viss del upp, dels av en större avräkning på biståndet, dels av att skatteintäkterna blir högre till följd av den högre ekonomiska aktiviteten.

Färre asylsökande 2016–2020

Detta alternativscenario beskriver effekterna av att antalet asylsökande följer Migrationsverkets lägre scenario. I scenariot antas att antalet asylsökande 2016 uppgår till 70 000 för att därefter gradvis minska till 41 000 per år (se tabell 3.7). Antalet barn antas också sjunka, till närmare 6 000 per år. Trots en markant minskning av antalet asylsökande kommer antalet inskrivna i Migrationsverkets mottagnings-system att vara stort 2016 på grund av det stora antalet asylsökande som anlände under 2015. Antalet inskrivna minskar dock snabbare i detta alternativscenario och ligger vid slutet av 2019 på 61 000 personer, vilket ska jämföras med

drygt 104 000 personer i Migrationsverkets mellanscenario.

Antalet beviljade uppehållstillstånd minskar även kraftigt. Sammantaget beviljas 218 000 nya uppehållstillstånd 2016–2020, vilket ska jämföras med 326 000 enligt Migrationsverkets mellanscenario. Färre asylsökande minskar Migrationsverkets utgifter för boendeplatser. I kommunerna minskar främst utgifterna för att ta emot ensamkommande asylsökande barn. Detta medför att tillväxten i den offentliga konsumtionen i genomsnitt blir ca 0,3 procentenheter lägre per år 2016–2020 jämfört med den makroekonomiska prognosen i denna proposition.

Färre asylsökande gör också att befolkningen växer i långsammare takt. Det innebär att arbetskraften och sysselsättningen på längre sikt blir lägre. Färre sysselsatta och därigenom färre arbetade timmar medför en något lägre potentiell BNP.

En lägre offentlig konsumtionstillväxt gör att BNP växer i långsammare takt de närmaste åren och arbetslösheten blir något högre 2017 och 2018 (se tabell 3.8). Det mindre antalet personer som får uppehållstillstånd medför att antalet nyanlända som träder in på arbetsmarknaden blir färre. Samtidigt är minskningen av antalet beviljade uppehållstillstånd i detta scenario större än motsvarande ökning i alternativscenario med fler asylsökande. Sammantaget medför det att det lägre antalet asylsökande får en tydlig effekt på arbetslösheten i slutet av prognosperioden. Arbetslösheten bedöms bli 0,3 procentenheter lägre 2020 jämfört med prognosen i denna proposition.

Till följd av att färre asylsökande antas komma till Sverige under perioden 2016–2020 blir utgifterna för migration och integration lägre. År 2016 bedöms utgifterna vara 2 miljarder kronor lägre än prognosen i denna proposition. I takt med att antalet inskriva i Migrationsverkets mottagnings-system minskar sjunker utgifterna ytterligare.

De offentliga finanserna förstärks med som mest 0,4 procentenheter i detta alternativscenario jämfört med i prognosen. De lägre utgifter som följer av färre asylsökande motverkas av lägre skatteinkomster och en mindre avräkning på biståndet. Till följd av att avräkningen på biståndet beräknas variera kraftigt för olika år blir t.ex. skillnaden för det finansiella sparandet 2018 marginell, jämfört med prognosen i denna proposition.

3.5 Prognosrevideringar

Utvecklingen i svensk ekonomi bedöms sammantaget bli starkare jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2016. Sedan budgetpropositionen beslutades har nationalräkenskaperna för ytterligare tre kvartal publicerats.

Starkare BNP-tillväxt och sysselsättning

BNP-tillväxten bedöms bli väsentligt högre 2016 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2016 (se tabell 3.9). Den främsta anledningen till detta är en väsentligt högre tillväxt i fasta bruttoinvesteringar och den offentliga konsumtionen. Investeringsutvecklingen har i utgångsläget blivit starkare än förväntat i samtliga av ekonomins branscher. Framför allt på kort sikt bidrar det stora antalet asylsökande till en snabbt stigande offentlig konsumtion.

Sysselsättningstillväxten har reviderats upp för prognosperioden 2016–2019 (se tabell 3.9). Det förklaras av att produktionen sammantaget bedöms bli högre än vad som förväntades i budgetpropositionen. Även arbetskraften växer starkare till följd av en högre befolkningstillväxt. Det har medfört att arbetslösheten reviderats upp i slutet av prognosperioden.

Starkare konjunkturläge ger något högre inflation

Konjunkturåterhämtningen bedöms ha gått snabbare 2015 än vad som bedömdes i budgetpropositionen. Sammantaget bedöms resursutnyttjandet, mätt med BNP-gapet, nå balans ett år tidigare (se tabell 3.9). Resursutnyttjandet väntas dessutom bli något mer ansträngt 2016–2018 jämfört med prognosen i budgetpropositionen.

Tabell 3.9 Jämförelse mellan regeringens prognoser i 2016 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2016

Prognos enligt budgetpropositionen för 2016 inom parentes
Procentuell förändring om inte annat anges

	2015	2016	2017	2018	2019
BNP ¹	4,1 (2,8)	3,8 (2,8)	2,2 (2,6)	1,8 (2,4)	2,1 (2,0)
Potentiell BNP ^{1,2}	2,7 (1,8)	2,4 (2,1)	2,2 (2,2)	2,2 (2,3)	2,4 (2,2)
BNP-gap ³	-0,9 (-1,1)	0,2 (-0,6)	0,5 (0,0)	0,3 (0,2)	0,0 (0,0)
Arbetslöshet ^{4,5}	7,4 (7,6)	6,8 (7,1)	6,3 (6,5)	6,4 (6,2)	6,5 (6,2)
Sysselsatta ⁴	1,4 (1,3)	1,7 (1,5)	1,6 (1,4)	0,8 (1,0)	0,7 (0,5)
Arbetade timmar ²	1,0 (1,2)	1,9 (1,5)	1,7 (1,5)	0,7 (1,1)	0,7 (0,4)
Timlön ⁶	2,4 (2,5)	3,1 (3,0)	3,3 (3,2)	3,4 (3,3)	3,4 (3,4)
KPI ⁷	0,0 (-0,1)	0,9 (1,0)	1,6 (1,9)	2,3 (2,5)	3,2 (3,1)
KPIF ⁷	0,9 (0,8)	1,3 (1,6)	1,8 (1,8)	2,0 (1,9)	2,1 (2,0)
Reporänta ⁷	-0,3 (-0,3)	-0,5 (-0,4)	-0,3 (0,1)	0,5 (0,8)	1,6 (1,8)

Anm.: Prognoserna är baserade på vid tillfället föreslagna och genomförda reformer.

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.

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

Energipriserna föll 2015, vilket har bidragit till att KPIF för 2016 har reviderats ned (se tabell 3.9). Den högre efterfrågan på sikt bidrar till att KPIF blir marginellt högre 2018 och 2019.

Prognosen för reporäntan har reviderats ned, främst på grund av att reporäntan är lägre i utgångsläget än vad som förväntades i bedömningen i budgetpropositionen för 2016.

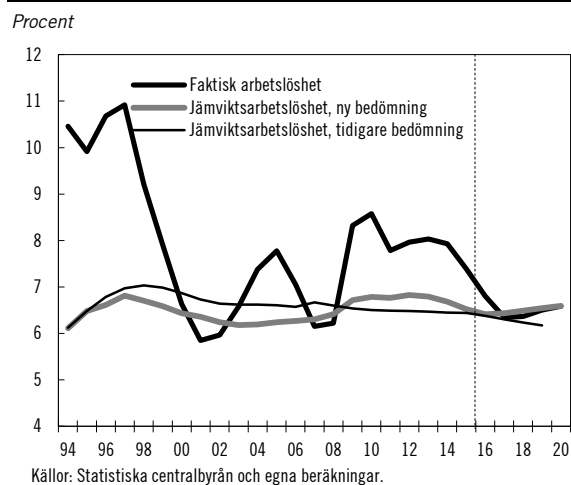
Högre potentiell BNP

Potentiell BNP till baspris har reviderats upp med drygt 1 procent för 2019 jämfört med

bedömningen i budgetpropositionen.¹⁰ Både potentiell produktivitet och potentiellt antal arbetade timmar är högre.

Tillväxten i befolkningen i åldern 15–74 år förväntas bli starkare som följd av fler asylsökande, vilket höjer den potentiella sysselsättningen och det potentiella antalet arbetade timmar. Jämviktsarbetslösheten har reviderats upp 2017–2020 som en följd av en större andel nyanlända i arbetskraften, eftersom de med korta vistelsetider har en lägre sannolikhet att få ett jobb (se diagram 3.12).

Diagram 3.12 Arbetslöshet och jämviktsarbetslöshet



Ny beräkning av jämviktsarbetslösheten

Jämviktsarbetslösheten har reviderats för perioden fram t.o.m. 2015. Tidigare beräkningar har baserats på en statistisk analys som omfattade perioden fram t.o.m. 2006 och därefter på bedömningar av förändringar till följd av bl.a. reformer och förändringar i demografin. I denna proposition har tidsperioden för vilken statistisk analys används förlängts och omfattar perioden fram t.o.m. 2015. En statistisk modell har använts för att bestämma jämviktsarbetslösheten under utfallsperioden, vilket är en vanlig metod bland prognosinstitut. Bedömningen av jämviktsarbetslösheten fram t.o.m. 2015 baseras på

¹⁰ Potentiell BNP till marknadspris är uppreviderad med 1,5 procent i nivå 2019. Det beror på att det s.k. skattenettet, dvs. skillnaden mellan produktskatter och produktsubventioner, har reviderats upp.

Europeiska kommissionens statistiska modell.¹¹ Som framgår av diagram 3.12 har kommissionens modell för jämviktsarbetslösheten ett något större cykliskt inslag än Finansdepartementets tidigare modellskattningar för perioden före 2007 och den tidigare bedömningen för 2007–2015.

För bedömningen av resursutnyttjandet på arbetsmarknaden i nuläget används också ett flertal indikatorer, t.ex. andelen företag som upplever brist på arbetskraft enligt Konjunkturbarometern och olika indikatorer på matchningen på arbetsmarknaden. Förändringen har inte påverkat prognosen för jämviktsarbetslösheten 2015 mer än marginellt (se diagram 3.12). Därmed påverkas inte heller nivån på det potentiella antalet arbetade timmar 2015 i någon större utsträckning.

För 2016–2020 bedöms hur de politiska åtgärderna, demografin och konjunkturen påverkar de potentiella arbetsmarknadsvariablerna. Tidigare gjordes en sådan bedömning med 2007 som startår. Tillvägagångssättet är detsamma som tidigare.

Andra bedömare, som t.ex. Konjunkturinstitutet, gör prognoser över jämviktsarbetslösheten på ett snarlikt sätt. Myndigheten bedömer jämviktsarbetslöshetens historiska nivå med hjälp av statistiska modeller och data över utvecklingen i jämviktsarbetslöshetens strukturella förklaringsfaktorer fram till det sista utfallsåret för de faktiska variablerna. I Konjunkturinstitutets prognoser skrivs sedan jämviktsarbetslösheten fram med effekter av politik, demografi och konjunktur, se promemorian En beskrivning av hur Konjunkturinstitutet beräknar potentiell BNP på Konjunkturinstitutets hemsida, www.konj.se. Internationella organisationer använder i större utsträckning statistiska modeller för att bedöma potentiella variabler även under prognosperioden.¹²

¹¹ I modellen skattas NAWRU (Non-accelerating wage rate of unemployment). Se Havik m.fl., The production function methodology for calculating potential growth rates & output gap, European Economy Economic Papers 535.

¹² Se till exempel Guichard och Rusticelli, Reassessing the NAIRUs after the Crisis, OECD Economics Department Working Papers 918, och Benes m.fl., Estimating potential output with a multivariate filter, IMF working paper 10/285. Se även fotnot 11.

3.6 Utvecklingen enligt andra bedömare

Detta avsnitt innehåller jämförelser med några andra bedömares prognoser för vissa centrala makroekonomiska variabler (se tabell 3.10). Syftet med jämförelserna är att öka transparensen för de prognoser och de bedömningar som regeringen gör.

Tabell 3.10 Jämförelse mellan olika bedömares prognoser

	2016	2017
BNP¹		
Regeringen	3,8	2,2
Konjunkturinstitutet	3,5	2,3
Europeiska kommissionen	3,2	2,9
Riksbanken	3,5	2,8
Arbetslöshet²		
Regeringen	6,8	6,3
Konjunkturinstitutet	6,7	6,3
Europeiska kommissionen	6,9	6,7
Riksbanken	6,8	6,7
Inflation³		
Regeringen	0,9/1,0	1,6/1,5
Konjunkturinstitutet	0,8/0,9	1,2/1,2
Europeiska kommissionen	-1,1	-1,4
Riksbanken	0,7/1,1	2,1/2,1
BNP-gap⁴		
Regeringen	0,2	0,5
Konjunkturinstitutet	0,6	1,1
Europeiska kommissionen	0,0	0,0
Riksbanken	0,2	0,7

Anm.: Till marknadspris, fasta priser, kalenderkorrigerad. Publiceringsdatum är för regeringen 2016-04-13, Konjunkturinstitutet 2016-03-23, Europeiska kommissionen 2016-02-04 och Riksbanken 2016-02-11.

¹ Procentuell förändring.

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.

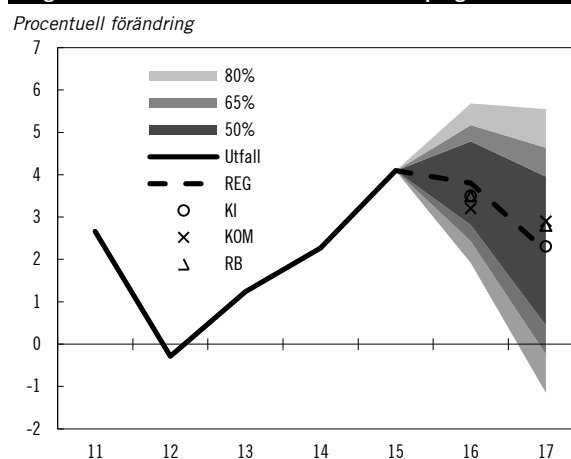
Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen, Riksbanken och egna beräkningar.

Regeringens prognos för BNP-tillväxten 2016 är något högre än de övriga bedömarens prognoser. Avvikelsena gentemot Riksbankens och Europeiska kommissionens prognoser för 2017 bedöms till stor del bero på att dessa institutioners prognoser gjordes innan nationalräkenskaperna för det fjärde kvartalet 2015 publicerades.

När den osäkerhet som omgärdar prognoserna för BNP-tillväxten beaktas, är det för-

hållandevis liten skillnad mellan bedömarens prognoser. Diagram 3.13 visar regeringens prognos för BNP-tillväxten tillsammans med osäkerhetsintervall som täcker respektive 50, 65 och 80 procent av regeringens historiska prognosfel, dvs. skillnaden mellan regeringens prognoser och utfall.¹³ Diagram 3.13 visar även de övriga bedömarens prognoser. Eftersom deras prognoser ligger inom den mörkaste ytan så är skillnaden mellan dem och regeringens prognos mindre än vanliga prognosfel för regeringen vid dessa prognoshorisonter. De andra institutionernas prognoser bedöms således ligga inom den typiska felmarginalen. I detta avseende är skillnaderna mellan bedömarens prognoser små.

Diagram 3.13 Osäkerhetsintervall för BNP-prognosen



Anm.: Osäkerhetsintervallen är baserade på regeringens prognosfel i vårpropositioner för 1994–2015. REG = regeringen, KI = Konjunkturinstitutet, KOM = Europeiska kommissionen, RB = Riksbanken.

Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

Regeringens prognos för arbetslösheten 2016 är i linje med de andra bedömarens prognoser. För 2017 är regeringens prognos något lägre än Europeiska kommissionens och Riksbankens prognoser. Detta förklaras i huvudsak av olika bedömningar av tillväxten i arbetskraften. Riksbanken har även en lägre prognos för sysselsättningstillväxten.

¹³ Osäkerhetsintervallen är baserade på historiska prognosfel. De speglar därför en objektiv historisk prognososäkerhet och bör inte förväxlas med en bedömd framåtblickande riskbild. För en beskrivning av hur osäkerhetsintervallen är beräknade, se Finansdepartementets promemoria Utvärdering av makroekonomiska prognoser 2015, som publicerades på regeringens hemsida, www.regeringen.se, i anslutning till 2015 års ekonomiska vårproposition.

Regeringens prognos för inflationen 2016 ligger nära de andra bedömarens prognoser. För 2017 gör Riksbanken bedömningen att priserna kommer att stiga snabbare än i regeringens prognos.

Europeiska kommissionen gör bedömningen att resursutnyttjandet i ekonomin är i balans 2016 och 2017. Regeringen och de övriga prognosmakarna gör i stället bedömningen att resursutnyttjandet är högt 2016 och 2017, dvs. BNP-gapet är positiva. BNP-gapet 2016 och 2017 är större i Konjunkturinstitutets prognos än i regeringens prognos, vilket förklaras av att Konjunkturinstitutet gör en annan bedömning av den potentiella BNP-nivån.

3.7 Utvärdering av prognoser för BNP-tillväxten

I detta avsnitt utvärderas prognoser för Sveriges BNP-tillväxt som några olika bedömare gjort 1994–2015, däribland regeringen.¹⁴ Motsvarande utvärdering av prognoser för arbetslösheten och inflationen redovisas i Finansdepartementets promemoria Utvärdering av makroekonomiska prognoser 2016 som publiceras på regeringens hemsida, www.regeringen.se.

För systematiska prognosfel i form av genomsnittliga över- eller underskattningar används ofta den engelska termen bias. Genom att skatta en bedömares genomsnittliga prognosfel kan hypotesen att bedömarens prognoser inte har någon bias testas. Tabell 3.11 visar medelprognosfel för några svenska bedömare, tillsammans med uppgifter om antalet observationer. Medelprognosfel som är statistiskt signifikanta är markerade med en asterisk.¹⁵

¹⁴ För regeringens del utvärderas endast prognoser publicerade i budgetpropositionen och ekonomiska vårpropositionen.

¹⁵ Här används signifikansnivån 10 procent. Ett medelprognosfel som är signifikant avviker då tillräckligt mycket från noll (från ingen bias) för att det ska kunna betraktas som att det är 10 procents sannolikhet eller mindre att få ett sådant medelprognosfel om det inte finns någon bias. För en utförligare beskrivning av metoderna, se Finansdepartementets promemoria Utvärdering av makroekonomiska prognoser 2015, som publicerades på regeringens hemsida, www.regeringen.se, i anslutning till 2015 års ekonomiska vårproposition.

Tabell 3.11 Medelprognosfel för prognoser för BNP-tillväxten

Medelprognosfel (MPF) för prognoser för BNP-tillväxten 1994–2015 och antal observationer (T)

Bedömare	Gjorda samma år som utfallet		Gjorda året före utfallet	
	MPF	T	MPF	T
Regeringen	0,35	44	-0,13	42
Konjunkturinstitutet	0,27	90	-0,24	85
Riksbanken	0,18	94	-0,20	88
HUI Research AB	0,34	88	0,01	84
Svenskt näringsliv	0,55*	73	0,34	70
Handelsbanken	0,29	77	-0,07	74
SEB	0,26	82	0,02	78
Nordea	0,42*	84	0,02	80
Swedbank	0,13	48	0,05	44

Anm.: Asterisk indikerar signifikans på 10 procents nivå.

Källor: Respektive bedömare och egna beräkningar.

Stickproven är uppdelade i prognoser gjorda samma år som utfallet respektive året före utfallet.¹⁶ För prognoser gjorda samma år som utfallet har regeringen ett positivt skattat medelprognosfel. Regeringen har därmed, liksom övriga bedömare, i genomsnitt underskattat BNP-tillväxten för utvärderingsperioden.¹⁷ För prognoser gjorda året före utfallet har regeringen i stället överskattat BNP-tillväxten. Regeringens medelprognosfel är dock inte statistiskt signifikanta.

I tabell 3.12 rangordnas bedömarna med avseende på deras medelabsolutfel och medelkvadratfel för prognoser för BNP-tillväxten. Medelabsolutfelet är medelvärdet av de absoluta prognosfelen. Medelkvadratfelet är medelvärdet av de kvadrerade prognosfelen. Regeringens prognosprecision rangordnas relativt högt för prognoser utfärdade samma år som utfallet, och relativt lågt för prognoser utfärdade året före utfallet. I allmänhet vilar rangordningarna på små skillnader, och inga test utförs för att påvisa att dessa skillnader är statistiskt signifikanta. Utformningen av ett sådant test försvåras av att bedömarna för ett givet år dels utfärdar prognoserna vid olika tidpunkter, dels producerar

¹⁶ Landsorganisationen i Sverige har inte tagits med i utvärderingen av prognoser för BNP-tillväxten eftersom den inte på ett konsekvent sätt redovisat BNP-prognosen.

¹⁷ Prognosfelet är här definierat som utfallet minus prognosen.

olika antal prognoser. Rangordningarna bör därför värderas med viss försiktighet.

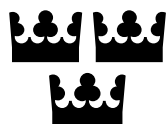
Tabell 3.12 Rangordningar av bedömares prognosprecision

Rangordningar efter medelabsolutfel (MAF) och medelkvadratfel (MKF) för prognoser för BNP-tillväxten 1994–2015

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

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

De budgetpolitiska målen



4 De budgetpolitiska målen

Sammanfattning

- De budgetpolitiska målen ska skapa förutsättningar för att finanspolitikens övergripande mål ska kunna nås på ett sätt som säkerställer att finanspolitiken är hållbar på lång sikt. De budgetpolitiska målen består av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett utgiftstak för staten samt ett kommunalt balanskrav. Som medlem i EU är Sverige även bundet av bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten.
- Regeringen bedömer att det finansiella sparandet tydligt avviker från den målsatta nivån.
- Regeringen avser att bedriva en ansvarsfull finanspolitik som leder till att sparandet återförs till den målsatta nivån i en välavvägd takt. Det stora antalet personer som sökte uppehållstillstånd i Sverige under 2015 medför tillfälliga kostnader som temporärt försvagar det finansiella sparandet. Mot bakgrund av detta bedömer regeringen att den målsatta nivån kommer att nås först något år efter 2020.
- Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2019 bör uppgå till 1 392 miljarder kronor. Bedömningen av nivån för 2019 är densamma som den som gjordes i 2015 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2016, exklusive sådana budgetförändringar som motiverar tekniska justeringar. Bedömningen innebär att utgiftstakets nivå 2019 ökar

med 60 miljarder kronor jämfört med den beslutade nivån på utgiftstaket för 2018. För 2020 bedömer regeringen att utgiftstakets nivå bör uppgå till 1 466 miljarder kronor, vilket är 74 miljarder kronor högre än den bedömda nivån för 2019.

- Kommunsektorns resultat 2015 uppfyllde det kommunala balanskravet och sektorn som helhet bedöms klara kravet under hela prognosperioden. Resultatet bedöms dock minska successivt under prognosperioden, trots en god utveckling av skatteinkomsterna och statsbidragen. Detta beror på att det stora antalet asylsökande och den demografiska utvecklingen väntas bidra till att utgifterna ökar snabbare än inkomsterna.
 - Marginalerna till gränsvärdena i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del är goda och Sverige förväntas uppfylla kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten för 2015 och 2016. Marginalerna till de ramar som sätts av det medelfristiga budgetmålet är emellertid små. Det strukturella sparandet bedöms 2017 understiga målet något, samtidigt som avvikelsen för närvarande bedöms vara för liten för att Europeiska kommissionen ska anse att den är betydande.
-

I detta avsnitt följer regeringen upp de budgetpolitiska målen. Dessa mål skapar förutsättningar för att uppnå de finansiella 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 och ett kommunalt balanskrav.

Som medlem i EU är Sverige även bundet av bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Dessa bestämmelser utgör ramen som de svenska budgetpolitiska målen måste hålla sig inom. Bestämmelserna anger bl.a. att underskottet i Sveriges offentliga finanser och storleken på den offentliga bruttoskulden inte får överskrida vissa gränsvärden, samt att det strukturella sparandet ska uppfylla ett medelfristigt budgetmål.

4.1 Uppföljning av målet för det finansiella sparandet

Enligt målet för det finansiella sparandet ska sparandet i den offentliga sektorn motsvara 1 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 1 procent av BNP varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt också när konjunkturen försvagades för att säkerställa att det årliga målet nåddes. 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 huruvida 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.

Måluppfyllelsen analyseras i första hand i ett framåtblickande perspektiv, eftersom målet för det finansiella sparandet utgör ett riktmärke för finanspolitiken. Men för att se om det har funnits systematiska fel i finanspolitiken som minskar sannolikheten att målet nås i framtiden görs också en bakåtblickande uppföljning.

Analys av måluppfyllelsen

I tabell 4.1 redovisas utfallsdata för det genomsnittliga finansiella sparandet under den senaste tioårsperioden och de indikatorer som används för att bedöma budgetutrymmet i förhållande till målet för det finansiella sparandet i ett framåtblickande perspektiv.

Tabell 4.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot målet för det finansiella sparandet

Andel av BNP respektive potentiell BNP i procent
Utfallsdata för 2015 och prognoser 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande	0,0	-0,4	-0,7	-0,4	0,1	0,7
Bakåtblickande tioårsnitt	0,3					
Sjuårsindikatorn	-0,9	-0,7	-0,3			
Strukturellt sparande ¹	0,2	-0,2	-0,7	-0,5	0,0	0,8

¹ Andel av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bakåtblickande tioårsnitt

Det genomsnittliga finansiella sparandet var klart lägre än 1 procent av BNP 2006–2015 (se tabell 4.1). Det förklaras delvis av den utdragna lågkonjunktorens effekter på de offentliga finanserna, men också av de ofinansierade åtgärder, bl.a. flera skattesänkningar, som den förra regeringen vidtog.

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är ett genomsnitt av sparandet det innevarande året och tre år framåt respektive tre år bakåt i tiden, justerat för engångseffekter under denna tidsperiod. Sjuårsindikatorn visar att det offentliga sparandet låg närmare 2 procent av BNP under målnivån 2015, men att det förbättras med ca 0,6 procent av BNP till 2017.

Strukturellt sparande

Det strukturella sparandet är en bedömning av hur stort det finansiella sparandet i den offentliga sektorn skulle vara om sektorns inkomster och utgifter inte påverkades av konjunkturläget eller engångseffekter. Det strukturella sparandet är inte en del av den officiella statistiken och kan beräknas på flera olika sätt. Det gör att nivån på det strukturella sparandet kan skilja sig åt mellan olika bedömare och att det inte finns något allmänt accepterat utfall.

År 2015 bedöms det strukturella sparandet ha understigit målnivån med ca 0,8 procent av potentiell BNP. Det strukturella sparandet bedöms därefter försvagas med ca 0,5 procent av potentiell BNP 2016 och 2017. År 2018–2020 förväntas det strukturella sparandet stärkas, framför allt 2019 och 2020, så att det motsvarar ca 0,8 procent av potentiell BNP 2020. Att det strukturella sparandet försämras 2016 och 2017 beror till viss del på att olika skatteunderlag utvecklas på ett ogynnsamt sätt för de offentliga inkomsterna, men framför allt på ökade utgifter för bl.a. migration, ålderspensioner, sjukpenning och assistansersättning.

Redogörelse för avvikelser från den målsatta nivån

Regeringens bedömning: Det finansiella sparandet bedöms tydligt avvika från den målsatta nivån. Regeringen avser att bedriva en ansvarsfull finanspolitik som leder till att sparandet återförs till den målsatta nivån i en välavvägd takt. I de tre första ekonomisk-politiska propositionerna som regeringen beslutade om under innevarande mandatperiod finansierades samtliga reformer fullt ut. Det bidrog till att det finansiella sparandet stärktes kraftigt mellan 2014 och 2015.

Den offentliga skuldsättningen är förhållandevis låg, inte minst i ett internationellt perspektiv, samtidigt som den finansiella nettoförmögenheten är positiv. Därför kan sparandet stärkas i en takt som värnar samhällsekonomisk balans utan att hållbarheten eller förtroendet för de offentliga finanserna äventyras.

Utvecklingen av de offentliga finanserna kommer framöver till stor del att styras av utvecklingen av migrationen. Att på ett samhällsekonomiskt ansvarsfullt sätt finansiera de kostnader som den kraftiga ökningen av antalet asylsökande 2015 innebär utgör en särskilt stor utmaning. Det är rimligt att exceptionella händelser, som t.ex. naturkatastrofer eller mycket stora migrationsströmmar, ska kunna hanteras utan krav på kortsiktiga budgetförstärkningar. Därför bör hänsyn tas till de förhöjda migrationskostnaderna när inriktningen för finanspolitiken fastslås.

Detta bör dock endast ske om det bedöms som troligt att den kraftiga ökningen av antalet asylsökande är temporär. Om antalet asylsökande bedöms ligga på en hög nivå under en längre tid måste finanspolitiken anpassas till den nya utgiftsnivån, vilket skulle kräva minskade utgifter eller ökade inkomster framöver. Regeringens prognoser utgår från Migrationsverkets mellanscenario, som innebär färre asylsökande 2016–2019 per år än 2015. Mot denna bakgrund betraktas en betydande del av utgifterna kopplade till migration och etablering under de kommande åren vara föranledd av en exceptionell händelseutveckling och vara av tillfällig karaktär.

Trots avvikelser från den nuvarande målsatta nivån bedöms det mot denna bakgrund inte vara lämpligt att genomföra aktiva beslut om budgetförstärkningar för att nå målet för det finansiella sparandet redan 2020. Regeringen bedömer att den målsatta nivån om att det finansiella sparandet ska uppgå till 1 procent av BNP kommer att nås först något år efter 2020.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 2 kap. 1 a § budgetlagen (2011:203) ska regeringen vid en bedömd avvikelse från målet för det finansiella sparandet redogöra för hur en återgång till målet ska ske. I förarbetena till bestämmelsen framhålls att en analys tydligt bör indikera att en avvikelse föreligger för att regeringen ska ha en skyldighet att lämna en sådan redogörelse (prop. 2013/14:173 s. 28, 29 och 45). Vidare anges att den redovisade planen för hur en återgång ska ske bör avse ett medelfristigt perspektiv. Det medelfristiga perspektivet för de budgetpolitiska målen avser normalt tre eller fyra år. Om sparandet tydligt avviker från målnivån bör regeringen därför redovisa en plan för hur en återgång till målet ska ske som inbegriper de prognosår som inkluderas i budgetpropositionen.

Det är viktigt att avvikelser från den målsatta nivån korrigeras, men det ska inte ske på ett mekaniskt vis utan det ska baseras på en samlad bedömning utifrån stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter.

Regeringen anser mot denna bakgrund att återgången till den målsatta nivån bör ske i en

takt som tillåter att temporärt förhöjda migrationskostnader kan hanteras utan krav på kortsiktiga budgetförstärkningar. Enligt regeringen är det därför motiverat att den målsatta nivån nås först något år efter 2020.

En parlamentariskt sammansatt kommitté har fått i uppdrag att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2015:63). Slutbetänkandet ska lämnas i oktober 2016. I slutbetänkandet ska utredningen redovisa sin syn på de hittillsvarande erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket, sin bedömning av hur nivån för målet för den offentliga sektorns finansiella sparande ska se ut framöver och målnivåns effekt på de offentliga finanserna och svensk ekonomi. Om målnivån skulle ändras kommer det att påverka vid vilken tidpunkt den nås.

4.2 Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstakets nivå för 2019 och 2020

De takbegränsade utgifterna är summan av utgifterna under utgiftsområdena 1–25 och 27 samt utgifterna i ålderspensionssystemet som ligger vid sidan av statens budget. Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. ingår inte i de takbegränsade utgifterna eftersom riksdagen och regeringen endast i begränsad omfattning kan påverka dessa utgifter på kort sikt. De takbegränsade utgifterna utgörs vidare av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att även myndigheternas utnyttjande av anslagssparande och anslagskredit ingår. De takbegränsade utgifterna omfattar därmed större delen av utgifterna i staten och ålderspensionssystemet, och 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 maximalt får uppgå till. Utgiftstakets nivå bör dock inte betraktas som ett mål för de takbegränsade utgifterna. Det beror bl.a. på att målet för det finansiella sparandet kan vara begränsande för nivån på de takbegränsade utgifterna, även om det vid samma tillfälle finns utrymme under utgiftstaket. Vidare kan den makroekonomiska utvecklingen innebära att det inte är lämpligt

att ta hela utrymmet under utgiftstaket i anspråk.

Enligt 2 kap. 2 § budgetlagen ska regeringen i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Utgiftstaket är en grundläggande del av principen om en beslutordning uppifrån och ned, där beslut om en övre gräns för de totala utgifterna fattas före besluten om delarna, dvs. utgiftsramarna och anslagen. 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 ger vidare regeringen och riksdagen stöd för att hantera det latent utgiftstryck som uppstår i den politiska processen genom att olika utgiftsökningar prövas tillsammans inom ett fastställt ekonomiskt utrymme. Detta tvingar fram prioriteringar mellan olika önskemål och minskar därmed t.ex. risken för att tillfälligt höga inkomster, i ett läge med högt resursutnyttjande, används för att finansiera permanent högre utgifter. Ett flerårigt utgiftstak främjar en kontrollerad utgiftsutveckling och är ett effektivt verktyg för att uppnå målet för det finansiella sparandet och långsiktigt hållbara offentliga finanser. Utgångspunkten är att de nivåer på utgiftstaket som riksdagen har beslutat om inte ändras till följd av andra orsaker än s.k. tekniska justeringar.

Enligt 2 kap. 4 § budgetlagen är regeringen skyldig att vidta åtgärder om det finns risk för att ett fastställt utgiftstak överskrids. De faktiska utgifterna varierar av olika anledningar som är svåra att förutse i prognoserna. Eftersom utgiftstaket fastställs i nominella termer bör det finnas en buffert av utrymme under utgiftstaket som inte är budgeterat 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 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 utrymme för de konjunkturberoende utgifterna (i första hand arbetsmarknadsutgifter, s.k. automatiska stabilisatorer) att öka fritt i en konjunkturedgång. Då minskar risken för att det skulle krävas besparingar för att klara utgiftstaket i ett skede när de offentliga finanserna kan behöva stötta den ekonomiska utvecklingen.

Utöver utgiftsökningar som uppstår till följd av en förändrad makroekonomisk utveckling kan budgeteringsmarginalen användas för nya reformer eller till volymökningar i de rättighetsbaserade transferringssystemen, efter avstämning mot målet för det finansiella sparandet och behovet av en säkerhetsmarginal under utgiftstaket.

Riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek, den s.k. säkerhetsmarginalen, är regeringens bedömning av hur stor budgeteringsmarginalen 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 innevarande år, minst 1,5 procent för kommande budgetår, minst 2 procent för år två och minst 3 procent för år tre respektive fyra. Den stegvis ökande marginalen motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt.

Uppföljning av utgiftstaket

Efter förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 beslutade riksdagen att av finanspolitiskt motiverade skäl, höja de redan fastställda nivåerna på utgiftstaket för 2015–2017 (prop. 2014/15:99, bet. 2014/15:FiU21, rskr. 2014/15:255). De nya nivåerna innebär att utgiftstaket ökar snabbare än de närmast föregående åren, vilket motiveras av den förändring av finanspolitikens inriktning som

regeringen föreslagit i 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100). Det är förenligt med såväl praxis som det finanspolitiska ramverket att en ny regering lämnar förslag om ändrade nivåer på utgiftstaket som en del av en förändrad inriktning av finanspolitiken.

För att hantera osäkerheten när det gäller utgifterna kopplade till antalet asylsökande och för att säkra tillräckliga marginaler under utgiftstaket har regeringen vidtagit åtgärder för att minska de planerade utgifterna för 2016 på en rad områden med sammanlagt 19,6 miljarder kronor (se avsnitt 6.2). Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket för 2016 beräknas bli 21,4 miljarder kronor, vilket regeringen bedömer som tillräckligt för att hantera den osäkerhet som finns i utgiftsutvecklingen. För 2017 beräknas budgeteringsmarginalen uppgå till 9,5 miljarder kronor, vilket är mindre än regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek. Med anledning av detta kommer regeringen att följa utgiftsutvecklingen noga, och vid behov vidta nödvändiga åtgärder för att inte utgiftstaket ska överskridas 2017. För 2018 uppgår budgeteringsmarginalen till 35,9 miljarder kronor, vilket är i linje med regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek.

Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) är budgeteringsmarginalens storlek 4,3 miljarder kronor större 2016. År 2017 och 2018 bedöms budgeteringsmarginalen bli 23,9 miljarder kronor respektive 22,8 miljarder kronor mindre jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2016.

Tabell 4.2 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2006–2018

Miljarder kronor om inget annat anges

För de takbegränsade utgifterna redovisas utfall 2006–2015 och prognos 2016–2018

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ursprunglig årlig nominell förändring av utgiftstaket ¹	37	42	33	32	30	30	20	10	10	20	40	47	58
Ursprungligt beslutade utgiftstak	931	949	971	989	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103	1 123	1 167	1 210	1 332
Teknisk justering ²	-24		-14		6	13	10	2	4	2	7	12	
Reell justering ³		-11								33	41	52	
Slutligt fastställt utgiftstak	907	938	957	989	1 024	1 063	1 084	1 095	1 107	1 158	1 215	1 274	1 332
Takbegränsade utgifter	895	910	943	965	986	989	1 022	1 067	1 096	1 135	1 194	1 264	1 296
Budgeteringsmarginal	12	28	14	24	38	74	62	28	11	23	21	10	36
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	1,3	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	6,0	2,6	1,0	2,0	1,8	0,8	2,8

Anm.: För 1997–2005, se 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 164).

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

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 2019 och 2020

Sedan 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100) innefattar den redovisade tidsperioden i de ekonomiska propositionerna fyra tillkommande år. I enlighet med detta redovisas i denna proposition en första bedömning av utgiftstakets nivå för 2020. En bedömd nivå blir inte föremål för riksdagsbeslut.

För 2019 gör regeringen nu för tredje gången en bedömning av utgiftstakets nivå. Tidigare har bedömningar av nivån för 2019 lämnats i 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100) och i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1). Det är enligt budgetlagen obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Den föreslagna nivån utgör underlag för riksdagens beslut om nivå på utgiftstaket. Riksdagen har beslutat om utgiftstak fram t.o.m. 2018 (prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:FiU1, rskr. 2015/16:51). Regeringen kommer i enlighet med budgetlagen att lämna förslag till nivå på utgiftstaket för 2019 i budgetpropositionen för 2017.

Regeringens bedömning: För 2019 och 2020 bör utgiftstaket uppgå till 1 392 miljarder kronor respektive 1 466 miljarder kronor.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2019 bör uppgå till 1 392 miljarder kronor. Det är samma bedömning av nivån för utgiftstaket för 2019 som gjordes i 2015 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2016, exklusive sådana budgetförändringar som motiverar tekniska justeringar. Bedömningen innebär att utgiftstakets nivå 2019 ökas med 60 miljarder kronor jämfört med den beslutade nivån på utgiftstaket för 2018. För 2020 bedömer regeringen att utgiftstakets nivå bör uppgå till 1 466 miljarder kronor, vilket är 74 miljarder kronor högre än den bedömda nivån för 2019. Nedan beskrivs de överväganden som ligger till grund för regeringens bedömning av nivåerna på utgiftstaket för 2019 och 2020, med utgångspunkt i de bestämningsfaktorer som redovisas i skrivelsen Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).

Tabell 4.3 Utgiftstak 2015–2020

Miljarder kronor om inget annat anges

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Av riksdagen beslutade nivåer på utgiftstaket	1 158	1 215	1 274	1 332		
Regeringens bedömning av nivåer på utgiftstaket					1 392	1 466
Årlig förändring av utgiftstakets nivå	20	40	47	58	60	74
Utgiftstak, procent av BNP	27,9	27,7	27,9	28,0	28,1	28,2
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	27,6	27,8	28,0	28,1	28,0	28,2
Utgiftstak, fasta priser ¹	1 144	1 184	1 216	1 242	1 266	1 302
Takbegränsade utgifter	1 135	1 194	1 264	1 296	1 335	1 357
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	27,3	27,2	27,7	27,3	26,9	26,1
Takbegränsade utgifter, fasta priser ¹	1 121	1 163	1 207	1 208	1 214	1 205
Budgeteringsmarginal	23	21	10	36	57	109
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	2,0	1,8	0,8	2,8	4,2	8,1
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	0,6	0,5	0,2	0,8	1,1	2,1
Finansiellt sparande, procent av BNP	0,0	-0,4	-0,7	-0,4	0,1	0,7
Strukturellt sparande, procent av BNP	-0,2	-0,2	-0,7	-0,5	0,0	0,8
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	48,9	49,0	49,5	49,5	49,2	48,4

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 implicitprisindex 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 budgeteringsmarginalens storlek för innevarande år, har behandlats som transfereringsanslag).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgiftstakets förhållande till målet för det finansiella sparandet

Givet prognosen för de takbegränsade utgifterna i denna proposition medger utgiftstaket för 2019 en maximal utgiftsökning på 57 miljarder kronor 2019. I enlighet med regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek bör dock en buffert om motsvarande minst 20 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2019 lämnas obudgerad under utgiftstaket för oförutsedda händelser under budgetåret. När hänsyn tagits till riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek medger utgiftstaket att de takbegränsade utgifterna 2019 blir ca 37 miljarder kronor högre än vad som prognos-

tiseras. Motsvarande möjliga ökning av de takbegränsade utgifterna för 2020 uppgår till ca 89 miljarder kronor. Detta utrymme för möjliga utgiftsökningar motsvarar ca 0,7 respektive ca 1,7 procent av BNP för 2019 och 2020.

De takbegränsade utgifterna kan av flera skäl komma att bli högre (och budgeteringsmarginalen i motsvarande utsträckning mindre) än enligt den aktuella utgiftsprognosen för dessa två år, exempelvis till följd av makroekonomiska förändringar (t.ex. högre inflation), oförutsedda volymökningar i transfereringssystemen eller beslut om reformer. Om budgeteringsmarginalen delvis tas i anspråk av nya reformer eller oförutsedda volymökningar i de statliga transfereringssystemen försämras normalt det strukturella sparandet. Om budgeteringsmarginalen delvis tas i anspråk för utgiftsökningar till följd av makroekonomiska förändringar är detta ofta inte ett problem i förhållande till målet för det finansiella sparandet. Det beror på att målet för det finansiella sparandet är formulerat på ett sätt som normalt tillåter att utgiftsökningar som följer av de automatiska stabilisatorerna, främst arbetsmarknadsrelaterade utgifter, försvagar den offentliga sektorns finansiella sparande vid en försvagning av konjunkturen. Om konjunkturutvecklingen däremot blir bättre än väntat kan de takbegränsade utgifterna öka på grund av pris- och löneutvecklingen i ekonomin som helhet, vilket kan ta en del av utrymmet under utgiftstaket i anspråk. Detta behöver emellertid inte leda till en konflikt med målet för det finansiella sparandet, eftersom även den offentliga sektorns inkomster tenderar att bli högre när den ekonomiska utvecklingen blir bättre än väntat.

Utgiftstakets nivå är ett uttryck för regeringens syn på hur statens och ålderspensionssystemets totala utgifter bör utvecklas och begränsas i ett medelfristigt perspektiv. Att det finns 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 målet för det finansiella sparandet och de inkomstförstärkningar som kan komma att krävas.

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek

Regeringens bedömning av utgiftstakets nivåer för 2019 och 2020 innebär att de ökar med 60 respektive 74 miljarder kronor i förhållande till föregående år. Det är en större ökning än den genomsnittliga årliga ökningen vid fastställandet av nivån på utgiftstaket sedan utgiftstaket infördes 1997. Den genomsnittliga årliga ökningen i löpande priser 1998–2018 uppgår till 2,8 procent, medan motsvarande ökning 2019 och 2020 uppgår till 4,5 respektive 5,3 procent.

Som en följd av utgiftstakets ökningstakt 2019 och 2020 ökar även budgeteringsmarginalens storlek relativt snabbt dessa år och uppgår för 2019 och 2020 till 4,2 respektive 8,1 procent av de takbegränsade utgifterna. Det är ett större utrymme än den säkerhetsmarginal som regeringen som minst vill upprätthålla till utgiftstaket. En budgeteringsmarginal som endast motsvarar säkerhetsmarginalen skulle kunna medföra att möjligheterna att genomföra prioriterade reformer på utgiftssidan under mandatperioden begränsades. Om det under de kommande åren bedöms förenligt med målet för det finansiella sparandet är det dock rimligt att reformer kan genomföras på budgetens utgifts-sida.

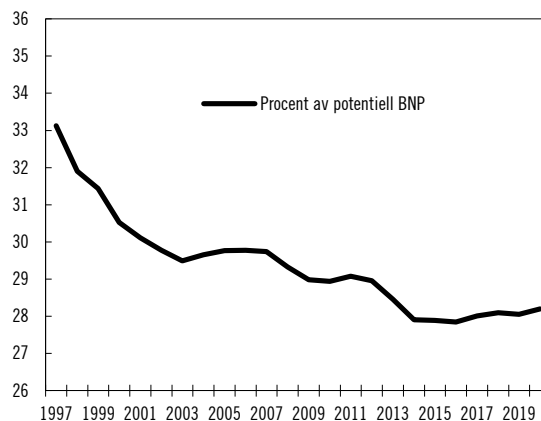
Om hela utrymmet under utgiftstaket fram t.o.m. budgetpropositionen för 2020, dvs. ca 89 miljarder kronor, skulle tas i anspråk för högre utgifter, ger det en genomsnittlig årlig ökningstakt för de takbegränsade utgifterna på ca 5,0 procent per år 2016–2020. Denna ökning kan jämföras med den genomsnittliga ökningstakten för de takbegränsade utgifterna enligt prognosen i denna proposition, som uppgår till 3,6 procent per år 2016–2020. Den genomsnittliga ökningstakten för de takbegränsade utgifterna 1998–2015 uppgick till 2,7 procent per år.

Utgiftstaket i förhållande till potentiell BNP

Den bedömda nivån på utgiftstaket för 2019 uppgår till 28,0 procent av potentiell BNP. Bedömningen av utgiftstakets nivå för 2020, 1 466 miljarder kronor, innebär att denna växer något som andel av potentiell BNP jämfört med 2019. År 2015–2020 beräknas utgiftstakets andel av potentiell BNP stiga från 27,6 procent till 28,2 procent.

Diagram 4.1 Utgiftstak 1997–2020

Procent av potentiell BNP



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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i fasta priser

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

Uttryckt i fasta priser ökar de takbegränsade utgifterna med sammanlagt 83 miljarder kronor mellan 2015 och 2020. Denna ökning kan jämföras med den förväntade ökningen i löpande priser, som uppgår till 222 miljarder kronor. Av den nominella utgiftsökningen fram t.o.m. 2020 beror drygt en tredjedel (83 miljarder) alltså på att verksamhetsvolymerna ökar, medan resten av utgiftsökningen beror på att lönerna och priserna stiger.

Utgiftstakets nivå ökar med 158 miljarder kronor i fasta priser under samma period. Det motsvarar ca 14 procent av nivån i fasta priser 2015. De bedömda nivåerna på utgiftstaket för 2019 och 2020 innebär att utgiftstaket uttryckt i fasta priser ökar i förhållande till föregående år.

4.3 Uppföljning av det kommunala balanskravet

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande inkluderar 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 (1991:900) krav på en balanserad budget (se avsnitt 8.2).

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

Resultatet positivt för kommunsektorn

Kommunsektorns resultat före extraordinära poster uppgick till 13 miljarder kronor 2015 (se tabell 8.1). Kommunerna redovisade ett resultat om knappt 13 miljarder kronor, medan landstingen redovisade ett resultat om knappt 1 miljard kronor. Jämfört med 2014 förbättrades kommunernas resultat med drygt 2 miljarder kronor, medan landstingens resultat försämrades med nästan 3 miljarder kronor.

Resultatet 2015 förstärktes genom återbetalningar av premier från AFA Försäkring. Återbetalningarna av premier påverkade intäkterna med 4,9 miljarder kronor, varav 3,6 miljarder kronor betalades till kommunerna och 1,3 miljarder kronor betalades till landstingen. Det generella statsbidrag som tilldelades kommunerna och landstingen med anledning av flyktingsituationen om 9,8 miljarder kronor avsågs kunna användas både 2015 och 2016 (prop. 2015/16:47, bet. 2015/16:FiU18, rskr. 2015/16:93). Efter periodisering påverkade bidraget intäkterna 2015 med 1,0 miljard kronor, varav 0,9 miljarder kronor hänfördes till kommunerna och 0,1 miljarder kronor till landstingen. År 2016 kommer resterande 8,8 miljarder kronor att påverka intäkterna.

Sedan balanskravet infördes 2000 har andelen kommuner som redovisat ett nollresultat eller ett överskott varierat mellan som lägst 61 procent och som högst 97 procent. För landstingen har motsvarande andel varierat mellan som lägst 15 procent och som högst 90 procent. År 2015 redovisade 91 procent av kommunerna och 60 procent av landstingen ett nollresultat eller ett överskott.

Vid tidpunkten för inrapporteringen av det preliminära bokslutet för 2015 hade inte alla kommuner och landsting tagit ställning till om det förelåg synnerliga skäl att inte återställa ett underskott under angiven tid. Det innebär att de ackumulerade negativa resultat per den 31 december 2015 som ska återställas ännu inte kan redovisas. Vid utgången av 2014 var det 30 kommuner som angav att de sammanlagt hade 0,6 miljarder kronor i ackumulerade negativa resultat som skulle återställas och 7 landsting som angav att de hade ett underskott på sammanlagt 1,5 miljarder kronor att återställa.

Balanskravet anger en miniminivå, men för att uppnå kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning behöver resultatet vara betydligt högre (se vidare avsnitt 8.2).

Stark utveckling av skatteinkomsterna förbättrar kommunsektorns resultat

I regeringens prognos för kommunsektorns finanser bedöms skatteinkomsterna öka starkt 2016 och 2017 i takt med att utvecklingen på arbetsmarknaden fortsätter att förbättras. Därefter ökar antalet arbetade timmar långsammare, vilket bidrar till att ökningstakten av skatteinkomsterna avtar för att 2018–2020 ligga i paritet med den genomsnittliga ökningstakten 2000–2015. Även statsbidragen ökar, dels på grund av regeringens satsningar inom vård, utbildning och omsorg, dels till följd av fler asylsökande. Kommunsektorn har därmed utrymme att både öka sin konsumtion och förbättra sitt resultat, framför allt 2016. Därefter ökar dock utgifterna i högre takt än inkomsterna till följd av den demografiska utvecklingen med fler yngre och äldre. Även det stora antalet asylsökande bidrar till högre utgifter. Det medför att resultatet försämras successivt t.o.m. 2020.

Sektorn som helhet bedöms klara balanskravet med god marginal under prognosperioden. Resultatet beräknas uppgå till 21 miljarder kronor 2016. Därefter beräknas resultatet uppgå till 6–12 miljarder kronor per år 2017–2020, vilket motsvarar 0,6–1,5 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. Det är något lägre än vad som normalt anses vara i linje med god ekonomisk hushållning (se vidare avsnitt 8).

4.4 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, som består av en korrigerande del och en förebyggande del.

Den korrigerande delen, underskotts-förfarandet, 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 god marginal till dessa gränsvärden (se tabell 7.18 och diagram 7.9).

Den förebyggande delen av pakten ska säkerställa att medlemsstaterna bedriver en sund finanspolitik på medellång sikt och i ett tidigt skede 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 från engångseffekter. Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat, men måste vara förenlig med en miniminivå som beräknas av Europeiska kommissionen. Sveriges medelfristiga budgetmål 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 och för anpassningsbanan mot detta mål om målet inte uppfylls. I samband med att kommissionen utvärderar stabilitets- och konvergensprogrammen görs även en helhetsbedömning av måluppfyllelsen för det medelfristiga budgetmålet, på basis av kommissionens 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, dvs. gränsvärdet höjs (sänks) om sparandet överstiger (understiger) det medelfristiga budgetmålet.

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

Procent av potentiell BNP respektive årlig procentuell förändring, prognos

	2015	2016	2017
Uppföljning medelfristigt budgetmål (MTO)			
Strukturellt sparande, procent av potentiell BNP	-0,7	-1,0	-1,2
Medelfristigt budgetmål (MTO)	-1,0	-1,0	-1,0
Uppföljning utgiftskriteriet			
Primära offentliga utgifter just. för diskretionära skatteförändringar, real årlig procentuell förändring	1,3	2,1	-
Referensvärde	2,1	2,0	-

Anm.: Referensvärdet för utgiftskriteriet beräknas årligen utifrån den reala medelfristiga tillväxten i potentiell BNP enligt Europeiska kommissionens senaste vårprognos (maj 2015).

Källa: Europeiska kommissionens vinterprognos (februari 2016).

I Europeiska kommissionens senaste prognos, som publicerades i februari 2016, bedömdes det strukturella sparandet i Sverige ha uppgått till -0,7 procent av potentiell BNP 2015 (se tabell 4.4). Sparandet bedömdes 2016 och 2017 uppgå till -1,0 respektive -1,2 procent av potentiell BNP, vilket är lägre än regeringens bedömning (se tabell 4.1). Skillnaden uppgår till 0,8 respektive 0,5 procent av potentiell BNP och beror bl.a. på olika bedömningar av den ekonomiska utvecklingen samt olika beräkningsmetoder för det strukturella sparandet. Kommissionens februariprognos indikerar att Sverige förväntas uppfylla det medelfristiga budgetmålet 2015 och 2016. Det strukturella sparandet bedöms dock 2017 understiga målet något. För att kommissionen ska göra bedömningen att avvikelserna från målet är betydande ska den dock uppgå till mer än 0,5 procent av BNP. Om Sveriges strukturella sparande enligt kommissionens kommande prognoser skulle understiga det medelfristiga budgetmålet i den utsträckning att kommissionen skulle göra en samlad bedömning att målet inte uppnås, skulle regeringen i kommande års konvergensprogram behöva redogöra för hur det medelfristiga

budgetmålet ska nås. Kommissionen gör en slutlig bedömning för 2015 och en preliminär bedömning för 2016 och 2017 på basis av sin vårprognos i maj 2016.

Sammanfattningsvis kan regeringen konstatera att marginalerna till gränsvärdena i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del är goda och att Sverige förväntas uppfylla kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten 2015 och 2016. Marginalerna till de ramar som sätts av det medelfristiga budgetmålet är emellertid små. Sparandet bedöms 2017 understiga målet något, samtidigt som avvikelsen för närvarande bedöms vara för liten för att kommissionen ska anse att den är betydande.

Beteendeeffekter av regeringens politik

Regeringen aviserade i 2015 års ekonomiska vårproposition att den i 2016 års ekonomiska vårproposition avsåg att redovisa principiella utgångspunkter för hur beteendeeffekter av regeringens politik ska beaktas i regeringens prognoser (prop. 2014/15:100 s. 92).¹⁸ I denna fördjupningsruta redogörs för dessa utgångspunkter.

Många finanspolitiska reformer påverkar den makroekonomiska utvecklingen på både kort och lång sikt. För att förbättra prognosprecisionen finns det därför skäl för att göra en bedömning av reformernas effekter på ekonomin i de makroekonomiska prognoserna.

Det råder dock stor osäkerhet om i vilken utsträckning, och i vilken takt, reformer påverkar hushåll- och företags beteende och således hur arbetslösheten, sysselsättningen och BNP påverkas av olika reformer. Exempelvis bedömde den förra regeringen att den sänkta restaurang- och cateringsmomsen varaktigt skulle öka sysselsättningen med 6 000 personer.¹⁹ Konjunkturinstitutet har dock bedömt att reformen endast kommer att öka sysselsättningen med 1 000–3 000 personer.²⁰ Det illustrerar att effektberäkningar av enskilda reformer ofta är mycket osäkra.

Metoderna och modellerna för att beräkna effekterna av finanspolitiska åtgärder är vidare mer utvecklade inom vissa områden än andra. Exempelvis finns det betydande forskning om hur skatteförändringar påverkar arbetsutbudet, men betydligt mindre forskning kring hur förändrad tillgång till barn- och äldreomsorg påverkar arbetsutbudet. Vidare finns det när det gäller effekten av förändringar i transfereringssystemen för närvarande inte utarbetade metoder för att bedöma det försäkringsmässiga värdet för individerna och hur detta påverkar arbetsmarknadsutvecklingen.

Om för stor vikt läggs på att siffersätta dynamiska effekter av enskilda reformer så finns det en risk att politiken inriktar sig på reformer där det finns utvecklade metoder för att bedöma de dynamiska effekterna, trots att andra typer av reformer kan vara mer fördelaktiga ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vidare är ofta effekterna av enskilda reformer beroende av vilka andra reformer som genomförs och av vilka strukturella och konjunkturrella utmaningar som finns.

Mot bakgrund av den betydande osäkerheten i beräkningarna av reformeffekter har regeringen bedömt att det inte är ändamålsenligt att redovisa detaljerade siffersatta effektberäkningar av enskilda reformer. Det skulle riskera ge en missvisande bild av effekterna. Regeringen beskriver i stället effekten av enskilda reformer i kvalitativa ordalag.

I prognosen över den makroekonomiska utvecklingen görs dock en samlad bedömning av hur reformer påverkar den makroekonomiska utvecklingen avseende både kortsiktiga effekter samt den långsiktiga produktions-, sysselsättnings- och arbetslöshetsnivån. Det görs för att få så träffsäkra prognoser som möjligt. I prognosen för det offentligfinansiella sparandet, som baseras på den makroekonomiska utvecklingen, beaktas således beteendeeffekterna av regeringens politik samlat.

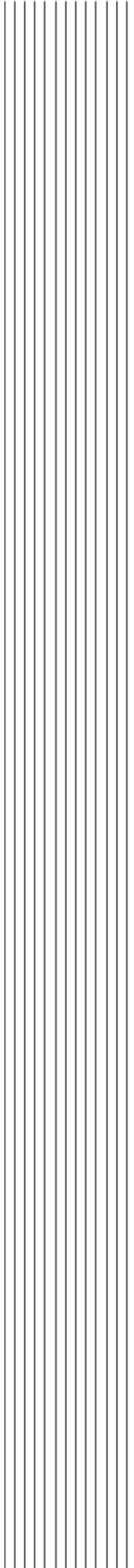
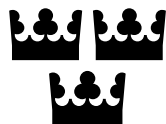
¹⁸ Med beteendeeffekter avses här hur hushåll, företag och andra aktörer i ekonomin reagerar på finanspolitiska åtgärder, t.ex. i termer av hur efterfrågan och utbudet av varor, tjänster och arbetskraft påverkas av olika finanspolitiska åtgärder.

¹⁹ Se budgetpropositionen för 2012.

²⁰ Se Konjunkturinstitutets specialstudie Kort- och långsiktiga effekter av restaurangmomsen (2015:46).

5

Inkomster



5 Inkomster

Sammanfattning

- År 2016 väntas de totala skatteintäkterna öka med nästan 6 procent, vilket är en högre ökningstakt än genomsnittet för de senaste tio åren. Intäkterna från skatt på arbete ökar mest, till följd av en kraftig ökning av lönesumman.
- Även under de kommande prognosåren väntas de totala skatteintäkterna öka kraftigt, med närmare 5 procent per år. Samtliga skattebaser väntas bidra till ökningen.
- I propositionen Vårändringsbudget för 2016 föreslår regeringen två lagändringar på skatteområdet som brutto beräknas sänka de totala skatteintäkterna med 0,5 miljarder kronor 2016. Det handlar om en utvidgning av RUT-avdraget och sänkt skatt på biodrivmedel.
- I förhållande till budgetpropositionen för 2016 har prognosen för de totala skatteintäkterna reviderats upp för samtliga år med 7–44 miljarder kronor per år. Det beror på att konjunkturläget har utvecklats starkare än väntat och på att utsikterna framöver ser mer gynnsamma ut.

I detta avsnitt presenteras inledningsvis en sammanfattning av de två förslagen till ändrade skatteregler i propositionen Vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:99). Därefter redovisas prognosen för den offentliga sektorns skatteintäkter och för inkomsterna i statens budget (se tabell 5.3 för en sammanställning). En jämförelse

görs sedan med prognosen i budgetpropositionen för 2016. Avslutningsvis görs en uppföljning av inkomsterna i statens budget för 2014 och den ursprungligt beslutade budgeten för 2015.

5.1 Förslag till ändrade skatteregler i propositionen Vårändringsbudget för 2016

I tabell 5.1 redovisas offentligfinansiella effekter av de två skatte- och avgiftsförändringar som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2016. Förändringarna består av utvidgat RUT-avdrag (vissa trädgårdstjänster, flyttjänster och it-tjänster) samt sänkt skatt på biodrivmedel. För mer utförliga beskrivningar av de olika skatteförslagen hänvisas till propositionen Vårändringsbudget för 2016. Förslagen innebär att skatteintäkterna sammantaget minskar med knappt 0,5 miljarder kronor 2016.²¹

²¹ För en beskrivning av metodfrågor kopplade till denna redovisning hänvisas till Finansdepartementets rapport Beräkningskonventioner 2016: Metoder för effektberäkningar vid ändrade skatteregler, som finns på regeringens hemsida, www.regeringen.se.

Tabell 5.1 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler. Bruttoeffekt 2016, periodiserad nettoeffekt 2016–2020 samt varaktig effekt

Miljarder kronor

	Effekt från	Bruttoeffekt 2016	Periodiserad nettoeffekt					Varaktig effekt
			2016	2017	2018	2019	2020	
Förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2016								
Skatt på arbetsinkomster – förtjänstbeskattningen								
Utvidgat RUT-avdrag	1/8 2016	-0,34	-0,34	-0,81	-0,81	-0,81	-0,81	-0,81
Skatt på konsumtion m.m. – energi- och miljöskatter								
Sänkt skatt på biodrivmedel	1/8 2016	-0,15	-0,15	-0,32	-0,32	-0,33	-0,33	-0,35
Summa		-0,49	-0,49	-1,13	-1,12	-1,13	-1,13	-1,15

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

5.2 Offentliga sektorns skatteintäkter

År 2016 väntas den offentliga sektorns totala skatteintäkter öka med nästan 6 procent (se diagram 5.1). Det är en betydligt högre ökningstakt än genomsnittet för de senaste tio åren som beror på att svensk ekonomi återhämtar sig i snabb takt efter en lång period med lågt resursutnyttjande. Läget på arbetsmarknaden förbättras, vilket gör att lönesumman stiger kraftigt. Detta gynnar i sin tur hushållens konsumtion.

Även under de kommande prognosåren väntas de totala skatteintäkterna öka kraftigt, med närmare 5 procent per år. Samtliga skattebaser (skatt på arbete, kapital och konsumtion) väntas bidra till ökningen.

både tidigare genomförda och i propositionen Vårändringsbudget för 2016 föreslagna regeländringar. Beloppen i tabellen visar skillnaden i skatteintäkter mellan åren. Det innebär att regeländringar sammantaget höjer de totala skatteintäkterna med 32 miljarder kronor 2016 och med ytterligare 5 miljarder kronor 2017 osv. I tabell 5.10, som av utrymmesskäl finns längre fram i detta avsnitt, finns en mer detaljerad uppställning av bruttoeffekterna av regeländringarna på skatteområdet.

Tabell 5.2 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler 2015–2020

Miljarder kronor

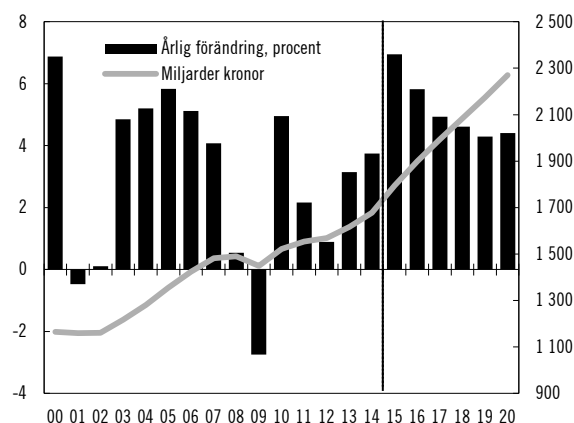
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Skatt på arbete	12	25	4	0	0	0
Skatt på kapital	0	2	0	0	0	0
Skatt på konsumtion	4	5	1	1	1	0
Övriga skatter	0	0	0	0	0	0
Totala skatteintäkter	17	32	5	1	1	0

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan. Tabellen visar både tidigare beslutade och nu i propositionen Vårändringsbudget för 2016 föreslagna regeländringar.
Källa: Egna beräkningar.

Diagram 5.1 Totala skatteintäkter 2000–2020

Årlig förändring i procent

Miljarder kronor



Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Regeländringar på skatteområdet leder till att de totala skatteintäkterna ökar både 2016 och 2017 (se tabell 5.2 och tabell 5.10). Tabellerna visar

Tabell 5.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster i statens budget 2013–2020

Miljarder kronor

		Utfall 2013	Utfall 2014	Prognos					
				2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Skatt på arbete	972,4	993,7	1 051,5	1 142,2	1 210,3	1 265,2	1 318,7	1 375,4
1100	<i>Direkta skatter</i>	523,0	530,3	561,4	613,1	650,3	682,1	711,4	741,1
	Kommunal inkomstskatt	581,9	602,7	636,2	674,6	710,9	743,4	775,7	810,5
	Statlig inkomstskatt	44,8	47,4	51,5	58,4	63,6	66,5	68,0	68,6
	Jobbskatteavdrag	-85,8	-100,2	-103,5	-104,5	-108,1	-110,9	-114,8	-119,6
	Husavdrag	-17,5	-19,2	-22,4	-15,1	-15,8	-16,5	-17,3	-18,1
	Övrigt	-0,4	-0,5	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
1200	<i>Indirekta skatter</i>	449,4	463,4	490,1	529,1	560,0	583,1	607,3	634,3
	Arbetsgivaravgifter	454,3	471,7	491,7	515,2	541,8	564,1	587,5	613,5
	Egenavgifter	11,8	11,8	13,0	13,7	14,5	15,2	16,0	16,8
	Särskild löneskatt	36,8	37,0	38,5	42,6	44,6	46,4	48,3	50,4
	Nedsättningar	-23,1	-25,9	-19,9	-7,3	-4,0	-4,1	-4,3	-4,4
	Skatt på tjänstegruppliv	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	Avgifter till premiepensionssystemet	-31,0	-31,9	-33,6	-35,5	-37,4	-39,0	-40,6	-42,4
1300	Skatt på kapital	172,7	200,2	226,7	218,0	224,2	240,7	254,6	266,6
	Skatt på kapital, hushåll	32,3	48,0	50,6	53,2	52,6	55,0	54,4	52,0
	Skatt på företagsvinster	89,0	96,5	119,2	111,4	115,1	120,0	125,9	132,5
	Avkastningsskatt	6,9	10,2	8,7	4,4	6,4	13,5	21,0	27,7
	Fastighetsskatt och fastighetsavgift	31,6	32,0	32,6	32,9	33,5	35,3	35,9	36,5
	Stämpelskatt	8,9	9,3	10,9	11,1	11,3	11,5	11,7	11,9
	Kupongskatt m.m.	4,1	4,2	4,6	5,0	5,4	5,6	5,8	6,1
1400	Skatt på konsumtion och insatsvaror	455,8	469,5	502,3	520,4	539,5	559,3	580,9	607,6
	Mervärdesskatt	339,5	355,0	381,0	392,8	410,2	427,7	446,5	469,5
	Skatt på tobak	11,1	11,4	11,8	11,8	11,8	11,8	12,0	12,3
	Skatt på etylalkohol	4,0	4,1	4,2	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0
	Skatt på vin m.m.	4,9	5,2	5,7	5,9	6,0	6,1	6,2	6,3
	Skatt på öl	3,3	3,5	3,9	3,9	4,0	4,0	4,1	4,1
	Energiskatt	40,9	39,0	40,7	45,4	46,4	47,8	49,8	52,3
	Koldioxidskatt	24,0	23,3	24,6	24,5	24,5	24,7	25,1	25,6
	Övriga skatter på energi och miljö	4,4	4,4	4,8	5,3	5,2	5,2	4,7	4,3
	Skatt på vägtrafik	16,5	16,8	18,8	19,8	20,5	21,0	21,6	22,2
	Övriga skatter	7,2	6,8	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	7,0
1500	Skatt på import	5,2	5,8	6,3	6,6	6,9	7,3	7,6	8,1
1600	Restförda och övriga skatter	11,3	8,8	7,8	11,9	11,8	12,1	12,3	12,3
	Restförda skatter	-6,6	-5,9	-4,3	-4,3	-4,3	-4,3	-4,3	-4,3
	Övriga skatter	17,9	14,7	12,1	16,2	16,2	16,5	16,7	16,7
	Totala skatteintäkter	1 617,5	1 678,0	1 794,6	1 899,1	1 992,8	2 084,7	2 174,2	2 270,1
1700	Avgående poster, EU-medel	-5,2	-5,8	-6,3	-6,6	-6,9	-7,3	-7,6	-8,1
	Offentliga sektorns skatteintäkter	1 612,3	1 672,2	1 788,3	1 892,5	1 985,9	2 077,4	2 166,5	2 262,0
1800	Avgående poster till andra sektorer	-805,0	-832,0	-876,2	-924,5	-973,5	-1 018,1	-1 061,6	-1 108,8
	Kommunala skatteintäkter	-597,4	-618,3	-652,3	-691,0	-727,7	-761,9	-794,6	-829,9
	Avgifter till ålderspensionssystemet	-207,5	-213,7	-223,8	-233,5	-245,8	-256,2	-267,0	-278,9
	Statens skatteintäkter	807,3	840,2	912,1	968,0	1 012,4	1 059,3	1 104,9	1 153,2

Tabell 5.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster i statens budget 2013–2020 forts.

Miljarder kronor

		Utfall 2013	Utfall 2014	Prognos 2015	2016	2017	2018	2019	2020
Statens skatteintäkter		807,3	840,2	912,1	968,0	1 012,4	1 059,3	1 104,9	1 153,2
1900	Periodiseringar	-20,7	-25,0	-18,0	-7,5	43,3	-1,1	-17,1	-2,7
	Uppbördsförskjutningar	13,8	-8,8	-14,4	6,6	25,4	4,4	-16,3	-7,2
	Betalningsförskjutningar	-34,6	-16,2	-3,0	-13,6	18,5	-4,9	-0,2	5,1
	Kommuner och landsting	-14,8	-7,8	7,7	4,2	-1,2	-0,6	2,2	1,0
	Ålderspensionssystemet	-0,2	-0,4	0,5	2,3	0,7	0,9	0,9	1,0
	Privat sektor	-20,2	-7,9	-11,4	-21,3	19,9	-3,6	-3,4	3,0
	Kyrkosektorn	0,5	-0,1	0,2	1,2	-1,0	-1,7	0,0	0,0
	EU	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Anstånd	0,1	0,0	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
1000	Statens skatteinkomster	786,6	815,2	894,1	960,5	1 055,7	1 058,2	1 087,8	1 150,5
	Övriga inkomster	4,0	-25,0	-34,6	-36,3	-38,6	-42,5	-41,9	-43,8
2000	Inkomster av statens verksamhet	48,1	41,7	39,0	31,6	31,3	30,9	33,2	33,2
3000	Inkomster av försäld egendom	20,8	0,2	0,1	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
4000	Återbetalning av lån	1,1	0,9	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5
5000	Kalkylmässiga inkomster	9,9	9,9	9,7	10,8	11,7	12,2	13,1	14,4
6000	Bidrag m.m. från EU	10,3	11,9	9,7	11,1	12,4	12,0	12,0	11,6
7000	Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-78,7	-81,6	-85,9	-95,5	-99,6	-103,1	-105,8	-108,6
8000	Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	-7,6	-8,0	-8,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inkomster i statens budget		790,5	790,2	859,5	924,3	1 017,1	1 015,8	1 045,9	1 106,6

Anm.: Samtliga år är redovisade enligt det system som gäller för statens budget för 2016 och framåt.

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Skatt på arbete

Skatt på arbete kan delas in i direkta och indirekta skatter. De direkta skatterna består i huvudsak av kommunal och statlig inkomstskatt. De direkta skatterna minskar av ett antal skatte-reduktioner. 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 2016.

Intäkterna från skatt på arbete fastställs i den årliga beskattningen av hushållens inkomster som är klar i december året efter inkomståret. Det innebär att 2015 års intäkter från skatt på arbete ännu inte är fastställda, och att endast en prognos för skatteintäkterna finns tillgänglig för detta år.

Tabell 5.4 Skatt på arbete 2014–2020

Procent av BNP

	Utfall	Prognos						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Direkta skatter	13,5	13,5	14,0	14,2	14,4	14,4	14,2	
Kommunal skatt	15,4	15,3	15,4	15,6	15,7	15,7	15,6	
Statlig skatt	1,2	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	
Reduktioner	-3,1	-3,0	-2,7	-2,7	-2,7	-2,7	-2,7	
Indirekta skatter	11,8	11,8	12,1	12,3	12,3	12,3	12,2	
Skatt på arbete	25,4	25,3	26,0	26,5	26,6	26,6	26,4	

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

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Lönesummans tillväxt

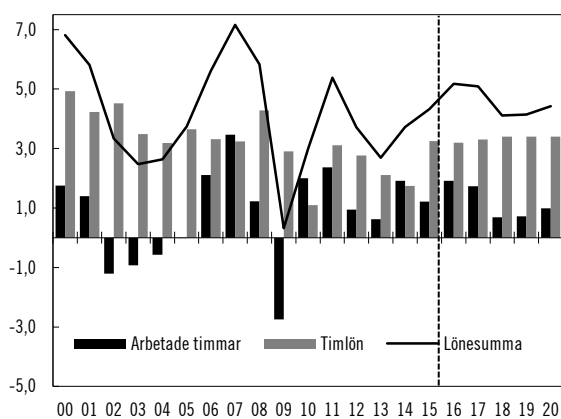
Lönesumman (utbetalda löner) utgör drygt 70 procent av underlaget för skatt på arbete. Förändringen av antalet arbetade timmar och timlönen har därför stor betydelse för utvecklingen av skatteintäkterna. Resterande del av skatteunderlaget för skatt på arbete består av skattepliktiga transfereringar till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

År 2015 växte lönesumman med 4,3 procent (se diagram 5.2), vilket förklaras av att timlönen

ökade i hög takt. År 2016 beräknas lönesummans tillväxt bli ännu högre, främst till följd av en ökning av antalet arbetade timmar. Under resten av prognosperioden bedöms antalet arbetade timmar fortsätta att växa, men i avtagande takt. Samtidigt bedöms timlönens ökningstakt vara i stort sett oförändrad. Detta medför att lönesumman växer något långsammare i slutet av prognosperioden, i genomsnitt med 4,4 procent per år 2017–2020.

Diagram 5.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma 2000–2020

Årlig procentuell förändring



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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

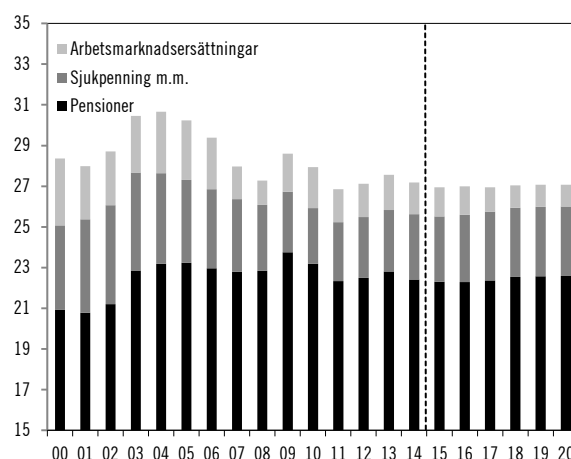
Transfereringar till hushållen

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

Transfereringarna som andel av skatteunderlaget beräknas öka marginellt under prognosperioden (se diagram 5.3). De ohälsorelaterade ersättningarna och pensionsutbetalningarna beräknas växa något snabbare än lönesumman. Samtidigt beräknas de utbetalda arbetsmarknadsersättningarna minska som andel av skatteunderlaget, till följd av att läget på arbetsmarknaden förbättras.

Diagram 5.3 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete 2000–2020

Procent



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Kommunal inkomstskatt

Intäkterna från kommunal inkomstskatt beräknas 2015 ha uppgått till ca 15 procent av BNP och väntas därefter ligga kvar på ungefär samma nivå under resten av prognosperioden (se tabell 5.4).

Det kommunala skatteunderlaget beräknas öka med 5,7 respektive 5,4 procent 2016 och 2017 (se tabell 5.5). Den relativt starka ökningstakten förklaras främst av en stark lönesummetillväxt.

Tabell 5.5 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag 2014–2020

Årlig procentuell förändring

	Utfall	Prognos					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Faktisk utveckling	3,2	5,0	5,7	5,4	4,6	4,3	4,5
Underliggande utveckling	3,6	4,6	5,7	5,4	4,6	4,3	4,5

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

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

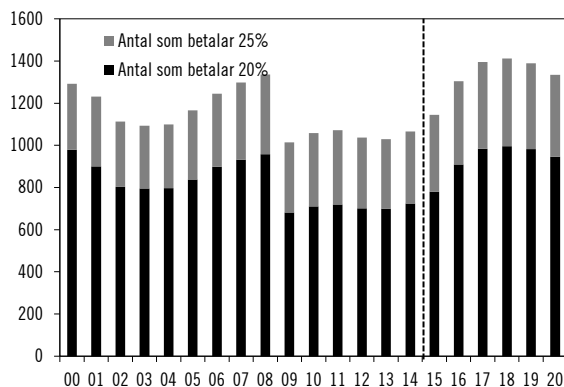
Statlig inkomstskatt

Intäkterna från statlig inkomstskatt beräknas ha uppgått till ca 1,2 procent av BNP 2015 (se tabell 5.4tabell 5.3). År 2016–2020 beräknas intäkterna öka med i genomsnitt 3 miljarder kronor per år. Ökningen är störst i början av prognosperioden, vilket bl.a. förklaras av att den nedre skiktgränsen har sänkts till följd av tidigare beslut om att frångå den automatiska uppräknings 2016. Dessutom bidrar en låg inflation till att dämpa uppräknings av skiktgränserna. Antalet personer som betalar statlig skatt förväntas därför öka mellan 2016 och 2018. Mot slutet av prognosperioden förväntas antalet personer som betalar

statlig inkomstskatt däremot minska. Det beror på att inflationen beräknas ta fart, vilket i sin tur påverkar uppräkningsgränserna.

Diagram 5.4 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt 2000–2020

Tusental personer



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Skattereduktioner

Skattereduktionerna bedöms totalt sett öka under prognosperioden (se tabell 5.6) till följd av att inkomsterna av arbete väntas öka.

Från och med 2016 påverkas prognosen av vissa regeländringar. Skattereduktionerna blir lägre till följd av att jobbskatteavdraget har trappats ned för personer med inkomster som överstiger 50 000 kronor per månad och av att det införts begränsningar i husavdragets omfattning. Taket för RUT-avdraget har bl.a. halverats till 25 000 kronor för personer som inte fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång och subventionsgraden för ROT-avdraget har sänkts till 30 procent av arbetskostnaden. Effekten av att taket har sänkts bedöms dock bli begränsad eftersom majoriteten av de som gjort avdrag för RUT har gjort avdrag för RUT som inte överstiger 25 000 kronor.

Regeringens förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2016 om att RUT-avdraget fr.o.m den 1 augusti 2016 ska utvidgas till att omfatta fler tjänster bedöms leda till större skattereduktioner.

Tabell 5.6 Skattereduktioner 2014–2020

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Allmän pensionsavgift	-104	-108	-114	-120	-125	-130	-136
Fastighetsavgift	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sjöinkomst	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Jobbskatteavdrag	-100	-103	-104	-108	-111	-115	-120
Husavdrag	-19	-22	-15	-16	-17	-17	-18
Gåvor till ideell verksamhet	0,0	0,0	-	-	-	-	-
Summa	-224	-235	-234	-244	-252	-262	-274

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan. Beloppen för fastighetsavgift, sjöinkomst och gåvor till ideell verksamhet uppgår till mindre än 0,5 miljarder kronor. Skattereduktion för gåvor till ideell verksamhet slopades fr.o.m. 2016.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Arbetsgivaravgifter och egenavgifter

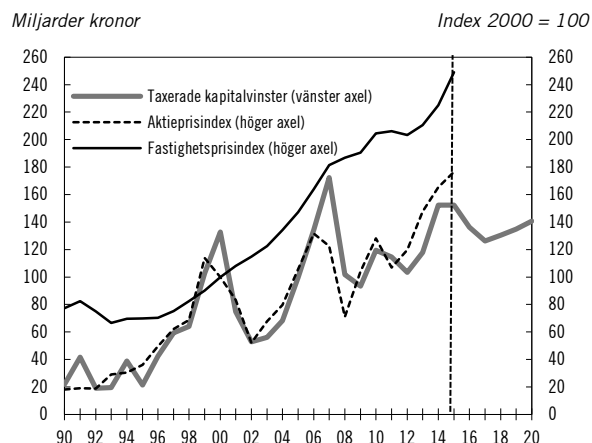
Intäkterna från indirekta skatter på arbete bedöms öka varje enskilt år under prognosperioden (se tabell 5.3). Arbetsgivar- och egenavgifter utgör den huvudsakliga delen av intäkterna från indirekta skatter. Störst betydelse för intäkterna från arbetsgivar- och egenavgifter har utvecklingen på arbetsmarknaden.

Skatt på kapital

Skatt på hushållens kapitalinkomster

Hushållens kapitalinkomster fastställs i den årliga beskattningen av deras inkomster, som är klar i december året efter inkomståret. Det innebär, som tidigare anförts, att 2015 års kapitalinkomster ännu inte är fastställda, och att endast en prognos för skatteintäkterna finns tillgänglig för 2015. Underlaget för hushållens skatt på kapital är nettot av kapitalinkomsterna och kapitalutgifterna. Den största delen kommer från realiserade kapitalvinster.

Intäkterna från hushållens skatt på kapitalinkomster beräknas ha ökat 2015, vilket främst kan förklaras av att hushållens ränteutgifter minskade till följd av lägre räntenivå. Hushållens kapitalvinster bedöms däremot ligga kvar på en oförändrat hög nivå även 2015. Denna bedömning görs mot bakgrund av den gynnsamma utvecklingen på bostads- och aktiemarknaden (se diagram 5.5).

Diagram 5.5 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetspriser 1990–2020

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

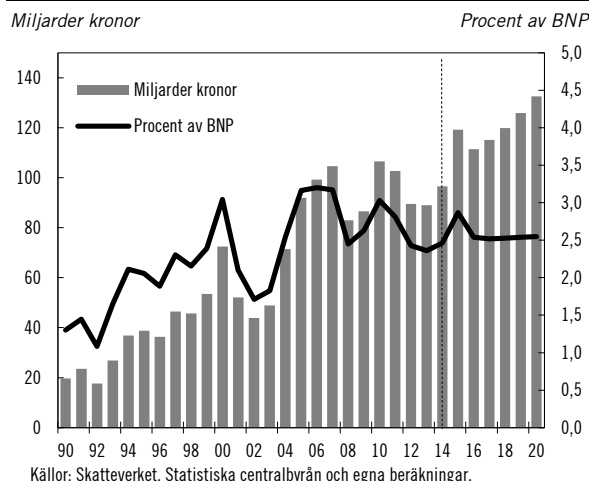
Kapitalvinsterna antas minska 2016 efter ett par år med en utveckling långt över den genomsnittliga nivån 1990–2013. Från och med 2017 antas hushållens kapitalvinster återgå till den genomsnittliga nivån på drygt 3 procent av BNP. Rän-teinkomsterna och ränteutgifterna förväntas följa ränteutvecklingen och ökar under prognosperioden. Utvecklingen av kapitalvinster och direktavkastning antas hållas tillbaka något av att en ökande andel av hushållens tillgångar väntas vara placerade på investeringssparkonton.

Sammanlagt förväntas intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster vara relativt oförändrade under prognosperioden, dvs. motsvarande drygt 1 procent av BNP (se tabell 5.3).

Skatt på företagsvinster

Enligt taxeringsutfallet ökade intäkterna från skatt på företagsvinster mellan 2013 och 2014. En genomgång av de största börsnoterade bolagens redovisade vinster tyder på att vinstutvecklingen var gynnsam under 2015. Intäkterna från skatt på företagsvinster beräknas öka starkt under 2015. Den främsta förklaringen till ökningen är att en enskild koncern gjorde oväntat stora vinster 2015. Givet att det är en engångshändelse bedöms intäkterna från skatt på företagsvinster återgå till en lägre nivå 2016.

Till följd av att den ekonomiska aktiviteten förväntas öka i såväl Sverige som omvärlden väntas kapacitetsutnyttjandet stiga och företagens vinster fortsätta att växa 2017–2020. Detta medför också att intäkterna från skatt på företagsvinster ökar 2017–2020. Som andel av BNP uppgår intäkterna till ca 2,5 procent av BNP 2016–2020 (se diagram 5.6).

Diagram 5.6 Skatt på företagsvinster 1990–2020

Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Avkastningsskatt

Intäkterna från avkastningsskatten, som tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar, ökade mellan 2013 och 2014. Intäkterna från avkastningsskatten påverkas i hög grad av hur statslåneräntan utvecklas under kalenderåret närmast före ingången av beskattningsåret. Ökningen mellan 2013 och 2014 förklaras framför allt av att statslåneräntan ökade 2013.

Statslåneräntan föll 2014 och 2015, vilket bidrar till minskade skatteintäkter 2015 och 2016. Under resten av prognosperioden förväntas intäkterna från avkastningsskatten öka (se tabell 5.3) som en konsekvens av en stigande statslåneränta från och med 2016 och ett ökat värde på sparandet i pensions- och kapitalförsäkringar.

Fastighetsskatt och fastighetsavgift

Intäkterna från fastighetsskatten och den kommunala fastighetsavgiften ökade marginellt mellan 2013 och 2014.

Under prognosperioden beräknas intäkterna från fastighetsskatten och den kommunala fastighetsavgiften öka stegvis. Det är framför allt intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften på småhus som bidrar till ökningen. Intäktsökningen från statlig fastighetsskatt är mer blygsam. Som andel av BNP minskar intäkterna från fastighetsbeskattningen något 2014–2020 (se tabell 5.7).

Tabell 5.7 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift 2014–2020

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Småhus	14,0	14,4	14,6	15,0	16,6	17,0	17,4
varav kommunal avgift	13,5	13,9	14,1	14,5	16,1	16,5	16,9
Hyreshus, bostadslägenheter	2,8	2,8	2,8	2,9	2,9	3,0	3,0
varav kommunal avgift	2,6	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9	2,9
Hyreshus, lokaler	7,6	7,7	7,8	7,9	8,0	8,2	8,3
Industrier	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Vattenkraft	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4	5,4
Summa	32,0	32,6	32,9	33,5	35,3	35,9	36,5
Procent av BNP	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7

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

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Skatt på konsumtion och insatsvaror består av mervärdesskatt och punktskatter. År 2016 väntas intäkterna öka i förhållande till 2015 (se tabell 5.8). Det innebär en ökning som är i linje med genomsnittet de senaste tio åren, men betydligt svagare än den beräknade ökningen 2015. Även under prognosåren efter 2016 väntas ökningen vara i linje med genomsnittet.

Tabell 5.8 Skatt på konsumtion och insatsvaror 2014–2020

Miljarder kronor och årlig procentuell förändring

	Utfall		Prognos				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Skatt på konsumtion och insatsvaror	475	509	527	546	567	589	616
Utvecklingstakt (%)	3,1	7,0	3,6	3,7	3,7	3,9	4,6
Procent av BNP	12,1	12,2	12,0	12,0	11,9	11,9	11,8
Mervärdesskatt	355	381	393	410	428	447	470
Utvecklingstakt (%)	4,6	7,3	3,1	4,4	4,3	4,4	5,2
Punktskatter	120	128	134	136	139	142	146
Utvecklingstakt (%)	-1,0	6,1	5,2	1,5	1,9	2,2	2,9

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

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

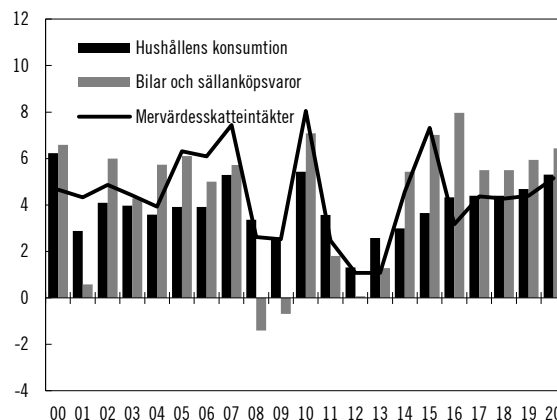
Mervärdesskatt

Intäkterna från mervärdesskatt kommer till stor del från hushållens konsumtion. Eftersom mervärdesskatten är differentierad mellan olika varu- och tjänstegrupper påverkas intäkterna också av konsumtionens sammansättning (se diagram 5.7).

Skattebasen för mervärdesskatt består också av investeringar och förbrukning i verksamheter som inte är skattepliktiga, och som därmed inte kan dra av ingående mervärdesskatt. Av de totala mervärdesskatteintäkterna kommer ungefär 80 procent från den privata sektorn.

Diagram 5.7 Hushållens konsumtion i löpande priser och intäkterna från mervärdesskatt 2000–2020

Årlig procentuell förändring



00 01 02 03 04 05 06 07 08 09 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20

Anm.: För mervärdesskatteintäkterna finns utfall t.o.m. 2014. För hushållens konsumtion och för bilar och sällanköpsvaror finns utfall t.o.m. 2015.

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

År 2015 ökade hushållens konsumtion i löpande priser ungefär i linje med den genomsnittliga ökningstakten sedan 2000. Sammansättningen i hushållens konsumtion var emellertid gynnsam för mervärdesskatteintäkterna, eftersom konsumtionen av bilar och sällanköpsvaror ökade särskilt starkt. Dessutom steg företagens investeringar i för mervärdesskatt icke avdragsgill verksamhet kraftigt, vilket medförde ytterligare intäkter från mervärdesskatt.

År 2016 väntas hushållens konsumtion fortsätta växa i god takt, medan företagens investeringar inte väntas växa lika starkt som 2015. Detta medför sammantaget att intäkterna från mervärdesskatt inte väntas öka lika starkt 2016 som året innan.

Intäkterna från mervärdesskatt väntas öka stabilt 2017–2020 med mer än 4 procent per år. Hushållens konsumtion gynnas av låga räntor och en allt lägre arbetslöshet, samtidigt som företagens investeringar ökar för att möta den högre efterfrågan från omvärlden.

Punktskatter

Punktskatterna skiljer sig från mervärdesskatten genom att de oftast är baserade på konsumtionsmängden i stället för på marknadspriset. I likhet med vad som gäller för de flesta andra skatter är det på kort sikt konjunkturen som, bortsett från

regeländringar, betyder mest för utvecklingen av intäkterna från punktskatter.

År 2015 ökade dessa intäkter med mer än 6 procent jämfört med året innan, vilket är en förhållandevis kraftig ökning. Den förklaras både av ett förbättrat konjunkturläge och av diverse regeländringar, så som höjd skatt på alkohol och tobak, höjda energi- och koldioxid-skattesatser samt olika höjningar av miljöskatter.

Även 2016 väntas intäkterna från punktskatterna öka kraftigt, med drygt 5 procent. Även detta år beror ökningen på ett förbättrat konjunkturläge, med mer användning av olika energislag, och på regeländringar så som höjningar av energiskatten samt olika miljöskatter.

Under senare delen av prognosperioden bedöms intäkterna från punktskatterna fortsätta öka, om än i måttlig takt. Det beror främst på att flertalet punktskattesatser är indexerade och därmed skrivs upp med inflationen.

Skattekvoten

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP. Skattekvoten påverkas normalt främst av regelförändringar i skattesystemet, men även konjunkturen har betydelse för hur skattekvoten förändras mellan år.

Tabell 5.9 Skattekvot 2014–2020

Procent av BNP

	Utfall		Prognos				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Skattekvot	42,8	43,2	43,3	43,6	43,9	43,9	43,6
Varav							
Skatt på arbete	25,4	25,3	26,0	26,5	26,6	26,6	26,4
Skatt på kapital	5,1	5,5	5,0	4,9	5,1	5,1	5,1
Skatt på konsumtion	12,1	12,2	12,0	12,0	11,9	11,9	11,8
Övriga skatter	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Skattekvoten beräknas öka med knappt 1 procentenhet 2014–2020 (se tabell 5.9). Den större delen av ökningen 2014–2017 beror på att nedsättningen av socialavgifterna för unga slopas i två steg 2015 och 2016.

Ökningen av skatt på kapital som andel av BNP 2015 förklaras bl.a. av tillfälligt högre intäkter från skatt på företagsvinster (se tidigare avsnitt *Skatt på företagsvinster*). Även intäkterna från skatt på hushållens kapitalvinster bidrog till

att skattekvoten ökade 2015. Ökningarna av intäkterna mot slutet av prognosperioden från skatt på kapital beror i hög grad på att avkastningsskatten väntas växa i en snabbare takt än BNP, vilket i sin tur förklaras av att statslåneräntan väntas öka i en snabbare takt än BNP. Att den totala skattekvoten minskar 2020 förklaras till övervägande del av att lönesumman, som utgör den enskilt största skattebasen, minskar som andel av BNP.

5.3 Statens inkomster

Skatteinkomster

Den offentliga sektorns skatteintäkter redovisas i budgetpropositionen under det inkomståret då den skattepliktiga händelsen ägde rum, en s.k. periodiserad redovisning.

Inkomsterna i statens budget redovisas däremot när de faktiska in- och utbetalningarna av skatterna sker, dvs. kassamässigt (i enlighet med budgetlagen [2011:203]). Av denna anledning redovisas även statens skatter kassamässigt. De kassamässiga skatteinkomsterna består således av betalningar som kan avse skatter för olika inkomståren.

Skillnaden mellan skatteintäkter och skatteinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna består i sin tur av uppbörds- och betalningsförskjutningar samt anstånd.

Övriga inkomster

Inkomster av statens verksamhet

Inkomster av statens verksamhet består bl.a. av utdelningar från statens aktieinnehav, affärsverkens inlevererade överskott, Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster och inkomster av offentligt rättsliga avgifter.

Inkomsterna för 2015 minskade jämfört med 2014. Rensat för en redovisningsteknisk effekt 2014 i samband med en omläggning av studielånen har de dock ökat, bl.a. beroende på ökade aktieutdelningar. Under prognosperioden beräknas inkomsterna av statens verksamhet vara lägre, men relativt jämna, vilket i huvudsak förklaras av två motverkande faktorer. Aktieutdelningarna från de statligt ägda bolagen

beräknas minska, medan Riksbankens inlevererade överskott beräknas öka.

Inkomster av försäld egendom

Under denna inkomsttyp redovisas försäljningar av olika slags statlig egendom. Inkomster från försäljningar av aktier i statligt ägda bolag utgör vanligtvis den största delen av dessa inkomster. Under prognosperioden gör regeringen ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar om 5 miljarder kronor per år.

Återbetalning av lån

Under denna inkomsttyp redovisas återbetalning av lån utställda av staten. Den övervägande delen av inkomsterna under inkomsttypen består av återbetalningar av studiemedel upptagna före 1989. I nuvarande system finansieras studielånen inte med anslag utan med lån i Riksgäldskontoret. Återbetalningar av studielån upptagna 1989 och senare redovisas därför under posten Riksgäldskontorets nettoutlåning i stället för under denna inkomsttyp. Under prognosperioden beräknas inkomsterna under denna inkomstitel gradvis minska eftersom antalet återbetalare blir färre.

Kalkylmässiga inkomster

Under denna inkomsttyp redovisas huvudsakligen statliga pensionsavgifter, men även avskrivningar och amorteringar. Under prognosperioden väntas dessa inkomster gradvis öka, vilket förklaras av ökade inkomster från statliga pensionsavgifter.

Bidrag m.m. från EU

Under denna inkomsttyp redovisas bidrag från olika EU-fonder. De största enskilda bidragen avser bidrag från EU:s jordbruksfonder, Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden. Bidragen är främst kopplade till utgifter på anslag under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, utgiftsområde 19 Regional tillväxt, utgiftsområde 22 Kommunikationer samt utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Under prognosperioden beräknas inkomsterna under inkomsttypen ligga på en stabil nivå som är något högre än 2015.

Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet

Inkomsttypen Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet består av två delar: tillkommande inkomster och avräkningar i anslutning till skattesystemet. Tillkommande inkomster består av inkomster som bruttoredovisas 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, som den mervärdesskattebaserade EU-avgiften och tullmedel. Under tillkommande inkomster redovisas också kommunala utjämningsavgifter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Den största delen av avräkningarna utgörs av statliga och kommunala myndigheters kompensation för betald mervärdesskatt. Som avräkningar redovisas dessutom avgiftsintäkter som redovisas på myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, t.ex. insättnings- och stabilitetsavgifter.

Medan de tillkommande inkomsterna är stabila runt 10–12 miljarder kronor per år under prognosperioden bidrar avräkningarna till att inkomsterna sammanlagt minskar med 24 miljarder kronor under samma period. Detta beror framför allt på den bedömda utvecklingen av inkomsterna från kommunal mervärdesskatt och statlig mervärdesskatt, men även på den resolutionsavgift som införs 2016.

Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto

Under denna inkomsttyp redovisas stöd som enligt nationalräkenskaperna är att likställa med utgifter. Redovisningen syftar till att öka riksdagens möjligheter att granska statens budget. År 2015 uppgick dessa negativa inkomster till 8 miljarder kronor och avsåg sjöfartsstöd, stöd till nystartsjobb och yrkesintroduktionsanställningar samt ersättning för höga sjuklönekostnader. Från och med 2016 redovisas och budgeteras dessa utgifter under anslag på budgetens utgiftssida.

Ändrad redovisning av inkomstitlar

Följande inkomstitel tillkommer:

1647 Resolutionsavgifter

Tabell 5.10 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar

Miljarder kronor, bruttoeffekter i förhållande till föregående år	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Skatt på arbete	0,4	1,1	-14,1	11,9	24,9	3,6	0,0	0,0	0,0
<i>Kommunalskatt</i>	1,0	1,2	0,0	5,0	-0,8	-0,2	0,0	0,0	
Förändrad medelutdebitering	1,1	2,4	2,5	2,6					
Avdragsrätten för privat pensionssparande - sänkt och slopat avdrag				2,5	1,1	0,0	0,0		
Ändringar av grundavdraget (pensionärer)			-1,2	-2,5	-1,8	0,0			
Ändrade avdragsregler (pensionssparande m.m.)	0,3								
Övrigt	-0,4	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,2	0,0	0,0	
<i>Statlig skatt</i>	0,0	0,0	-0,3	0,7	1,9	1,1	0,0	0,0	
Avdragsrätten för privat pensionssparande - sänkt och slopat avdrag				0,7	0,3				
Skiktgränsjusteringar					1,7	1,1	0,0	0,0	
Övrigt			-0,3						
<i>Skattereduktioner</i>	-0,3	0,0	-12,0	0,0	8,3	-0,5	0,0	0,0	0,0
Förändringar av husavdraget					5,3	-0,5	0,0	0,0	0,0
Skattereduktion jobbskatteavdrag			-12,0		2,7	0,0			
Slopad skattereduktion för gåvor					0,3	0,0	0,0	0,0	
Övrigt	-0,3			0,0	0,0				
<i>Socialavgifter</i>	-0,3	-0,1	-1,8	6,3	15,4	3,1			
Särskild löneskatt äldre					2,1	0,0	0,0	0,0	
Slopad nedsättning av socialavgifterna för unga i två steg				6,6	13,3	3,1	0,0	0,0	
Förändringar i nedsättningen av socialavgifter för unga				-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	
Nedsättning socialavgift	-0,3	-0,1	-1,8	-0,1					
Skatt på kapital	1,6	-13,0	0,4	0,2	2,2	0,1	0,0	0,0	0,0
<i>Inkomstskatt, företag</i>	-0,1	-7,2	0,0	0,0	0,0	0,0			
Sänkt skattesats, begränsning av ränteavdrag		-7,2							
Övrigt	-0,1		0,0						
<i>Fastighetsskatt</i>	0,0	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0			
Hyreshus: sänkt skattesats, frysning av underlag, kommunal avgift 2008		-0,6							
Vattenkraft: skattesatsändringar									
<i>Övriga skatter på kapital</i>	1,7	-5,3	0,4	0,2	2,2	0,1			
Investeraravdrag		-0,1	-0,7						
Investeringsfonder samt investeringssparkonto	1,6	-4,8	0,5	0,5	1,0	0,0			
Ändrade regler för kapitalförsäkringar	0,2	0,2	0,0	-0,1	1,0	0,0	0,0	0,0	
Höjt belopp för uthyrning av privatbostäder	0,0	-0,2							
Ändrade 3:12-regler, sänkt expansionsfondsskatt, penninglån	-0,2	-0,5	0,5	-0,2	0,0	0,1			
Höjd stämpelskatt									
Skatt på konsumtion	-4,6	3,1	0,7	4,4	5,1	1,0	1,3	1,0	0,0
<i>Mervärdesskatt</i>	-5,4	0,5	-0,1	0,0	-0,3	0,2	0,0	0,0	
<i>Skatt på energi och miljö</i>	0,1	2,3	0,0	1,3	4,6	0,8	1,3	1,1	0,0
Energiskatt		1,1	0,0	-0,1	4,2	0,8	0,9	0,9	0,0
Koldioxidskatt		-0,1	0,0	1,1	0,0	0,0	0,3	0,1	
Avfallsskatt, naturgrusskatt m.m.				0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Bekämpningsmedelskatt				0,0	0,0				
Skatt på termisk effekt				0,3	0,4	0,0	0,0	0,0	
Övrigt	0,1	1,3							
<i>Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror</i>	0,7	0,3	0,9	3,1	0,7	0,0	0,0	0,0	
Skatt på vägtrafik, trängselskatt m.m.	-0,1	0,2	0,1	1,7	0,7	0,0			
Skatt på tobak	0,9	0,1	0,1	0,7					
Skatt på alkohol			0,7	0,7					
Restförda och övriga skatter	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totala skatteintäkter	-2,9	-8,9	-13,0	16,5	32,2	4,7	1,2	1,0	0,0
Totala skatteintäkter, exkl. kommunal utdebitering	-4,0	-11,3	-15,5	13,9	32,2	4,7	1,2	1,0	0,0

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan. Tabellen visar både tidigare beslutade och i propositionen Vårdringsbudget för 2016 föreslagna regeländringar.

Se även tabell 5.2 för en sammanfattning av ovanstående tabell.

Källa: Egna beräkningar.

5.4 Uppföljning av statens inkomster 2014–2019

Jämförelse med prognoserna i budgetpropositionen för 2016

I detta avsnitt jämförs prognosen för skatteintäkterna i denna proposition med prognosen i budgetpropositionen för 2016. Vidare görs en uppföljning av inkomsterna i statens budget för 2014 och 2015. Prognoskillnaderna finns redovisade i tabell 5.12. I tabell 5.11 finns de viktigaste antagandena för skatteprognoserna och en jämförelse med budgetpropositionen för 2016.

Skatt på arbete

Utfallet av intäkterna från skatt på arbete blev lägre än i prognosen för 2014.

För övriga år under prognosperioden har intäkterna reviderats upp. Bland annat bedöms intäkterna från kommunal inkomstskatt bli högre. Samtidigt motverkas ökningen av att skattereduktionen för husavdraget 2015 blir högre än enligt den tidigare bedömningen. Upprevideringen av skatt på arbete tilltar under prognosperioden, främst beroende på en högre prognos för lönesummans utveckling och en höjning av den kommunala medelskattesatsen fr.o.m. 2016 (se tabell 5.11). Dessutom ökar intäkterna från statlig inkomstskatt till följd av lägre skiktgränser, då konsumentprisindex har reviderats ned 2017 och 2018.

Skatt på kapital

Prognosen för intäkterna från hushållens skatt på kapital är nedreviderad för 2015. Till stor del kan det förklaras av att hushållens kapitalvinster bedöms bli lägre än enligt den tidigare bedömningen. År 2016–2019 har intäkterna från skatt på hushållens kapital däremot reviderats upp med 3–7 miljarder kronor per år. Upprevideringen förklaras av såväl högre förväntade kapitalvinster som högre förväntade räntekomster jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2016.

Tabell 5.11 Antaganden i skatteprognoserna och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2016

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP, marknadpris ¹	3,9	6,0	5,5	4,2	3,9	4,4	5,0
Diff. BP16	0,2	1,4	1,0	-0,2	-0,5	0,4	
Arbetade timmar ²	1,9	1,2	1,9	1,7	0,7	0,7	1,0
Diff. BP16	0,0	0,0	0,4	0,2	-0,4	0,3	
Timlön ³	1,7	3,3	3,2	3,3	3,4	3,4	3,4
Diff. BP16	0,0	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	3,7	4,3	5,2	5,1	4,1	4,1	4,4
Diff. BP16	0,0	0,0	0,7	0,3	-0,3	0,3	
Arbetslöshet ⁴	7,9	7,4	6,8	6,3	6,4	6,5	6,6
Diff. BP16	0,0	-0,2	-0,3	-0,2	0,2	0,3	
Arbetsmarknads-politiska program ⁵	3,7	3,7	3,9	3,8	3,9	4,0	4,1
Diff. BP16	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,3	0,5	
Hushållens konsumtionsutgifter ¹	3,0	3,7	4,3	4,4	4,4	4,7	5,3
Diff. BP16	-0,2	0,7	0,3	0,0	-0,2	0,1	
Kommunal medelskattesats ⁶	31,86	31,99	32,1	32,1	32,1	32,1	32,1
Diff. BP16	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	
Statslåneränta ⁶	1,6	0,6	0,9	1,9	2,9	3,6	4,1
Diff. BP16	0,0	0,0	-0,4	-0,3	0,0	0,1	
KPI juni-juni	0,2	-0,4	0,8	1,4	2,4	3,2	3,2
Diff. BP16	0,0	0,0	0,0	-0,5	-0,2	0,0	
Inkomstbasbelopp ⁷	56,9	58,1	59,3	61,9	64,4	66,8	69,2
Diff. BP16	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	
Prisbasbelopp ⁷	44,4	44,5	44,3	44,7	45,3	46,4	47,9
Diff. BP16	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,3	
Inkomstindex	155,6	158,9	162,1	169,3	176,1	182,5	189,3
Diff. BP16	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	-0,4	
Skiktgräns ⁷	420,8	430,2	430,2	438,1	453,2	473,1	497,7
Diff. BP16	0,0	0,0	0,0	0,0	-2,0	-2,9	
Övre skiktgräns ⁷	602,6	616,1	625,8	643,6	665,8	695,1	731,3
Diff. BP16	0,0	0,0	0,0	0,0	-2,9	-4,1	

¹ Löpande priser, procentuell förändring.

² Kalenderkorrigerat, anställda.

³ Enligt NR:s definition.

⁴ Arbetslöshet 15–74 år.

⁵ Procent av arbetskraften.

⁶ Medelvärde under året, procent.

⁷ Tusental kronor.

⁸ Avser skiktgräns för statlig inkomstskatt. Tusental kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Tabell 5.12 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2016, den beslutade budgeten för 2015 och statens budget för 2014

Inkomstår	Miljarder kronor									
	Utfall				Jämförelse med budgetpropositionen för 2016					
	Utfall 2014	Jmf. SB 2014	Aktuell prognos 2015	Jmf BB 2015	Prognos					
	2014	2014	2015	2015	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Skatt på arbete	985,7	-6,6	1 051,5	-0,8	-0,4	0,6	8,5	12,2	11,9	17,8
<i>Direkta skatter</i>	530,3	-1,1	561,4	-4,8	0,8	0,1	6,6	8,1	9,1	12,9
Kommunal inkomstskatt	602,7	-0,3	636,2	-1,4	0,9	1,5	6,2	7,7	7,4	10,8
Statlig inkomstskatt	47,4	2,0	51,5	0,1	0,2	0,5	1,0	1,2	1,9	2,5
Jobbskatteavdrag	-100,2	-0,9	-103,5		-0,2	-0,1	-0,8	-1,0	-0,4	-0,5
Husavdrag	-19,2	-2,4	-22,4		0,0	-1,9	0,2	0,1	0,1	0,2
Övrigt	-0,5	0,5	-0,5		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Indirekta skatter</i>	455,4	-5,5	490,1	4,0	-1,2	0,5	1,9	4,2	2,9	4,9
Arbetsgivaravgifter	471,7	1,2	491,7	13,3	0,1	1,4	2,8	4,8	3,6	5,6
Egenavgifter	11,8	-2,3	13,0	-0,7	-0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1
Särskild löneskatt	37,0	-3,2	38,5	-4,1	-1,1	-1,0	-0,9	-0,8	-0,9	-0,8
Nedsättningar	-33,9	-1,3	-19,9	-4,5	0,0	0,1	0,5	0,6	0,6	0,7
Skatt på tjänstegruppliv	0,7	-0,2	0,5	-0,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Avgifter till premiepensionssystemet	-31,9	0,2	-33,6	0,2	0,0	0,0	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4
Skatt på kapital	200,2	14,9	226,7	36,2	6,7	19,8	17,7	10,0	10,8	13,4
Skatt på kapital, hushåll	48,0	13,6	50,6	9,6	1,5	-4,4	6,5	2,5	4,1	5,4
Skatt på företagsvinster	96,5	-0,7	119,2	24,1	5,1	22,2	10,1	10,0	9,7	11,1
Avkastningsskatt	10,2	0,3	8,7	-0,4	0,0	0,3	-0,7	-4,6	-5,3	-5,3
Fastighetsskatt	32,0	1,0	32,6	1,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,6	0,7
Stämpelskatt	9,3	0,9	10,9	1,6	0,0	1,6	1,5	1,5	1,4	1,5
Kupongskatt m.m.	4,2	-0,2	4,6	0,3	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1
Skatt på konsumtion och insatsvaror	469,5	-3,9	502,3	8,5	0,9	13,4	10,0	9,0	7,0	6,6
Mervärdesskatt	355,0	2,4	381,0	9,9	0,9	12,1	7,6	7,4	6,2	6,7
Skatt på tobak	11,4	-0,1	11,8	0,4	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2
Skatt på alkohol	12,8	-0,4	13,8	0,2	0,0	0,1	0,3	0,3	0,2	0,2
Energiskatt	39,0	-2,6	40,7	-1,1	0,0	0,1	0,4	0,1	-0,2	-0,3
Koldioxidskatt	23,3	-0,8	24,6	-0,5	0,0	0,8	1,7	1,5	1,1	0,6
Övriga skatter på energi och miljö	4,4	-1,6	4,8	-0,2	0,0	0,0	-0,2	-0,4	-0,5	-0,9
Skatt på vägtrafik	16,8	-0,2	18,8	-0,3	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2
Övriga skatter	6,8	-0,5	6,9	-0,1	0,0	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Skatt på import	5,8	0,6	6,3	0,3	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Restförda skatter och övriga skatter	8,8	3,2	7,8	4,4	-0,7	2,4	6,1	5,9	6,2	6,4
Totala skatteintäkter	1 670,0	8,2	1 794,6	48,6	6,5	36,4	42,5	37,3	35,9	44,1
Avgår EU-skatter	-8,4	-0,6	-6,3	-0,3	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 661,6	7,7	1 788,3	48,3	6,5	36,2	42,4	37,2	35,8	44,2
Avgår, kommunala inkomstskatter	-618,3	0,2	-652,3		-0,9	-1,6	-6,4	-7,9	-7,9	-11,3
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-213,7	0,1	-223,8		-0,2	-1,1	-0,6	-1,2	-0,3	-1,3
Statens skatteintäkter	829,6	7,9	912,1	50,0	5,4	33,5	35,4	28,1	27,5	31,6
Periodiseringar	-27,6	-17,8	-18,0	-15,0	-5,4	-16,5	-27,5	38,0	-9,5	-18,5
Statens skatteinkomster	802,0	-9,9	894,1	35,0	0,0	17,0	7,9	66,1	18,0	13,1

Anm.: I jämförelsen i den vänstra delen av tabellen ovan är utfallet för 2014 beräknat enligt den statsbudgetstruktur som gällde innan 2015, dvs. i samma statsbudgetstruktur som statens budget för 2014. Detta medför att utfallet för 2014 i den vänstra delen av ovanstående tabell inte är helt jämförbart med det utfall för 2014 som redovisas i tabell 5.3 eftersom samtliga år i den tabellen är beräknade i den statsbudgetstruktur som gäller för 2015 och framöver. Jämförelsen av prognosen för 2015 görs mot den beslutade budgeten för 2015. Där finns inte samma detaljeringsgrad varför några celler i ovanstående tabell är tomma. Dessutom försvåras jämförelsen av att i beslutad budget för 2015 redovisas förslaget om slopad nedsättning av socialavgifter för unga i posten Arbetsgivaravgifter, medan det redovisas i posten Nedsättningar i aktuell prognos för 2015.

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Det slutliga taxeringsutfallet för skatt på företagsvinster 2014 blev högre än enligt prognosen i budgetpropositionen för 2016. Den främsta förklaringen till detta är att företagen gjorde större vinster än vad som prognostiserades. Prognosen för skatt på företagsvinster 2015 har reviderats upp kraftigt. Den främsta förklaringen till detta är de oväntade stora vinster som en enskild koncern gjorde under 2015. För 2016–2019 har prognosen för intäkterna från beskattningen av företagsvinster reviderats upp till följd av en samlad bedömning av en rad faktorer, exempelvis taxeringsutfallet för 2014 samt en reviderad prognos för den makroekonomiska utvecklingen och utvecklingen av företagens vinster (se avsnitt 4).

Intäkterna från avkastningsskatten 2014 blev i linje med prognosen. För 2016–2019 har prognosen reviderats ned, främst beroende på nedrevideringen av prognosen för statslåneräntan för 2015–2018.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Utfallet för intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror för 2014 överensstämde med prognosen.

För 2015 har utfallet hittills blivit mycket högre än väntat, även om det finns vissa delar av mervärdesskattebedömningen som fortfarande bygger på en prognos. Till allra största del är det intäkterna från mervärdesskatt som överraskat positivt som en följd av att återhämtningen i svensk ekonomi blivit starkare än väntat med både högre hushållskonsumtion och större företagsinvesteringar.

Prognosen för intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror är uppreviderad för 2016–2019. Upprevideringen är främst hänförlig till intäkterna från mervärdesskatt och förklaras av en upprevidering av konjunkturutsikterna i Sverige. För punktskatterna har det skett både upp- och nedrevideringar sedan budgetpropositionen för 2016 beslutades. Utfallet för 2015 tyder på en högre konsumtion av tobak och alkohol än vad som bedömdes i budgetpropositionen samtidigt som återhämtningen i ekonomin föranleder en högre användning av olika energislag (främst bensin och diesel). Prognosen för skatt på termisk effekt har dock reviderats ned till följd av planerna på att stänga vissa kärnkraftverk.

Övriga inkomster

Utfallet för intäkter av övriga inkomster 2015 var lägre än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2016, främst beroende på lägre inkomster av försäld egendom (se tabell 5.13).

Tabell 5.13 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2016

Miljarder kronor					
	2015	2016	2017	2018	2019
2000 Inkomster av statens verksamhet	-2,8	0,4	0,6	-2,2	-0,3
3000 Inkomster av försäld egendom	-4,9	0,0	0,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5000 Kalkylmässiga inkomster	0,0	0,1	0,2	0,3	0,5
6000 Bidrag m.m. från EU	-0,7	-1,6	-0,3	0,2	0,2
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-0,7	-6,0	-6,4	-6,3	-6,7
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Övriga inkomster	-9,2	-7,1	-5,9	-7,9	-6,3

Källa: Egna beräkningar.

Även 2016–2020 beräknas inkomsterna bli lägre än prognosen. I huvudsak beror nedrevideringen på högre avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet. För 2018 beror nedrevideringen även på en förändrad bedömning av inkomsterna från statens aktier.

Uppföljning av statens budget för 2014 och den ursprungligt beslutade budgeten för 2015

Skatt på arbete

Intäkterna från skatt på arbete har reviderats ned med 6,6 miljarder kronor för 2014 jämfört med den bedömning som gjordes i statens budget för 2014. Det beror framför allt på de indirekta skatterna, men även på skattereduktionen för husavdraget.

År 2015 bedöms intäkterna från skatt på arbete bli marginellt mindre än enligt den beslutade budgeten för 2015. Medan de direkta skatterna har reviderats ned har de indirekta skatterna reviderats upp till följd av att nedsättningen av socialavgifter för unga reducerades den 1 augusti 2015, i enlighet med regeringens förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015.

Skatt på kapital

Jämfört med beräkningarna i statens budget för 2014 ökade intäkterna från skatt på kapital. Framför allt var det intäkterna från skatt på hushållens kapital som bidrog positivt. Den stora avvikelser förklaras av att hushållens kapitalvinster blev betydligt högre än förväntat (se tabell 5.11. Jämfört med beräkningarna i den beslutade budgeten för 2015 har intäkterna från skatt på kapital reviderats upp betydligt. Både intäkterna från skatt på hushållens kapital och intäkterna från skatt på företagsvinster har reviderats upp kraftigt. Den stora upp-revideringen av intäkter från skatt på företagsvinster förklaras av ett högre taxeringsutfall för 2014, en bättre makroekonomisk utveckling samt en temporärt kraftig ökning av nivån på grund av att en enskild koncern gjorde oväntat stora vinster 2015.

Upprevideringen av prognosen för inkomsterna från skatt på hushållens kapitalinkomster förklaras främst av att hushållens kapitalvinster även 2015 förväntas bli betydligt högre än enligt den tidigare bedömningen, vilket i sin tur förklaras av en gynnsam utveckling på bostads- och aktiemarknaden.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Utfallet för intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror för 2014 blev lägre än vad som förväntades i statens budget för 2014. Medan intäkterna från mervärdesskatten blev högre än

väntat utvecklades intäkterna från punkt-skatterna svagare än väntat, vilket beror på att industrikonjunkturen utvecklades svagt och därmed ledde till en lägre användning av olika energislag inom industrin.

Den aktuella prognosen för 2015 visar på högre intäkter från skatt på konsumtion och insatsvaror än vad som beräknades i den beslutade budgeten för 2015, vilket helt beror på mervärdesskatteintäkterna. Utfallet för dessa intäkter har hittills blivit betydligt högre än väntat till följd av att återhämtningen i den svenska ekonomin blivit starkare än förväntat.

Övriga inkomster

Utfallet för övriga inkomster blev lägre 2014 än vad som beräknades i statens budget för 2014 (se tabell 5.14). Minskningen förklaras främst av lägre inkomster av försåld egendom och av att inkomsterna av statens verksamhet har reviderats ned. Utfallet för inkomsterna 2015 blev lägre jämfört med bedömningen i den ursprungligt beslutade budgeten för 2015. Även denna avvikelse förklaras i huvudsak av lägre inkomster av försåld egendom, men också av att inkomsterna av statens verksamhet blev drygt 5 miljarder kronor högre än beräknat. Utfallet för avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet bidrog till något lägre inkomster än enligt prognosen som låg till grund för statens budget för 2015.

Tabell 5.14 Övriga inkomster, utfall 2014–2015 jämfört med statens budget för 2014 respektive ursprungligt beslutad budget för 2015

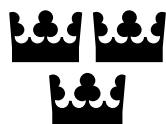
Miljarder kronor

	Utfall 2014	Prognos SB 2014	Utfall 2015	Prognos SB 2015
2000 Inkomster av statens verksamhet	41,7	49,1	39,0	33,7
3000 Inkomster av försåld egendom	0,2	15,0	0,1	15,0
4000 Återbetalning av lån	0,9	1,0	0,9	0,9
5000 Kalkylmässiga inkomster	9,9	10,3	9,7	9,9
6000 Bidrag m.m. från EU	11,9	12,4	9,7	10,3
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-76,3	-75,4	-85,9	-83,5
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0,0	0,0	-8,2	-8,5
Övriga inkomster	-11,7	12,4	-34,6	-22,1

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

6

Utgifter



6 Utgifter

Sammanfattning

- De takbegränsade utgifterna beräknas öka med knappt 222 miljarder kronor mellan 2015 och 2020, eller med i genomsnitt 44 miljarder kronor per år. Som andel av BNP faller dock utgifterna från 27,3 procent till 26,1 procent under samma period.
- Drygt 65 procent av ökningen av de takbegränsade utgifterna, ca 145 miljarder kronor, kan hänföras till utgifterna under budgetens utgiftsområden exklusive stats-skuldräntorna.
- Återstoden av ökningen är hänförlig till utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, vilka väntas öka med ca 77 miljarder kronor mellan 2015 och 2020. Denna ökning beror främst på högre inkomst- och tilläggspensioner till följd av pris- och löneökningar, men också på att antalet pensionärer ökar under perioden.
- De utgiftsområden som bidrar mest till utgiftsökningen mellan 2015 och 2020 är utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering, utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn samt utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, som sammanlagt ökar med drygt 91 miljarder kronor under perioden.
- Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2016 har de tak-

begränsade utgifterna reviderats ned med drygt 4 miljarder kronor 2016. Det oväntat stora antalet asylsökande under hösten 2015 innebär att utgifterna för 2016 har reviderats upp. Det motverkas dock av att andra utgifter reviderats ned av ett flertal orsaker. Den viktigaste är de åtgärder som regeringen vidtog i slutet av 2015, som innebär tidigareläggningar av utgifter och utgiftsbegränsningar.

- Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2016 har de takbegränsade utgifterna reviderats upp med 23–35 miljarder kronor per år 2017–2019. Ökningarna beror främst på förändrade antaganden om antal asylsökande inom utgiftsområde 8 Migration och antal personer i ersättnings-systemen inom utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering.

I detta avsnitt redovisas och analyseras utvecklingen av utgifterna i statens budget och de takbegränsade utgifterna mellan 2015 och 2020. 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, som redovisas i avsnitt 7.2. De utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten, de s.k. takbegränsade utgifterna, består av utgifterna under utgiftsområde 1–25 och 27 samt utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

I tabell 6.1 presenteras översiktligt utgifterna under budgetens utgiftsområden och de

takbegränsade utgifterna mellan 2015 och 2020. I tabell 6.2 presenteras därefter utgifterna per utgiftsområde för samma tidsperiod. I avsnitt 6.1 presenteras utgiftsförändringar mellan år, vilket ger en bild av hur nivåerna på statens utgifter utvecklas totalt över tid, hur medlen fördelas på olika områden och vilka faktorer som driver utgiftsutvecklingen. I avsnitt 6.2 följer en jämförelse mellan den nu bedömda utgiftsutvecklingen 2016 och den bedömning av utgiftsutvecklingen som gjordes i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1). Jämförelsen i det avsnittet syftar till att redogöra för hur utgiftsprognosen har förändrats sedan budgetpropositionen för 2016. I avsnitt 6.3 görs motsvarande jämförelse för 2017–2019.

Tabell 6.1 Utgifter under utgiftsområden i statens budget och takbegränsade utgifter 2015–2020

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prognos	Beräknat			
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Utgifter under utgiftsområden						
exkl. stats-skuldräntor ^{1,2}	867,4	908,2	962,7	977,9	1 004,3	1 012,3
<i>Procent av BNP</i>	20,9	20,7	21,1	20,6	20,3	19,5
Statsskuld-räntor m.m. ¹	21,9	3,8	14,7	21,9	29,1	36,1
<i>Procent av BNP</i>	0,5	0,1	0,3	0,5	0,6	0,7
Summa utgiftsområden	889,3	912,0	977,3	999,8	1 033,3	1 048,4
<i>Procent av BNP</i>	21,4	20,8	21,4	21,1	20,8	20,1
Ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget	267,5	285,4	301,8	318,2	331,1	344,2
<i>Procent av BNP</i>	6,4	6,5	6,6	6,7	6,7	6,6
Takbegränsade utgifter³	1 134,9	1 193,6	1 264,5	1 296,1	1 335,4	1 356,5
<i>Procent av BNP</i>	27,3	27,2	27,7	27,3	26,9	26,1
Utgiftstak⁴	1 158	1 215	1 274	1 332	1 392	1 466
Budgeterings-marginal	23,1	21,4	9,5	35,9	56,6	109,5

¹ Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.

² Inklusive beräkningsteknisk överföring till hushållen.

³ Utgiftsområden i statens budget (exklusive statsskuld-räntor) och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

⁴ Regeringens bedömning av nivå på utgiftstaket för 2019 och 2020 (se avsnitt 4.2).

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 6.2 Utgifter per utgiftsområde 2015–2020

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2015 Utfall	2016 Anslag ¹	2016 Prognos	2017 Beräknat	2018 Beräknat	2019 Beräknat	2020 Beräknat
1 Rikets styrelse	12 281	12 788	12 933	12 867	13 083	13 330	13 611
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	14 442	15 027	15 010	15 011	15 355	15 836	16 436
3 Skatt, tull och exekution	10 754	10 783	10 687	10 946	11 146	11 383	11 655
4 Rättsväsendet	40 429	42 167	41 383	42 307	43 182	44 106	45 091
5 Internationell samverkan	1 934	2 049	2 143	1 908	1 913	1 918	1 924
6 Försvar och samhällets krisberedskap	48 271	48 777	47 439	50 240	51 375	53 796	56 188
7 Internationellt bistånd	32 213	28 277	26 158	30 016	31 059	35 157	40 353
8 Migration	18 725	50 265	49 634	47 983	33 335	24 542	22 317
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	64 979	71 082	65 228	67 527	68 503	67 015	66 848
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	102 603	110 208	108 246	110 398	112 123	114 210	117 500
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	38 136	36 184	36 198	34 445	33 154	32 478	32 289
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	82 931	87 129	86 337	89 328	92 452	95 882	99 206
13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering	15 362	21 297	20 835	29 042	44 867	55 191	56 491
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	64 971	78 847	77 092	78 859	80 219	81 826	83 927
15 Studiestöd	19 216	21 708	20 043	21 420	21 375	22 305	23 576
16 Utbildning och universitetsforskning	62 954	68 545	67 466	72 440	73 343	73 542	74 551
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	13 281	13 808	13 733	14 026	14 156	14 242	14 436
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1 074	6 564	4 312	7 159	7 372	6 714	6 739
19 Regional tillväxt	2 243	3 261	3 017	3 577	3 371	3 446	3 411
20 Allmän miljö- och naturvård	5 938	7 409	7 314	7 592	7 221	6 774	6 606
21 Energi	2 291	2 812	2 771	2 789	2 606	2 616	2 136
22 Kommunikationer	47 242	53 622	50 589	54 963	55 371	55 140	55 529
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	13 398	18 926	17 898	17 403	17 558	17 608	17 470
24 Näringsliv	5 475	5 892	5 848	5 890	5 861	5 925	5 357
25 Allmänna bidrag till kommuner	102 037	93 398	93 355	95 078	95 397	95 461	95 525
26 Statsskuldräntor m.m.	21 936	10 769	3 797	14 654	21 894	29 079	36 133
27 Avgiften till Europeiska unionen	44 232	31 827	22 489	37 669	38 975	40 391	41 511
Minskning av anslagsbehållningar				1 592	2 146	7 463	1 555
Beräkningsteknisk överföring till hushållen ²				215	1 340	5 953	
Summa utgiftsområden³	889 345	953 422	911 956	977 343	999 751	1 033 328	1 048 372
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor⁴	867 409	942 653	908 158	962 706	977 902	1 004 292	1 012 284
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	267 466		285 397	301 773	318 157	331 120	344 223
Takbegränsade utgifter	1 134 875		1 193 555	1 264 479	1 296 059	1 335 412	1 356 507
Budgeteringsmarginal	23 125		21 445	9 521	35 941	56 588	109 493
Utgiftstak⁵	1 158 000		1 215 000	1 274 000	1 332 000	1 392 000	1 466 000

¹ Inklusive riksdagens beslut i enlighet med budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, bet 2015/16 FIU1, rskr 2015/16:51), förslagen i Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar (prop. 2015/16:146), och förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:99).

² Avser de överstigande medel som uppstod på grund av att regeringen i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) föreslog och aviserade åtgärder som medförde större budgetförstärkningar än budgetförsvagningar för 2017–2019.

³ Inklusive posten Beräkningsteknisk överföring till hushållen och posten Minskning av anslagsbehållningar.

⁴ Summa utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldräntor.

⁵ Regeringens bedömning av nivå på utgiftstaket för 2019 och 2020 (se avsnitt 4.2).

Källa: Egna beräkningar.

6.1 Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna 2016–2020

Analysen av utgiftsförändringar mellan år ger en bild av hur nivåerna på statens utgifter utvecklas totalt, hur medlen fördelas på olika områden och vilka faktorer som driver utgiftsutvecklingen i form av reformer, volymer eller den makroekonomiska utvecklingen. Med reformer avses tidigare beslutade och aviserade reformer samt förslag och aviseringar som lämnats i propositionen Vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:99) och propositionen Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar (prop. 2015/16:146). Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och de viktigaste faktorerna bakom den årliga förändringen framgår av tabell 6.3. I den efterföljande beskrivningen motsvaras varje rad i tabell 6.3 av en rubrik.

I utgifterna i statens budget ingår en beräkningsteknisk överföring till hushållssektorn 2017–2019 som motsvarar skillnaden mellan regeringens föreslagna och aviserade budgetförstärkningar och budgetförsvagningar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 (prop. 2014/15:99) och i 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100) samt i budgetpropositionen för 2016. Det är regeringens avsikt att dessa överstigande medel ska användas för finansiering av framtida reformer. Den beräkningstekniska överföringen påverkar den offentliga sektorns utgifter på samma sätt som de takbegränsade utgifterna. Överföringen belastar därmed statens budgetsaldo och det finansiella sparandet i staten och den offentliga sektorn.

Tabell 6.3 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år för 2016–2020

Miljarder kronor

	2016	2017	2018	2019	2020
Takbegränsade utgifter	59	71	32	39	21
<i>Förklaras av:</i>					
Åtgärder/reformer ¹	19	6	0	-6	-4
Pris- och löneomräkning	3	2	4	6	7
Övriga makroekonomiska förändringar	17	17	21	21	17
Volymer ²	39	19	4	5	9
Tekniska justeringar ³	10	0	1	1	1
Beräkningsteknisk överföring till hushållen ⁴	0	0	1	5	-6
Övrigt	-30	26	0	9	-3

¹ Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket ingår inte. Vidare ingår inte medel som i propositionen Vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:99) och Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar (prop. 2015/16:146) föreslås tillföras anslag som påverkas av förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar (i första hand transfereringsanslag).

² 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 nivån på styckkostnader i transfereringssystemen som inte direkt kan kopplas till de makroekonomiska förutsättningarna.

³ Utgiftsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstakets nivå.

⁴ Avser de överstigande medel som uppstod på grund av att regeringen i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) föreslog och aviserade åtgärder som medförde större budgetförstärkningar än budgetförsvagningar.

Källa: Egna beräkningar.

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer beräknas leda till ökade utgifter under utgiftstaket mellan 2015 och 2020 med sammanlagt 15 miljarder kronor. I tabell 6.4 redovisas hur denna förändring fördelas på enskilda år och utgiftsområden. Nedan kommenteras några av de största förändringarna 2016–2020. Utgifterna påverkas även av att tidigare reformer eller temporära program upphör eller minskar i omfattning.

Utgiftsområde 6 Försvar och samballets krisberedskap

Till följd av den av riksdagen beslutade inriktningen för försvaret (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251) presenterades i budgeten för 2015 och 2016 satsningar för att förstärka Sveriges försvarsförmåga, vilka beräknas öka utgifterna under utgiftsområdet med 1,4 miljarder kronor 2016, 1,0 miljarder kronor 2017, 0,5 miljarder kronor 2018, 1,4 miljarder kronor 2019 och 1,0 miljarder kronor 2020, jämfört med föregående år.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Till följd av reformer som föreslås och aviseras i propositionen Vårändringsbudget för 2016, avseende finansiering av utgiftsökningar under utgiftsområde 8 Migration, beräknas utgifterna under utgiftsområdet minska med 4,1 miljarder kronor 2016 jämfört med 2015. Eftersom minskningen av anslaget endast avser 2016 beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 4,1 miljarder kronor 2017 jämfört med 2016.

Utgiftsområde 8 Migration

Till följd av reformer som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2016, avseende ökning av anslaget för Migrationsverkets förvaltningskostnader, beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 2,0 miljarder kronor 2016 och minska med 2,0 miljarder kronor 2017, jämfört med föregående år.

Till följd av reformer som presenterades i budgetpropositionen för 2016, avseende bl.a. en ny placeringsform och ett nytt ersättnings-system för mottagande av ensamkommande barn och höjd ersättning till kommunerna för skola till asylsökande barn, beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 0,4 miljarder kronor 2016 och minska med 0,4 miljarder kronor 2017, jämfört med föregående år.

Tabell 6.4 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år för 2016–2020 till följd av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder/reformer och finansieringar

Miljarder kronor

Minustecken innebär anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning

	2016	2017	2018	2019	2020
UO 1 Rikets styrelse	0,18	-0,08	0,00	-0,01	-0,02
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	-0,01	-0,22	0,00	-0,01	0,00
UO 3 Skatt, tull och exekution	0,01	0,01	-0,02	-0,01	0,00
UO 4 Rättsväsendet	0,42	-0,18	0,10	0,04	-0,01
UO 5 Internationell samverkan	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap	0,73	1,14	0,45	1,45	1,11
UO 7 Internationellt bistånd	-3,69	4,31	-0,02	0,00	-0,01
UO 8 Migration	2,01	-3,40	-0,14	-0,02	-0,08
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	4,21	-5,22	-1,48	-3,26	-1,34
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	1,12	0,12	0,06	0,12	0,00
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,26	0,00	0,00	0,00	0,00
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,64	-0,12	-0,05	0,16	0,00
UO 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	0,72	0,30	0,22	-0,89	-0,29
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	2,87	2,21	1,03	-0,53	-0,16
UO 15 Studiestöd	0,75	-0,02	0,12	-0,04	0,00
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	3,81	3,11	-0,14	-0,79	-0,47
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	0,34	0,10	0,02	-0,10	-0,06
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	5,32	0,58	0,19	-0,68	0,00
UO 19 Regional tillväxt	0,75	0,22	-0,21	0,08	-0,04
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	1,39	0,21	-0,40	-0,49	-0,21
UO 21 Energi	0,46	0,02	-0,15	-0,02	-0,51
UO 22 Kommunikationer	2,70	1,78	0,05	-1,15	-1,03
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	3,14	-0,91	0,29	0,01	-0,18
UO 24 Näringsliv	0,35	-0,03	-0,08	0,00	-0,65
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner	-9,05	1,68	0,32	0,06	0,06
UO 27 Avgiften till Europeiska unionen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summa utgiftsförändringar	19,42	5,58	0,15	-6,09	-3,88

Anm.: Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket ingår inte. Nu föreslagna och aviserade åtgärder/reformer och finansieringar avser förslag och aviseringar i propositionen Vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:99) och propositionen Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar (prop. 2015/16:146) som inte avser regelstyrda transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar).

Källa: Egna beräkningar

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Utgiftsförändringar till följd av förslag om beslut i propositionen Vårändringsbudget för 2016, avseende framför allt tillkommande kostnader för läkemedelsförmånerna, beräknas öka utgifterna under utgiftsområdet med 1,8 miljarder kronor 2016 och minska utgifterna med 1,8 miljarder kronor 2017, jämfört med föregående år.

Till följd av utgiftsförändringar som presenterades i budgetpropositionen för 2016, avseende bl.a. kostnadsfria läkemedel för barn, ändrad uppräkningsnivå av timersättningen i den statliga assistansersättningen och en satsning på att förbättra ungas psykiska hälsa samt en tillfällig förstärkning 2016 av hälso- och sjukvården, beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 3,3 miljarder kronor 2016 och därefter minska med 2,2 miljarder kronor 2017, 0,5 miljarder kronor 2018 och 0,7 miljarder kronor 2019, jämfört med föregående år.

I enlighet med förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 beslutades om reformer avseende bl.a. förlossningsvård och äldreomsorg samt om en ökning av anslaget *Bidrag för läkemedelsförmånerna* (prop. 2014/15:99, bet. 2014/15:FiU21, rskr. 2014/15:255). Som en följd av dessa reformer beräknas utgifterna under utgiftsområdet minska med 0,3–0,4 miljarder kronor 2016–2019, jämfört med föregående år. Utgiftsförändringen avseende bemanning i äldreomsorgen är beräknad t.o.m. 2018.

Ett antal tidigare beslutade tillfälliga reformer, avseende bl.a. förlossningsvård och kvinnors hälsa samt ungas psykiska ohälsa, upphör 2020. Detta innebär att utgifterna under utgiftsområdet beräknas minska med 0,8 miljarder kronor 2020 jämfört med 2019.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning

Till följd av reformer som presenterades i budgetpropositionen för 2016, avseende bl.a. borttagande av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen, beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 1,2 miljarder kronor 2016 jämfört med 2015.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Till följd av reformer som presenterades i propositionen Vårändringsbudget för 2015 avseende bl.a. arbetslöshetsförsäkringen, extratjänster, traineejobb, utbildningskontrakt och

Arbetsförmedlingens verksamhet, beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 3,0 miljarder kronor 2016, 1,3 miljarder kronor 2017, 0,2 miljarder kronor 2018 och 0,2 miljarder kronor 2019, jämfört med föregående år.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Till följd av reformer som föreslås och aviseras i propositionen Vårändringsbudget för 2016, avseende bl.a. omfördelning av en del av tillgängliga medel för fler lärare i lågstadiet och minskade särskilda medel till universitet och högskolor, beräknas utgifterna under utgiftsområdet minska med 0,9 miljarder kronor 2016 och öka med 1,2 miljarder kronor 2017, jämfört med föregående år.

Till följd av reformer som presenterades i budgetpropositionen för 2016, avseende bl.a. höjda lärarlöner, specialpedagogisk fortbildningssatsning i grundskolan och fler platser inom yrkesvux och yrkeshögskola, beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 2,5 miljarder kronor 2016, 2,3 miljarder kronor 2017 och 0,1 miljarder kronor 2018 samt minska med 0,1 miljarder kronor 2019, jämfört med föregående år.

Till följd av reformer som beslutades efter förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 och reformer som aviserades i 2015 års ekonomiska vårproposition och sedan beslutades efter förslag i budgetpropositionen för 2016, avseende bl.a. grundskolan och utökningen av antalet platser inom högre utbildning och vuxenutbildningen, beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 1,5 miljarder kronor 2016 jämfört med 2015.

Till följd av den av riksdagen beslutade inriktningen för forsknings- och innovationspolitiken (prop. 2012/13:30, bet. 2012/13:UbU3, rskr. 2012/13:151) presenterades i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:UbU1, rskr. 2013/14:104) reformer som beräknas öka utgifterna under utgiftsområdet med 0,9 miljarder kronor 2016 jämfört med 2015.

Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik

Till följd av reformer som beslutades efter förslag i budgetpropositionen för 2016, avseende bl.a. investeringsbidrag för uppförande av hyresbostäder och stöd till kommuner för att öka byggandet av bostäder,

beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 5,6 miljarder kronor 2016 jämfört med 2015.

Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård

Till följd av reformer som beslutades efter förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 för att öka takten i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 1,3 miljarder kronor 2016 jämfört med 2015.

Utgiftsområde 22 Kommunikationer

Till följd av reformer som beslutades efter förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015, avseende bl.a. förstärkning av järnvägsunderhåll, beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 0,6 miljarder kronor 2016 jämfört med 2015. Satsningarna på förstärkning av järnvägsunderhåll är tillfälliga och upphör 2019, vilket innebär att utgifterna beräknas minska med 1,2 miljarder kronor 2019 jämfört med 2018.

Till följd av tidigare beslutade reformer, avseende bl.a. infrastruktursatsningar i Stockholm, i enlighet med förslag i bl.a. propositionen Förändrad trängselskatt och infrastruktursatsningar i Stockholm (prop. 2013/14:76, bet. 2013/14:SkU24, rskr. 2013/14:186) beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 0,7 miljarder kronor 2016 jämfört med 2015.

Ett antal tillfälliga reformer som beslutades efter förslag i budgetpropositionen för 2016, avseende bl.a. kollektivtrafik och järnväg i landsbygd samt väg- och järnvägsunderhåll i landsbygd, upphör 2020. Detta innebär att utgifterna under utgiftsområdet beräknas minska med 0,5 miljarder kronor 2020 jämfört med 2019.

Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel

Till följd av reformer som beslutades efter förslag i budgetpropositionen för 2016, avseende bl.a. omfördelning mellan år av medel inom landsbygdsprogrammet för 2014–2020, beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 1,7 miljarder kronor 2016 samt minska med 0,9 miljarder kronor 2017 och 0,7 miljarder kronor 2018, jämfört med föregående år.

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Till följd av det tillfälliga stöd till kommuner och landsting med anledning av flyktingsituationen

som beslutades efter förslag i propositionen Extra ändringsbudget för 2015, beräknades utgifterna under utgiftsområdet öka med 9,8 miljarder kronor 2015 (prop. 2015/16:47, bet. 2015/16:FiU18, rskr. 2015/16:94). Eftersom ökningen av anslaget endast avser 2015 beräknas utgifterna under utgiftsområdet minska med 9,8 miljarder kronor 2016 jämfört med 2015.

Till följd av reformer som beslutades efter förslag i budgetpropositionen för 2016, som bl.a. innebär en satsning på tandvård för unga och borttagande av vissa av de förändringar i det kommunalekonomiska utjämningssystemet som infördes efter förslag av den förra regeringen, beräknas utgifterna under utgiftsområdet minska med 0,8 miljarder kronor 2016, samt öka med 0,9 miljarder kronor 2017 och 0,3 miljarder kronor 2018, jämfört med föregående år.

Till följd av beslutet att i enlighet med förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2015 kompensera kommunsektorn med anledning av slopad nedsättning av arbetsgivaravgiften för unga beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 1,7 miljarder kronor 2016 och 0,5 miljarder kronor 2017, jämfört med föregående år.

Till följd av finansieringen av prioriterade utbildningsreformer inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, som aviserades i 2015 års ekonomiska vårproposition och beslutades efter förslag i budgetpropositionen för 2016, beräknas utgifterna under utgiftsområdet minska med 0,7 miljarder kronor 2016, 1,1 miljarder kronor 2017 och 0,7 miljarder kronor 2018, jämfört med föregående år.

Till följd av en reform som beslutades efter förslag i budgetpropositionen för 2014, avseende utökad matematikundervisning i årskurs 4–6, beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka med 0,2 miljarder kronor 2016 och 0,2 miljarder kronor 2017, jämfört med föregående år.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

Inom staten genomförs årligen en pris- och löneomräkning av anslag som används för förvaltnings- och investeringsändamål. Omräkningen syftar till att återspegla pris- och löneförändringar i övriga samhället med två års eftersläpning. Det innebär att 2017 års omräkning utgår från utfallsstatistik för 2015. Pris- och löneomräkningen för 2017 har

genomförts, men fastställs först i samband med att riksdagen beslutar om budgetpropositionen för 2017. Regeringens utgiftsprognos för 2017 bygger dock på den omräkning som genomförts. För 2018–2020 baseras utgiftsprognosen på preliminära beräkningar.

Vid omräkningen används separata index för att spegla prisutvecklingen avseende löner, hyreskostnader och övrig förvaltning.

Löneindex utgörs av ett arbetskostnadsindex som baseras på utvecklingen av lönekostnaden för tjänstemän i tillverkningsindustrin två år före det aktuella året, med avdrag för ett tioårigt genomsnitt av produktivitetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn. För omräkningen av löner 2017 är omräkningstalet 1,82 procent.

Hyresindex 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 70 procent av den årliga förändringen av konsumentprisindex, vilket motsvarar 0,06 procent för 2017. 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, baserat på flera index från Statistiska centralbyrån. För omräkningen av övriga förvaltningskostnader 2017 är omräkningstalet 0,25 procent.

Pris- och löneomräkningen gör att utgifterna ökar med 3 miljarder kronor 2016 och med 2 miljarder kronor 2017. År 2018–2020 förväntas den årliga omräkningen uppgå till 4, 6 respektive 7 miljarder kronor.

Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden. I avsnitt 3 finns en närmare beskrivning av de makroekonomiska förändringar som påverkar de takbegränsade utgifterna 2016–2020.

Flera transfereringar till hushållen följer den allmänna pris- och löneutvecklingen, t.ex. sjukpenningen, föräldrapenningen, sjuk- och aktivitetsersättningen samt garantipensionen. År 2016–2020 bedöms pris- och löneutvecklingen ta fart, vilket medför något högre ökning av transfereringsutgifterna dessa år. Nedan följer förklaringar till de större utgiftsförändringarna under prognosperioden som är hänförliga till förändringar i makroekonomiska antaganden.

Ökningar i de inkomstgrundade pensionerna

De prognostiserade makroekonomiska förändringarna 2016–2020 påverkar utgiftsutvecklingen i ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. De årliga ökningarna i utgifterna för ålderspensionssystemet 2017–2020 är huvudsakligen hänförliga till den makroekonomiska utvecklingen, främst löneutvecklingen i samhället, som avspeglas genom inkomstindex.

Biståndet ökar till följd av en ökande bruttonationalinkomst

Biståndsramen motsvarar 0,98 procent av beräknad bruttonationalinkomst (BNI). Utvecklingen av BNI bedöms leda till en ökning av biståndet med 1,8–2,4 miljarder kronor per år 2016–2020.

Tabell 6.5 Helårsekvivalenter i vissa ersättningssystem

Tusental

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sjuk- och rehabiliteringspenning ¹	170	147	131	150	169	183	199	223	242	253	258	262	266
Sjuk- och aktivitetsersättning	458	435	397	354	328	313	304	300	291	286	282	281	279
Arbetslöshetsersättning	94	131	117	88	91	97	86	81	76	72	73	75	77
Arbetsmarknadspolitiska program ²	76	117	178	168	173	181	168	164	166	157	154	160	164
Etableringsersättning ³	-	-	-	4	10	18	29	41	51	67	88	97	87
Ekonomiskt bistånd ⁴	79	89	96	98	99	102	100	94	93	91	92	98	106
Summa	878	919	918	862	871	893	886	903	919	925	947	973	980

¹ Inklusive sjuklön som betalas av arbetsgivaren.² Från och med 2015 är även traineejobb och extratjänster inkluderade. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som får ersättning i form av rehabiliteringspenning eller etableringsersättning räknas till sjuk- och rehabiliteringspenning respektive etableringsersättning.³ Etableringsersättningen introducerades i december 2010. I tabellen anges därför endast helårsekvivalenter fr.o.m. 2011.⁴ Avser åldersgruppen 20–64 år.

Källa: Egna beräkningar.

Volymer

Utgiftsökningar om sammanlagt knappt 77 miljarder kronor mellan 2015 och 2020 är främst hänförliga till antaganden om att antalet personer i vissa transfereringssystem ökar över tid, se tabell 6.6. I tabell 6.5 redovisas utvecklingen för antalet helårspersoner i transfereringssystemen, s.k. helårsekvivalenter. En fördel med att använda helårsekvivalenterna i stället för volymmått i tabell 6.6 är att de möjliggör jämförelser mellan olika transfereringssystem. En helårsekvivalent motsvarar en person som försörjs av ett ersättningssystem ett helt år. Exempelvis blir två personer som under ett år är sjukskrivna på halvtid tillsammans en helårsekvivalent. Nedan följer förklaringar till de större utgiftsförändringarna under prognosperioden som är hänförliga till förändringar i volymer.

Ökande utgifter för asylsökande och nyanlända

Sverige tog under 2015 emot 162 877 asylsökande, vilket var en fördubbling jämfört med 2014.

Den genomsnittliga vistelsetiden i Migrationsverkets mottagningssystem för personer som sökt asyl var 104 dagar 2015. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett första beslut på asylansökan för personer som anlänt under hösten 2015 väntas bli 450–720 dagar, vilket ger en indikation om den kommande genomsnittliga vistelsetiden. Vid utgången av 2015 uppgick antalet inskrivna personer i mottagandet till 181 890 personer. Antalet beräknas gradvis öka för att vid utgången av 2016 uppgå till 203 100 personer. I de beräknade

utgifterna för utgiftsområde 8 Migration återspeglas utvecklingen genom ökande utgifter 2016 och 2017, och därefter minskande utgifter 2018–2020, jämfört med föregående år. Utgiftsförändringarna under utgiftsområde 8 Migration påverkar också utgiftsområde 7 Internationellt bistånd eftersom en del av kostnaderna för asylmottagandet avräknas från biståndsramen.

År 2016 väntas omkring 48 100 personer beviljas uppehållstillstånd, vilket innebär att de ska bli kommunplacerade. Utgifterna för ersättningar och insatser för etablering av nyanlända under utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering beräknas öka från drygt 20 miljarder kronor 2016 till drygt 56 miljarder kronor 2020 till följd av det ökade antalet nyanlända. För mottagandet får kommunerna bl.a. en schablonersättning som utbetalas under en tvåårsperiod. Det ökade antalet ensamkommande barn och ungdomar har stor effekt på utgifterna under utgiftsområdet, då kommunerna får särskild ersättning för mottagandet av dessa och de oftast stannar flera år i kommunens omsorg.

Av de som beviljats uppehållstillstånd är ungefär hälften 20–64 år. De flesta av dessa skrivs in i etableringsuppdraget, vars syfte är att underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Deltagare i etableringsuppdraget är berättigade till etableringsersättning i som längst två år. År 2015 uppgick det genomsnittliga antalet deltagare i etableringsuppdraget till ca 48 400. Antalet deltagare i etableringsuppdraget förväntas öka kraftigt fram t.o.m. 2019, då det prognostiserade antalet deltagare uppgår till ca 112 500 personer,

för att därefter minska till 101 400 personer 2020 (se tabell 6.6)

Fler barn och pensionärer

Antalet uttagna dagar med föräldrapenning har ökat under 2000-talet och beräknas fortsätta att öka med ca 9 procent mellan 2015 och 2020, se tabell 6.6. Ökningen beror dels på att fler barn föds, dels på att fler barn invandrar. Det ökade antalet barn medför även att antalet barnbidrag väntas öka med knappt 12 procent 2015–2020, se tabell 6.6. Detta medför ökade utgifter under utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

Antalet personer med inkomst- och tilläggs-pension beräknas öka markant framöver, se tabell 6.6. Detta beror huvudsakligen på demografiska faktorer. Allt fler personer som går i pension har inkomstgrundad pension och generellt en högre inkomstgrundad pension än dagens ålderspensionärer. De nytillkomna pensionärerna väntas därför inte erhålla garanti-pension och bostadstillägg i samma utsträckning som dagens pensionärer. Som en följd av detta väntas antalet pensionärer med garantipension eller bostadstillägg minska mellan 2015 och 2020, se tabell 6.6. Dessa trender leder till att en successivt växande andel av de samlade pensions-utbetalningarna från statens budget och ålders-pensionssystemet kommer utbetalas från ålders-pensionssystemet, medan de pensioner som betalas ut från statens budget under utgifts-område 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom successivt minskar i nominella termer.

Utgifterna för sjukpenning ökar

Antalet nettodagar, dvs. antalet dagar med partiell ersättning omräknat till hela dagar, i sjukpenningssystemet har ökat sedan 2011, vilket beror både på ett ökat antal nya sjukfall och på att sjukfallen blir längre. De kommande åren förväntas antalet sjukpenningdagar fortsätta att öka, dock med en avtagande ökningstakt 2016–2020 (se tabell 6.6). Detta bidrar till att utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning beräknas öka från knappt 103 miljarder kronor 2015 till knappt 118 miljarder kronor 2020.

Utgifter för statlig assistansersättning ökar

Antalet personer som får personlig assistans som ersätts av staten förväntas vara oförändrat under prognosperioden, se tabell 6.6. Samtidigt

bedöms det genomsnittliga antalet timmar assistans per person öka. Sammantaget leder detta till ökade utgifter för statlig assistans-ersättning under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg 2017–2020. År 2016 minskar dock utgifterna för statlig assistans-ersättning relativt mycket jämfört med 2015, vilket till största del är en effekt av att Försäkringskassan den 1 oktober 2016 övergår från förskotts- till efterskotts-betalning av ersättningen.

Tabell 6.6 Volymer inom olika transfereringssystem

Utgifts- område	Köns- fördelning Utfall 2014	Köns- fördelning Utfall 2015	Utfall 2014	Utfall 2015	Prognos					
					2016	2017	2018	2019	2020	
8	Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna	35,8%kv 64,2%m	33,2%kv 66,8%m	61 900	100 200	192 000	183 100	141 000	107 900	97 400
9	Antal personer med assistans- ersättning	46,1%kv 53,9%m	45,9%kv 54,1%m	16 000	16 200	16 100	16 100	16 100	16 100	16 100
9	Antal timmar assistans per vecka per beviljad brukare, genomsnitt	98,5%kv ¹ 101,3%m ¹	98,4%kv ¹ 101,4%m ¹	122,7	125,8	128,0	130,1	132,2	133,7	135,6
10	Antal sjukpenningdagar (netto) ² , miljoner	63,5%kv 36,5%m	64,1%kv 35,9%m	50,6	56,7	63,0	66,5	68,3	69,6	70,8
10	Antal rehabiliterings- penningdagar (netto) ² , miljoner	66,5%kv 33,5%m	67,7%kv 32,3%m	2,3	2,6	3,0	3,5	3,7	3,9	4,1
10	Antal personer med sjukersättning	59,7%kv 40,3%m	59,7%kv 40,3%m	325 200	313 200	300 700	291 900	285 600	281 000	277 300
10	Antal personer med aktivitets- ersättning	46,8%kv 53,2%m	46,9%kv 53,1%m	32 200	35 800	38 200	40 900	43 300	45 800	48 200
10	Antal personer med sjuk- och aktivitets- ersättning som erhåller bostadstillägg	54,2%kv 45,8%m	53,3%kv 46,7%m	126 000	128 300	129 100	131 000	132 900	134 800	136 700
11	Antal personer med garantipension	80,0%kv 20,0%m	79,6%kv 20,4%m	785 800	768 600	723 200	660 300	619 000	598 900	599 900
11	Antal pensionärer som erhåller bostadstillägg	77,7%kv 22,3%m	76,8%kv 23,2%m	278 200	286 700	285 700	281 900	279 800	280 200	281 000
ÅP	Antal personer med tilläggs-pension	52,1%kv 47,9%m	52,1%kv 47,9%m	1 976 000	2 018 400	2 047 400	2 063 900	2 066 500	2 034 600	1 973 200
ÅP	Antal personer med inkomstpension	49,9%kv 50,1%m	50,0%kv 50,0%m	1 288 400	1 392 600	1 491 000	1 584 600	1 674 700	1 761 200	1 844 900
12	Antal barnbidrag	88,0%kv 12,0%m	81,7%kv 18,3%m	1 755 900	1 796 200	1 833 900	1 873 100	1 912 100	1 943 700	2 003 200
12	Antal uttagna föräldra- penningdagar (netto) ² , miljoner	74,7%kv 25,3%m	73,8%kv 26,2%m	51,7	52,9	53,7	54,5	55,6	56,7	57,5
12	Antal uttagna tillfälliga föräldra- penningdagar (netto) ² , miljoner	54,8%kv 45,2%m	54,5%kv 45,5%m	6,8	6,9	7,1	7,2	7,3	7,5	7,7
13	Antal deltagare i etableringsinsatser	43,5%kv 56,5%m	42,7%kv 57,3%m	36 600	48 400	60 000	79 600	103 900	112 500	101 400

Utgifts- område		Köns- fördelning Utfall 2014	Köns- fördelning Utfall 2015	Utfall 2014	Utfall 2015	Prognos				
						2016	2017	2018	2019	2020
15	Antal personer med studiehjälp	48,3%kv 51,7%kv	47,7%kv 52,3%kv	406 400	398 200	396 000	401 000	408 700	419 500	430 900
15	Antal personer med studiemedel ³	59,3%kv 40,7%kv	60,1%kv 39,9%kv	515 900	509 500	567 300	578 800	577 600	575 500	574 700

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt och är avrundat till närmaste hundratal om inte annat anges. Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, vilka redovisas i avsnitt 4.

¹ Könsfördelningen baseras på genomsnittligt antal timmar per brukare. Inte en total. Därför summerar inte andelarna till 100 procent. År 2015 hade kvinnor 98,4 procent av det genomsnittliga antalet timmar beviljad assistens per vecka och männen 101,4 procent.

² Antal dagar med partiell ersättning är omräknade till hela dagar.

³ Bruttoreklat antal. När stödmottagare under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning. Nettoräknat var antalet studiemedelstagare 482 200 personer 2014 och 475 900 personer 2015.

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 nivån på utgiftstaket. Tekniska justeringar har genomförts regelbundet sedan utgiftstaket infördes 1997 och justeringarna föreslås normalt i budgetpropositionen.

De utgiftsförändringar som har motiverat tekniska justeringar av utgiftstakets nivå för 2016 uppgår till 10 miljarder kronor. Justeringarna är främst föranledda av att vissa stöd budgeteras på utgiftssidan i stället för, som tidigare, på inkomstsidan. De stöd som avses är sjöfartsstöd, nystartsjobb, stöd till introduktionsanställning och ersättningar för höga sjuklönekostnader. År 2017–2020 uppgår de tekniska justeringarna till 0–1 miljard kronor per år.

Beräkningsteknisk överföring till hushållen

I utgifterna i statens budget ingår en beräkningsteknisk överföring till hushållssektorn 2017–2019, som motsvarar skillnaden mellan regeringens föreslagna och aviserade budgetförstärkningar och budgetförsvagningar i propositionen Vårändringsbudget för 2015 och i 2015 års ekonomiska vårproposition samt i budgetpropositionen för 2016. Det är regeringens avsikt att dessa överstigande medel ska användas för finansiering av framtida reformer.

Den beräkningstekniska överföringen till hushållen medför att utgifterna ökar med 0,2 miljarder kronor 2017, 1,1 miljarder kronor 2018 och 4,6 miljarder kronor 2019 och minskar

med 6,0 miljarder kronor 2020, jämfört med föregående år.

Övriga utgiftspåverkande faktorer

En del av förändringen av de takbegränsade utgifterna 2016–2020 förklaras av andra faktorer än beslutade, föreslagna och aviserade reformer, pris- och löneomräkningen, samt övriga makroekonomiska förändringar eller volymer. Dessa övriga faktorer består exempelvis av EU-avgiften och förändringar av anslagsbehållningar. Den främsta förklaringen till utvecklingen av posten Övriga utgiftspåverkande faktorer är att avgiften till Europeiska unionen fluktuerar mycket 2016–2020. Fluktuationen beror framför allt på retroaktiva rabatter på medlemsavgiften (se tabell 6.2).

6.2 Utgiftsprognos för 2016

I statens budget för 2016 uppgick de samlade utgifterna under samtliga utgiftsområden, inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar, till 923,1 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas utgifterna uppgå till 912,0 miljarder kronor, dvs. 11,2 miljarder kronor lägre än budgeterat. De takbegränsade utgifterna (utgiftsområde 1–25 och 27 samt utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget) beräknades i budgeten för 2016 till 1 197,9 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas dessa utgifter uppgå till 1 193,6 miljarder kronor, dvs. 4,3 miljarder kronor lägre (tabell 6.7).

I tabell 6.7 redovisas av riksdagen beslutade ramar för utgiftsområden, föreslagna ändringar i budgeten summerade per utgiftsområde, och de prognostiserade utgifterna för respektive utgiftsområde och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Utgifterna i statens budget för 2016, exklusive statsskuld räntor, bedöms totalt sett bli något lägre än de beslutade utgiftsramarna. Detta beror till övervägande del på minskningar av utgifterna under fem utgiftsområden, men motverkas samtidigt av en stor ökning av utgifterna under ett utgiftsområde (se diagram 6.1 och fördjupad information per utgiftsområde under diagrammet).

I prognoserna har hänsyn tagits till regeringens förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2016 och propositionen Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar. Nedan redogörs översiktligt för innehållet i dessa propositioner och de utgiftsbegränsande åtgärder som regeringen vidtog i december 2015.

I propositionen Vårändringsbudget för 2016 och propositionen Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar föreslår regeringen anslagsökningar och anslagsminskningar som medför en sammanlagd nettoförändring av anslagsnivåerna med 27,2 miljarder kronor.

Huvuddelen av bruttoökningen, 30,8 miljarder kronor, avsätts för utgiftsområde 8 Migration. Under hösten 2015 ökade antalet personer som sökte asyl i Sverige påtagligt och översteg kraftigt de antaganden som låg till grund för beräkningarna i budgetpropositionen

för 2016 och därmed för anvisade medel 2016 för mottagande av asylsökande.

För att hantera osäkerheten när det gäller utgiftsutvecklingen som följer av antalet asylsökande och säkra tillräckliga marginaler under utgiftstaket har regeringen vidtagit åtgärder för att minska de planerade utgifterna för 2016 på en rad områden med sammanlagt drygt 19,6 miljarder kronor. Utgifterna begränsades med 11,3 miljarder kronor genom att betalningar tidigare lades till 2015 i stället för 2016. Utgiftsbegränsningarna avsåg EU-avgiften (ca 6,7 miljarder kronor), läkemedelsförmåner (ca 1,8 miljarder kronor), biståndet (ca 1,8 miljarder kronor) och reformen för fler anställda i lågstadiet (ca 1,0 miljarder kronor). Verksamheterna fick därmed medlen något tidigare än planerat.

Vidare beslutades utgiftsbegränsningar (s.k. limiter) om 8,4 miljarder kronor för 2016 genom att medel på vissa områden tillsvidare inte gjordes tillgängliga för ansvariga myndigheter. Begränsningarna avsåg bl.a. biståndet, till följd av en förväntad ökad avräkning för kostnader för asylmottagande (ca 4,0 miljarder kronor), infrastruktur, till följd av en ökad lånefinansiering av investeringar som finansieras med trängselskatt (ca 1,5 miljarder kronor), Arbetsförmedlingens programinsatser (ca 0,9 miljarder kronor), stöd till skollokaler och pedagogiska utemiljöer (ca 0,5 miljarder kronor), åtgärder för en värdefull natur (ca 0,3 miljarder kronor), vägunderhåll (ca 0,5 miljarder kronor), utbildning och forskning (ca 0,5 miljarder kronor) och vissa mindre begränsningar inom bl.a. områdena näringsliv och regional tillväxt (ca 0,2 miljarder kronor). Regeringen har i propositionen Vårändringsbudget för 2016 lämnat förslag om anslagsminskningar för merparten av utgiftsbegränsningarna.

Av tabell 6.10 framgår vilka av förslagen i propositionerna Vårändringsbudget för 2016 och Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar som avser nya diskretionära reformer och vilka förslag som är föranledda av att volymer eller makroekonomiska förutsättningar förändrats jämfört med den bedömning som låg till grund för riksdagens beslut om statens budget för 2016.

Den stora differensen om 34,5 miljarder kronor mellan prognosen och de totalt anvisade medlen i tabell 6.7 förklaras delvis av de tidigare lagda betalningarna, som medför lägre prognoser för 2016.

Tabell 6.7 Utgifter 2015 och 2016

Miljarder kronor

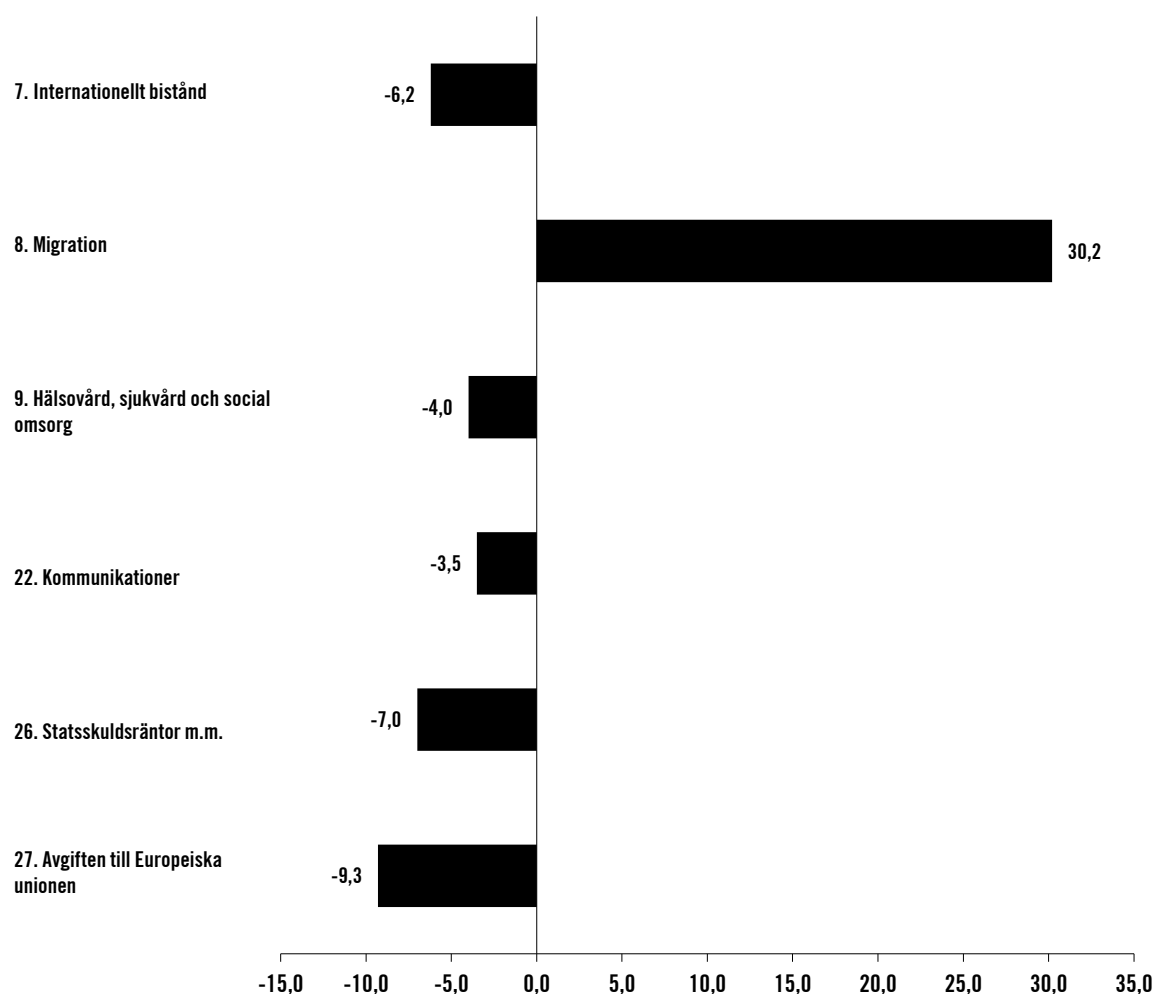
Utgiftsområde	2015			2016		Differens prognos- urspr. budget	Differens prognos- totalt anvisat
	Utfall ¹	Urspr. budget ²	Ändrings- budget ³	Totalt anvisat ⁴	Prognos		
1 Rikets styrelse	12,3	12,7	0,1	12,8	12,9	0,2	0,1
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	14,4	14,8	0,2	15,0	15,0	0,2	0,0
3 Skatt, tull och exekution	10,8	10,8		10,8	10,7	-0,1	-0,1
4 Rättsväsendet	40,4	41,6	0,6	42,2	41,4	-0,2	-0,8
5 Internationell samverkan	1,9	1,9	0,1	2,0	2,1	0,2	0,1
6 Försvar och samhällets krisberedskap	48,3	48,8	-0,1	48,8	47,4	-1,4	-1,3
7 Internationellt bistånd	32,2	32,4	-4,1	28,3	26,2	-6,2	-2,1
8 Migration	18,7	19,4	30,8	50,3	49,6	30,2	-0,6
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	65,0	69,2	1,8	71,1	65,2	-4,0	-5,9
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	102,6	109,9	0,3	110,2	108,2	-1,6	-2,0
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	38,1	36,2		36,2	36,2	0,0	0,0
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	82,9	87,1		87,1	86,3	-0,8	-0,8
13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering	15,4	21,1	0,2	21,3	20,8	-0,2	-0,5
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	65,0	79,7	-0,8	78,8	77,1	-2,6	-1,8
15 Studiestöd	19,2	21,7		21,7	20,0	-1,7	-1,7
16 Utbildning och universitetsforskning	63,0	69,5	-0,9	68,5	67,5	-2,0	-1,1
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	13,3	13,7	0,1	13,8	13,7	0,0	-0,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1,1	7,1	-0,5	6,6	4,3	-2,8	-2,3
19 Regional tillväxt	2,2	3,3	0,0	3,3	3,0	-0,2	-0,2
20 Allmän miljö- och naturvård	5,9	7,7	-0,3	7,4	7,3	-0,3	-0,1
21 Energi	2,3	2,8		2,8	2,8	0,0	0,0
22 Kommunikationer	47,2	54,1	-0,5	53,6	50,6	-3,5	-3,0
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	13,4	18,9	0,0	18,9	17,9	-1,0	-1,0
24 Näringsliv	5,5	6,0	-0,1	5,9	5,8	-0,2	0,0
25 Allmänna bidrag till kommuner	102,0	93,4		93,4	93,4	0,0	0,0
26 Statsskuldräntor m.m.	21,9	10,8		10,8	3,8	-7,0	-7,0
27 Avgiften till Europeiska unionen	44,2	31,8		31,8	22,5	-9,3	-9,3
Minskning av anslagsbehållningar		-3,1					
Summa utgiftsområden	889,3	923,1	27,2	953,4	912,0	-11,2	-41,5
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor	867,4	912,4		942,7	908,2	-4,2	-34,5
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	267,5	285,5		285,5	285,4	-0,1	
Takbegränsade utgifter	1 134,9	1 197,9			1 193,6	-4,3	
Budgeringsmarginal	23,1	17,1			21,4	4,3	
Utgiftstak	1 158,0	1 215,0			1 215,0		

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

¹ I utfallet för 2015 har anslag fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2016.² Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2016 (bet 2015/16:FiU1, rskr 2015/16:51).³ Enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:99) och Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar (prop. 2015/16:146). Där 0,0 anges har förslag till ändringsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet totalt uppgår till mindre än 50 miljoner kronor.⁴ Anvisat på statens budget enligt riksdagens beslut för statens budget för 2016 (bet. 2015/16:FiU1, rskr. 2015/16:29) samt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:99) och Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar (prop. 2015/16:146).

Källa: Egna beräkningar.

Diagram 6.1 Skillnad mellan utgiftsprognos för 2016 och ursprungligt anvisade medel i statens budget för 2016 för vissa utgiftsområden



Anm.: Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2016 (bet 2015/16 FIU1, rskr 2015/16:51)
Källa: Egna beräkningar.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 6,2 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Detta beror främst på ökade avräkningar för asylmottagande samt att utgifter utbetalats i förskott 2015.

Utgiftsområde 8 Migration

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 30,2 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel. Upprevideringen förklaras av det exceptionellt stora antalet asylsökande under hösten 2015, vilket bidrar till att betydligt fler är inskrivna i Migrationsverkets mottagnings-system än vad som förutsågs i beräkningarna som låg till grund för budgetpropositionen för 2016. Det är främst på anslaget *Ersättningar och bostadskostnader* som utgifterna beräknas stiga.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 4,0 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Nedrevideringen förklaras till största del av en ändrad periodisering på anslaget *Kostnader för statlig assistansersättning* till följd av att Försäkringskassan inför efterskotts betalning av assistansersättningen från den 1 oktober 2016.

Utgiftsområde 22 Kommunikationer

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 3,5 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget. Den enskilt viktigaste förklaringen är att regeringen beslutat om utgiftsbegränsningar om totalt 2,0 miljarder kronor avseende områdena vägunderhåll (engångsbesparing) och infrastruktur (ökad lånefinansiering av investeringar som finansierats

med trängselskatt). En annan viktig förklaring är att lägre räntekostnader innebär nedrevideringar av utgifterna på anslaget *Utveckling av statens transportinfrastruktur*.

Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 7,0 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Detta beror bl.a. på en lägre prognos för statsskulden 2016, ett lägre ränteläge, och på att överkurser om ca 9 miljarder kronor förväntas uppstå till följd av emissioner av nominella statsobligationer i svenska kronor, vilket är mer än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2016.

Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 9,3 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Nedrevideringen förklaras främst av att regeringen 2015 gjorde en förtida inbetalning av delar av EU-avgiften för 2016 om 6,7 miljarder kronor. En annan bidragande faktor till de lägre utgifterna är att EU i slutet av 2015 beslutade om en ändring i EU-budgeten 2015 som medför en inkomstjustering till följd av reviderade mervärdesskatte- och BNI-balanser samt ökade bötesintäkter. EU:s beslut trädde i kraft sent 2015 och resulterade för Sveriges del i att sänkningen av EU-avgiften påverkade utgifterna för 2016 med ca 2,7 miljarder kronor.

Förändring av anslagsbehållningar (exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.)

I den beslutade budgeten för 2016 var den beräknade förändringen av anslagsbehållningarna inte fördelad per utgiftsområde, utan redovisades under posten Minskning av anslagsbehållningar. De totala utgifterna redovisades i statens budget som summan av utgiftsramarna och beräkningsposten Minskning av anslagsbehållningar. Denna beräkningspost uppgick i budgeten till 3,1 miljarder kronor, vilket innebar en minskning av statens utgifter med motsvarande belopp och att anslagsbehållningarna således förväntades öka.

I den aktuella prognosen för 2016 ingår emellertid förändringen av anslagsbehållningarna under respektive utgiftsområde. Förändringen av anslagsbehållningarna 2016 kan därför beräknas som skillnaden mellan prognostiserat utfall och anvisade medel, med hänsyn tagen till förslag till

ändringar i budgeten, indragningar av anslagsmedel och medgivna överskridanden (se tabell 6.8).

Tabell 6.8 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2016 (exklusive statsskuldsräntor)

Miljarder kronor	
Ingående ramöverföringsbelopp¹	10,7
+ Anvisat i ursprunglig budget ²	912,4
+ Förslag om ändringar i budgeten för 2016 ³	27,2
+ Medgivna överskridanden	0,0
- Indragningar	15,7
- Prognos	908,2
= Beräknat utgående överföringsbelopp	26,4
Beräknad förändring av anslagsbehållningar	15,7

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

Från samtliga belopp har utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. exkluderats.

¹ Enligt Årsredovisning för staten 2015 (skr. 2015/16:101).

² Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2016 (bet 2015/16 FiU1, rskr 2015/16:51).

³ Enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:99) och Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar (prop. 2015/16:146).

Källa: Egna beräkningar.

Utfallet för statens budget 2015 visar att anslagsbehållningarna uppgick till 10,7 miljarder kronor. År 2016 kommer anslagssparandet att öka jämfört med 2015 i den mån utgifterna är lägre än anvisade medel i budgeten för 2016, eller minska i den mån utgifterna överstiger anvisade medel eller till följd av beslut om indragningar.

I propositionen Vårändringsbudget för 2016 samt Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar föreslås ytterligare anslagsökningar om sammanlagt 27,2 miljarder kronor. De hittills beräknade indragningarna av anslagsmedel uppgår till 15,7 miljarder kronor, varav merparten avser de rättighetsstyrda transfereringsanslagen.

Anslagsbehållningarna beräknas vid utgången av 2016 uppgå till 26,4 miljarder kronor. Därmed beräknas anslagsbehållningarna öka med 15,7 miljarder kronor mellan årsskiftet 2015/16 och årsskiftet 2016/17.

6.3 Förändring av de takbegränsade utgifterna 2017–2019 sedan budgetpropositionen för 2016

I budgetpropositionen för 2016 presenterade regeringen en beräkning av de takbegränsade utgifterna för 2017–2019. I denna proposition görs en reviderad beräkning. Förändringarna i förhållande till den tidigare beräkningen

redovisas i tabell 6.9, fördelade på olika förklaringsfaktorer. Sammantaget beräknas de takbegränsade utgifterna bli 23,9 miljarder kronor högre 2017, 22,8 miljarder kronor högre 2018 och 34,7 miljarder kronor högre 2019, jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2016.

anslagsförändringar redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Tabell 6.9 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2016

Miljarder kronor

	2017	2018	2019
Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2016	1 240,6	1 273,3	1 300,8
Åtgärder/reformer	0,4	0,2	-0,5
Reviderad pris- och löneomräkning	0,5	1,0	1,8
Övriga makroekonomiska förändringar	-0,4	-0,6	-0,3
Volymförändringar ¹	29,6	29,8	32,6
Tekniska justeringar ²	0,0	0,0	0,0
Minskning av anslagsbehållningar	0,9	1,9	8,0
Beräkningsteknisk överföring till hushållen ³	0,0	0,0	0,0
Övrigt	-7,1	-9,5	-7,0
Total utgiftsförändring	23,9	22,8	34,7
Takbegränsade utgifter i 2016 års vårproposition	1 264,5	1 296,1	1 335,4

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 nivån på styckkostnader i transfereringssystemen som inte direkt kan kopplas till de makroekonomiska förutsättningarna.

² Utgiftsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstakets nivå.

³ Avser förändringen av den beräkningspost som består av de överstigande medel som uppstod på grund av att regeringen i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) föreslog och aviserade åtgärder som medförde större budgetförstärkningar än budgetförsvagningar.

Källa: Egna beräkningar.

Nya föreslagna och aviserade åtgärder för 2016–2020

I propositionen Vårändringsbudget för 2016 och propositionen Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar lämnar regeringen förslag till ändringar i anslagen för innevarande budgetår. Därtill redovisas de fleråriga anslagskonsekvenserna av dessa ändringar för 2017–2020. Förslagen för 2016 och beräkningarna för 2017–2020 sammanfattas i tabell 6.10 per utgiftsområde och redovisas i förhållande till den beräkning som låg till grund för budgetpropositionen för 2016. Endast större

Tabell 6.10 Nu föreslagna och aviserade åtgärder/reformer

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med propositionen Vårändringsbudget för 2016 och propositionen Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar i förhållande till budgetpropositionen för 2016

Endast större anslagsförändringar särredovisas i tabellen

Miljoner kronor

	2016	2017	2018	2019	2020
UO 01 Rikets styrelse	71	1	1	1	1
UO 02 Samhällsekonomi och finansförvaltning	215				
Varav					
Kapitaltillskott till AIIB	213				
UO 04 Rättsväsendet	593				
Varav					
Tillskott för att möta polisens ökade arbetsbelastning	250				
Tillskott Rättsliga biträden ¹	300				
UO 05 Internationell samverkan	143				
Varav					
Tillskott valutakurseffekter för avgifter till internationella organisationer ¹	144				
UO 06 Försvar och samhällets krisberedskap	-50				50
Varav					
Senareläggning: Förebyggande av jordskred	-50				50
UO 07 Internationellt bistånd	-4 081				
Varav					
Kostnader för asylmottagandet	-4 101				
UO 08 Migration	30 845	-400	-500	-500	-400
Varav					
Tillskott till Migrationsverket för att möta utökade krav på återvändandearbete	215				
Tillskott till Migrationsverket	2 021				
Finansiering av tillskott till Folkbildningsrådet för svenska från dag ett	-72				
Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar ²	-200	-400	-500	-500	-400
Ersättningar och bostadskostnader ¹	28 691				
Ökad trygghet på asylboenden	150				
UO 09 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	1 844				
Varav					
Ökade kostnader för läkemedelsförmånerna	1 824				
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	340				
Varav					
Ökade utgifter för ersättning för höga sjuklönekostnader ¹	340				
UO 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	227				
Varav					
Kompetenskartläggning för asylsökande	75				
Utökade medel till kommunerna för nyanlända med särskilda behov	80				

	2016	2017	2018	2019	2020
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-834				
Varav					
Neddragning av medel för arbetsmarknadspolitiska program och insatser	-850				
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	-907	339	329		
Varav					
Anslagsminskning specialpedagogik	-100				
Stöd för skollokaler	100				
Framflyttning medel fler anställda i lågstadiet	-658	329	329		
Neddragning särskilda medel till universitet och högskolor	-304				
Tillskott Vetenskapsrådet m.a.a. valutakursförändringar m.m. ¹	66				
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	113				
Varav					
Tillskott till Folkbildningsrådet för svenska från dag ett	72				
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	-500	150	350		
Varav					
Senareläggning: Renovering av skollokaler	-150		150		
Senareläggning: Pedagogiska utemiljöer	-350	150	200		
UO 19 Regional tillväxt	5				
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	-253	250			
Varav					
Neddragning av åtgärder för värdefull natur	-50				
Ökade medel till internationella organisationer ¹	75				
Senareläggning: Skydd av värdefull natur	-250	250			
UO 22 Kommunikationer	-500				
Varav					
Engångsbesparing vägunderhåll	-500				
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	6				
UO 24 Näringsliv	-106	50			
Varav					
Senareläggning: Upprustning och drift av Göta kanal	-50	50			
Summa anslagsförändringar	27 172	390	180	-499	-349
varav Anslagsökningar	34 752	790	680	1	51
varav Anslagsminskningar	-7 579	-400	-500	-500	-400
Summa ökning av takbegränsade utgifter	27 172	390	180	-499	-349

¹ Förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:99) som föreslås tillföras främst regelstyrda transfereringsanslag till följd av förändrade volymer eller makroekonomiska förutsättningar utan att någon ny reform föreslås. Dessa medför höjda anslagsnivåer netto om ca 29,6 miljarder kronor. Förslag till följd av nya diskretionära reformer medför dock sänkta anslagsnivåer netto om 2,4 miljarder kronor. Därmed uppgår de föreslagna anslagsförändringarna till sammanlagt ca 27,2 miljarder kronor.

² Förslag i Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar (prop. 2015/16:146).

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

Pris- och löneomräkningen för 2017 ökar utgifterna med 0,5 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2016. Detta beror bl.a. på att omräkningstalen för löner och övriga förvaltningskostnader blev något högre än enligt de beräkningsantaganden som låg till grund för budgetpropositionen för 2016. En ny preliminär pris- och löneomräkning för 2018 och 2019 ökar utgifterna med 1,0 respektive 1,8 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2016.

Övriga makroekonomiska förändringar

Jämfört med budgetpropositionen för 2016 har anslag som styrs av den makroekonomiska utvecklingen justerats med hänsyn tagen till den makroekonomiska bedömning som görs i denna proposition (se avsnitt 3). De nya makroekonomiska förutsättningarna påverkar utgifterna i olika riktning. En högre BNI medför att biståndsutgifterna ökar och en högre prognos för timlönen ökar utgifterna i olika transfereringssystem, medan lägre bostadskostnadsindex och sänkt prognos för prisbasbeloppet mot slutet av prognosperioden verkar i motsatt riktning. Sammantaget innebär de nya makroekonomiska förutsättningarna att utgifterna 2017–2019 bedöms bli något lägre än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2016 (se tabell 6.9).

Volym

De beräknade utgifterna 2017–2019 har även förändrats till följd av nya prognoser för antalet personer som uppbär ersättning från regelstyrda transfereringssystem, se de mest väsentliga förändringarna i tabell 6.11. Sammantaget innebär förändringarna att utgifterna väntas bli 29,6–32,6 miljarder kronor högre per år 2017–2019 jämfört med vad som beräknades i budgetpropositionen för 2016.

De mest betydande förändringarna jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2016 är hänförliga till transfereringssystemen för migration och nyanländas etablering. Det stora antalet asylsökande 2015 har stor påverkan

2017–2019 på antalet inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem och nyanlända i kommunerna, däribland antalet deltagare i etableringsinsatser, jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2016. Utgifterna för ersättningar och bostadskostnader för asylsökande beräknas öka med 32,6 miljarder kronor 2017, med 20,9 miljarder kronor 2018 och med 12,6 miljarder kronor 2019 till följd av ändrade antaganden om antal asylsökande och genomsnittlig tid i mottagningssystemet, jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2016. Utgifterna för kommunersättning vid flyktingmottagande och etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare beräknas öka med 0,8 miljarder kronor 2017, med 13,8 miljarder kronor 2018 och med 25,4 miljarder kronor 2019 till följd av ändrade antaganden om antal nyanlända och antal individer i etableringsuppdraget.

Inom transfereringssystemen för ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning bedöms volymförändringar, däribland en lägre ökningstakt i antalet personer med sjukpenning, medföra lägre utgifter jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2016. Utgifterna beräknas minska med 2,7 miljarder kronor 2017, med 3,2 miljarder kronor 2018 och med 3,6 miljarder kronor 2019 jämfört med budgetpropositionen för 2016.

Statlig assistansersättning, föräldraförsäkring och ålderspensionssystemet utgör exempel på transfereringssystem för vilka de beräknade utgifterna revideras ned med mindre belopp till följd av volymförändringar jämfört med budgetpropositionen för 2016. Utgifterna för statlig assistansersättning har justerats ned, dels till följd av att antalet individer som erhåller ersättningen blir färre, dels till följd av att antalet timmar med ersättning per individ har reviderats ned, jämfört med den bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2016.

Utgifterna för föräldraförsäkringen har justerats ned jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2016 till följd av att antalet barn inte förväntas öka lika mycket som enligt den senaste befolkningsprognosen. Som en följd av att färre personer väntas börja ta ut pension tidigt bedöms även utgifterna för ålderspensionssystemet minska jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2016.

Tabell 6.11 Volymer inom olika transfereringssystem 2017–2019

Förändring mot 2016 års budgetproposition inom parentes

Utgifts- område		2017	2018	2019
8	Asylsökande, genom- snittligt antal inskrivna personer	183 100 (125 200)	141 000 (92 500)	107 900 (62 800)
9	Antal personer med assistans- ersättning	16 100 (-300)	16 100 (-300)	16 100 (-300)
9	Antal timmar assistans per vecka per beviljad brukare, genomsnitt	130,1 (-0,1)	132,2 (-0,1)	133,7 (-0,1)
10	Antal sjukpenning- dagar, (netto) ¹ , miljoner	66,5 (-3,6)	68,3 (-4,2)	69,6 (-4,3)
ÅP	Antal personer med inkomst- pension	1 584 600 (-3 600)	1 674 700 (-5 500)	1 761 200 (-6 300)
12	Antal uttagna föräldra- penning- dagar, miljoner	54,5 (-1,0)	55,6 (-1,1)	56,7 (-1,0)
13	Antal deltagare i etablerings- insatser	79 600 (-400)	103 900 (30 500)	112 500 (56 400)

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt och är avrundade till närmaste hundratal. Endast ett urval med större förändringar redovisas i tabellen. Se tabell 6.6 för könsupplade utfall.

¹ Antal dagar med partiell ersättning är omräknade till hela dagar.

Källa: Egna beräkningar

Minskning av anslagsbehållningar

Statliga myndigheter har vissa möjligheter att omfördela sina utgifter över tiden. Medel på ramanslag som inte utnyttjas under ett budgetår kan inom vissa gränser sparas till efterföljande år. Det innebär att en myndighet utöver årets anvisade anslagsmedel även kan använda tidigare sparade anslagsmedel, 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 detta slag redovisas som en för

alla anslag gemensam beräkningspost, benämnd Minskning av anslagsbehållningar, som ingår i de takbegränsade utgifterna.

Myndigheternas förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskrediter utgör en osäkerhet i beräkningen av de takbegränsade utgifterna. I förhållande till bedömningen i budgetpropositionen för 2016 har utgiftsprognoserna för 2017–2019 sammantaget justerats upp mer än anslagna medel, vilket innebär att posten Minskning av anslagsbehållningar ökar med 0,9 miljarder kronor 2017, med 1,9 miljarder kronor 2018 och med 8,0 miljarder kronor 2019. Förändringen är främst en effekt av de åtgärder regeringen vidtagit för att värna utgiftstaket med anledning av de ökade kostnaderna för asylmottagandet. Ökningen 2019 följer av att det med nuvarande beräknade anslagsnivåer byggs upp anslagsbehållningar på vissa områden, som minskar väsentligt 2019. Regeringen återkommer med förnyade anslagsberäkningar i budgetpropositionen för 2017.

Beräkningsteknisk överföring till hushållen

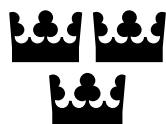
Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2016 är den beräkningstekniska överföringen till hushållen oförändrad 2017–2019.

Övrigt

Revideringar av utgiftsprognoserna kan förorsakas av nya prognosmetoder, justeringar till följd av ny information, korrigeringar av tidigare gjorda fel och regeländringar utom regeringens direkta kontroll, t.ex. ändringar i EU:s regelverk. Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2016 har utgifterna till följd av övriga faktorer sammantaget reviderats ned med 7,1 miljarder kronor 2017, med 9,5 miljarder kronor 2018 och med 7,0 miljarder kronor 2019. Minskningen beror bl.a. på att utgifter för mottagandet av asylsökande i större utsträckning avräknats mot biståndsramen och lägre utgifter för ränta på statsskulden, jämfört med budgetpropositionen för 2016.

7

Den offentliga sektorns
finanser, statens
budgetsaldo och
statsskuld



7 Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

Sammanfattning

- Den offentliga sektorns finanser förstärktes mellan 2014 och 2015 med 1,6 procent av BNP. Förstärkningen är en följd av den starka tillväxten i ekonomin och av att regeringen sedan den tillträdde fört en stram ekonomisk politik. Dessutom förstärktes inkomsterna tillfälligt av en extra skatteinbetalning på 15 miljarder kronor och av att AFA försäkring återbetalade premier på ca 5 miljarder kronor till kommunsektorn. Tillsammans motsvarar dessa tillfälliga förstärkningar 0,5 procent av BNP.
- Mellan 2015 och 2016 beräknas de offentliga finanserna försämrats. Det beror framför allt på att effekten av tillfälligt högre inkomster 2015 faller bort. Vidare medför ökade kostnader för det exceptionellt höga antalet asylsökande att konsolideringen av den offentliga sektorns finansiella sparande skjuts fram. Underskottet i finanserna beräknas växa t.o.m. 2017.
- Det gynnsamma konjunkturläget medför i kombination med en ansvarsfull finanspolitik att det finansiella sparandet förstärks fr.o.m. 2018. För 2020 beräknas ett överskott på 0,7 procent av BNP.
- De finansiella tillgångarna överstiger under hela prognosperioden skulderna med 14–18 procent av BNP. Den konsoliderade bruttoskulden ökade med ca 5 procent av

BNP mellan 2013 och 2014 till 44,8 procent av BNP, men minskade 2015 till 43,4 procent av BNP. Detta understiger med god marginal referensvärdet inom stabilitets- och tillväxtpakten om 60 procent av BNP. Bruttoskulden väntas minska till 36,9 procent av BNP 2020.

- Den konsoliderade statsskulden beräknas ha uppgått till 1 352 miljarder kronor 2015, vilket motsvarar 32,5 procent av BNP. Statsskulden beräknas minska som andel av BNP samtliga år 2015–2020.
 - Kommunsektorn bedöms redovisa ett försämrat finansiellt sparande 2016 jämfört med föregående år. Till stor del beror det på att det tillfälliga stödet till kommunsektorn 2015 i nationalräkenskaperna redovisas som en inkomst 2015, men till övervägande del väntas förbrukas 2016. Trots att skatteintäkterna och statsbidragen ökar i hög takt de kommande åren försämrats sparandet successivt. Det beror på att demografiska förändringar och en större befolkning medför behov av utgiftsökningar i en ännu högre takt. Det finansiella sparandet i kommunsektorn väntas uppgå till mellan -0,3 och -0,5 procent av BNP 2016-2020.
-

I detta avsnitt redovisas den offentliga sektorns finanser enligt redovisningsprinciperna 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 (staten, ålderspensionssystemet och kommunala sektorn) avviker från den nuvarande redovisningen i NR. Det finansiella sparandet för den offentliga sektorn och dess delsektorer påverkas emellertid inte av denna avvikelse. Redovisningen av inkomster och utgifter för den konsoliderade offentliga sektorn påverkas inte heller. Med offentlig sektor avses här den gamla definitionen som i NR:s nya redovisning benämns offentlig förvaltning.

I utgifterna i statens budget ingår en beräkningsteknisk överföring till hushållssektorn 2017–2019 som motsvarar skillnaden mellan regeringens föreslagna och aviserade budgetförstärkningar och budgetförsvagningar i propositionerna Vårändringsbudget för 2015, 2015 års ekonomiska vårproposition och budgetpropositionen för 2016 (se även avsnitt 6.1 och tabell 6.2). Det är regeringens avsikt att dessa överstigande medel ska användas för finansiering av framtida reformer. Den beräkningstekniska överföringen påverkar den offentliga sektorns utgifter på samma sätt som de takbegränsade utgifterna. Överföringen belastar därmed statens budgetsaldo och det finansiella sparandet i staten och den offentliga sektorn.

7.1 Effekterna av regeringens politik på de offentliga finanserna

Statens budget är det viktigaste verktyget som regeringen har för att genomföra sin ekonomiska politik och som riksdagen har för att utöva sin finansmakt. Budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen är regeringens förslag till riksdagen om hur budgetpolitiken ska utformas. Regeringen kan förändra politikens inriktning genom att föreslå att medel används till nya ändamål eller att fördelningen till befintliga ändamål ändras. Förändringar i skattesystemet är också ett sätt att ändra politikens inriktning. Budgetpropositionen för 2013 innehåller en mer utförlig genomgång av hur regeringen redovisar effekterna på de offentliga finanserna av sin politik (prop.

2012/13:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. Bilaga 2).

Redovisningen av budgeteffekter i detta avsnitt utgår från att anslagsförändringar motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

Effekterna av förslag och aviseringar sedan budgetpropositionen för 2016

I tabell 7.1 redovisas de budgeteffekter som förslagen och aviseringarna i propositionerna Vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:99), Extra ändringsbudget för 2016 – Ändringar av rätten till bistånd för vissa utlänningar (prop. 2015/16:146) och Extra ändringsbudget för 2015 (2015/16:47) har på den offentliga sektorns finansiella sparande samt hur dessa fördelar sig på utgifter och inkomster enligt NR. Av tabellen framgår på en övergripande nivå hur utformningen av politiken har förändrats sedan budgetpropositionen för 2016 beslutades.

I redovisningen av budgeteffekterna i tabell 7.1 ingår endast den del av förslagen i propositionerna Vårändringsbudget för 2016 och Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar som avser nya diskretionära reformer. Dessa förslag medför netto att de takbegränsade utgifterna blir ca 2,4 miljarder kronor lägre jämfört med den av riksdagen beslutade budgeten för 2016. Totalt föreslår regeringen emellertid högre anslagsnivåer med sammanlagt ca 27,2 miljarder kronor. Skillnaden, dvs. anslagsökningar netto om ca 29,6 miljarder kronor, avser anslag där den föreslagna anslagsförändringen är ett resultat av att volymer eller makroekonomiska förutsättningar förändrats jämfört med den bedömning som låg till grund för riksdagens beslut om statens budget för 2016. Ändringarna har i dessa fall inte någon koppling till nya reformer. Tabell 6.8 i denna proposition visar de beräknade budgeteffekterna av förslagen och aviseringarna per utgiftsområde samt anslagsförändringarna under varje utgiftsområde. Budgeteffekterna av de enskilda skatteförslagen redovisas i tabell 5.1 i denna proposition.

På motsvarande sätt ingår i tabell 7.1 endast den del av förslagen i Extra ändringsbudget för 2015 som avser nya diskretionära reformer. Dessa förslag medför att de takbegränsade utgifterna blir 10,0 miljarder kronor högre. Totalt föreslog regeringen i den propositionen

att anslagen ökas med 11,0 miljarder kronor, varav 1,0 miljard kronor är ett resultat av att volymer eller makroekonomiska förutsättningar förändrats jämfört med den bedömning som låg till grund för budgeten för 2016.

Tabell 7.1 Budgeteffekter av nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2016–2020

Förändring i förhållande till budgetpropositionen för 2016, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande
Miljarder kronor

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Utgiftsförändringar</i>						
Förändring av takbegränsade utgifter ^{1,2}	10,0	-2,4	0,4	0,2	-0,5	-0,3
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	-8,8	8,6	0,0	0,0	0,0	0,0
varav stöd till kommuner och landsting ³	-8,8	8,8	0,0	0,0	0,0	0,0
varav kapitaltillskott	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	1,2	6,2	0,4	0,2	-0,5	-0,3
<i>Inkomstförändringar</i>						
Skatter, netto ¹	0,0	-0,5	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
Övriga inkomstreformer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	0,0	-0,5	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-1,2	-6,6	-1,5	-1,3	-0,6	-0,8
<i>procent av BNP</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

¹ Föreslagna anslags- och skatteförändringar beskrivs närmare i propositionerna Vårändringsbudget för 2016, Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar och Extra ändringsbudget för 2015.

² Medel som föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås ingår inte (främst transfereringsanslag). Se även tabell 6.8.

³ Det tillfälliga stödet till kommuner och landsting som föreslogs i propositionen Extra ändringsbudget för 2015 utbetalades från statsbudgeten i december 2015 men bedöms till större delen medföra förändrad konsumtion i kommunsektorn först 2016.

Källa: Egna beräkningar.

Av tabell 7.1 framgår att de föreslagna och aviserade reformerna på budgetens utgifts- och inkomstsida sammantaget medför att den offentliga sektorns finanser försvagas något 2015, men framför allt 2016, jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2016. Det beror främst på det tillfälliga stödet om 9,8 miljarder kronor till kommuner och landsting samt om 0,2 miljarder kronor till bl.a. ideella sektorn, som föreslogs i propositionen Extra ändringsbudget för 2015 och utbetalades i december 2015. Större delen av stödet, knappt 9 miljarder kronor, bedöms medföra förändrad konsumtion i kommunsektorn först 2016. I tabell 7.1 redovisas den långsiktiga effekten. På kort sikt kan en del av stödet användas för att

förstärka kommunernas och landstingens resultat i stället för konsumtion, vilket innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande inte påverkas.

År 2017–2020 försvagas det finansiella sparandet främst av skatteförslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2016.

Effekter av den samlade politiken i förhållande till föregående år

Vid bedömningen av finanspolitikens inriktning är det viktigt att ta hänsyn till den samlade effekten av regeringens politik, dvs. i vilken utsträckning både tidigare beslutade och nu föreslagna och aviserade åtgärder påverkar det finansiella sparandet över tiden. Regeringens bedömning av finanspolitikens inriktning sammanfattas i tabell 7.6.

Underlaget till bedömningen av den aktiva finanspolitikens inriktning i tabell 7.6 redovisas i tabell 7.2. Den tabellen visar de samlade budgeteffekterna av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer, inklusive finansieringen av dessa, i förhållande till föregående år.

Sammantaget förstärks den offentliga sektorns finansiella sparande 2015 med ca 9,3 miljarder kronor till följd av beslutade, föreslagna och aviserade reformer. En förstärkning av det finansiella sparandet betraktas som en åtstramande finanspolitik. För 2016 är den hittills beslutade, föreslagna och aviserade aktiva finanspolitikens något expansiv. Sett över hela prognosperioden är den samlade effekten av regeringens politik på de offentliga finanserna varken åtstramande eller expansiv.

Tabell 7.2 Samlade budgeteffekter av regeringens politik 2015–2020 i förhållande till föregående år

Utgifts- och inkomstförändringar i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansiering

Budgeteffekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Utgiftsförändringar¹						
Förändring av takbegränsade utgifter ²	14,8	19,4	5,6	0,2	-6,1	-3,9
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaper	-11,1	18,2	-8,9	2,8	0,4	4,2
varav stöd till kommuner och landsting ³	-8,8	17,6	-8,8	0,0	0,0	0,0
varav kapitaltillskott ⁴	0,0	-0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ⁵	-1,7	0,0	0,5	2,7	-0,2	4,2
Summa utgiftsförändringar	3,7	37,6	-3,3	2,9	-5,7	0,3
Inkomstförändringar¹						
Skatter, brutto ⁶	13,9	32,2	4,7	1,2	1,0	0,0
Indirekta effekter av skatter	-1,7	-3,2	-0,8	-0,5	-0,2	0,0
Övriga inkomstreformer	0,8	2,0	0,2	-1,2	-0,1	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	13,0	31,0	4,1	-0,5	0,7	0,0
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{1,7}	9,3	-6,6	7,4	-3,4	6,5	-0,3
<i>procent av BNP</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>
Effekt på finansiellt sparande inkl. beräknings-teknisk överföring till hushållssektorn	9,3	-6,6	7,2	-4,6	1,9	5,6
<i>procent av BNP</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>

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

¹ För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan.

² Se tabell 6.4.

³ Avser det tillfälliga stödet till kommuner och landsting (se även tabell 7.1 budgeteffekter av nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2016–2020).

⁴ Tabellen visar förändringen mellan år. Den justering som görs för de olika redovisningsprinciperna på 18 miljarder kronor 2016 består av 9 miljarder lägre utgifter 2015 i NR än på anslag och motsvarande 9 miljarder kronor högre utgifter 2016.

⁵ Kapitaltillskott påverkar inte det finansiella sparandet. Posten avser Sveriges medverkan i kapitalhöjning i Asiatiska Infrastrukturinvesteringsbanken om 0,2 miljarder kronor 2016 som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2016.

⁶ Posten visar förändringen av nettoupplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettoupplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

⁷ Se tabell 5.10. Förändrad kommunal utdebitering ingår i tabell 5.10 men ska inte ingå i tabell 7.2 eftersom denna tabell visar budgeteffekter av tidigare riksdagsbeslut och förslag från regeringen.

⁷ Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

Källa: Egna beräkningar.

utgifterna. I tabell 6.4 redovisas förändringarna av de takbegränsade utgifterna per utgifts-område. I tabell 5.10 särredovisas hur de enskilda regeländringarna på skatteområdet påverkar de offentliga finanserna jämfört med föregående år.

Redovisningen i tabell 7.2 avser både utgifts- och inkomstsidan i statens budget. För reformer på budgetens inkomstsida beskriver bruttoeffekten den statistiskt beräknade förändringen av intäkterna från den skatt som regeländringen avser. Bruttoeffekten beaktar inte eventuella indirekta effekter, som t.ex. regeländringens påverkan på andra skattebaser och på konsumentprisindex. Om exempelvis konsumentprisindex påverkas av en regeländring uppkommer en indirekt effekt, eftersom utgiftsnivån i olika offentliga transfereringssystem påverkas av förändringar av detta index. Vidare ingår inte heller anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten eller anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen. Inte heller ingår anslagsförändringar som regeringen föreslagit i propositioner om ändringar i statens budget, och som inte föranletts av någon ny reform (det gäller i första hand transfereringsanslag som är känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar).

Redovisningen av budgeteffekter

Finansutskottet har vid flera tillfällen uttryckt önskemål om vissa förändringar i regeringens redovisning av budgeteffekter (se bl.a. bet. 2014/15:FiU1). Utskottet har efterlyst en fördelning av budgeteffekter per sektor (staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet), att det ska framgå vilken inkomsttitel som berörs av inkomstförslagen och en tydligare redovisning av vilka budgeteffekter som det får att avvisa ett förslag.

Regeringen redogjorde på ett övergripande sätt för sin syn på redovisningen av budgeteffekter i 2015 års ekonomiska vårproposition. Bland annat framhöll regeringen att en detaljerad redovisning av budgeteffekter är både osäker och komplex (prop. 2014/15:100 s. 162). En större detaljeringsgrad än den som tillämpas i nuläget skulle enligt regeringen inte med säkerhet medföra att redovisningen av budgeteffekter blir mer rättvisande.

Avsnitt 6.1 innehåller en mer detaljerad genomgång av utvecklingen av de takbegränsade

Regeringen redovisar budgeteffekterna av regeländringar på skatteområdet i avsnittet för skattefrågor i budgetpropositionen. Utgångspunkten för dessa beräkningar är att varje enskild åtgärd beräknas separat, dvs. beräkningarna är partiella och antas inte påverka efterfrågan eller utbudet av varor (inklusive insatsvaror), tjänster och arbetskraft. Därmed beaktas inte heller eventuella effekter på aktivitetsnivån i ekonomin. När regeringen bedömer den makroekonomiska utvecklingen beaktas dock den samlade effekten på ekonomin av skattepolitiken, inklusive effekter på t.ex. sysselsättning och sparande. Dessa analyser är också grunden till de prognoser över skatteintäkter som redovisas i avsnittet om inkomster i budgetpropositionen.

Redovisningen av budgeteffekter i budgetpropositionen av en specifik reform är som mest rättvisande för det kommande budgetåret, vilket också normalt är det år som reformen träder i kraft. Det gäller både bruttoeffekten och nettoeffekten. Det är också för det kommande budgetåret som riksdagen fastställer inkomstberäkningen. Bedömningen av en budgeteffekt blir mer osäker för de efterföljande åren, bl.a. för att skattebaserna förändras över tid och för att nettoeffektens fördelning på olika inkomstitlar och utgiftsanslag i förekommande fall blir mer komplex. Det är en av anledningarna till att redovisningen av budgeteffekter beräknas i ikraftträdandeårets priser och volymer även för de efterföljande åren. Riksdagen beslutar för dessa år om preliminära inkomstberäkningar som riktlinje för regeringens budgetarbete som, till skillnad från beräkningen av budgeteffekterna för de enskilda skatteförslagen, baseras på en prognos av skatteintäkterna i löpande priser och volymer. Det kan vara en stor skillnad mellan budgeteffekten i ikraftträdandeårets priser och volymer och budgeteffekten i löpande priser och volymer efter det att den makroekonomiska utvecklingen beaktats. Denna skillnad ökar typiskt sett ju längre ifrån ikraftträdandeåret som jämförelsen avser.

Det är viktigt att redovisningen av budgeteffekter på ett tydligt och transparent sätt tillgodoser riksdagens behov av information för behandlingen av regeringens förslag. Finansdepartementet och finansutskottets kansli har inlett ett samarbete i syfte att utreda vilka möjligheter som finns för att utveckla redovisningen och hanteringen av budgeteffekter.

7.2 Den offentliga sektorns finanser

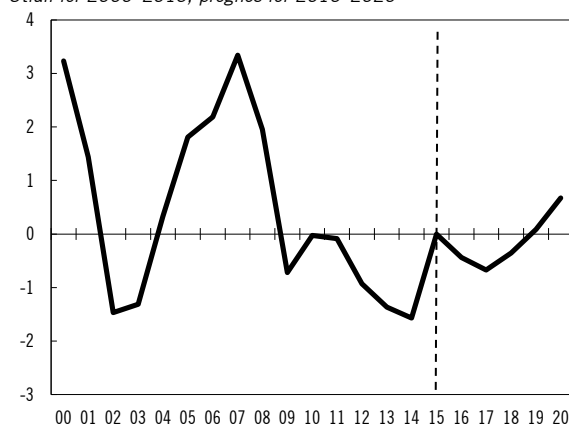
De offentliga finanserna förstärktes kraftigt mellan 2014 och 2015. Efter att underskottet nått sin botten 2014 på 1,6 procent av BNP, konsoliderades finanserna 2015 (se diagram 7.1 och tabell 7.3).

Förbättringen av de offentliga finanserna förklaras av den starka tillväxten i ekonomin i kombination med att regeringen sedan den tillträdde fört en stram ekonomisk politik, men också av händelser som tillfälligt förstärkte det finansiella sparandet 2015. Finanserna stärktes dels av en inbetalning av bolagsskatt om 15 miljarder kronor (motsvarande 0,4 procent av BNP), dels av en återbetalning av premier från AFA Försäkring på 5 miljarder kronor (motsvarande 0,1 procent av BNP) till kommunsektorn.

Diagram 7.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2020

Procent av BNP

Utfall för 2000–2015, prognos för 2016–2020



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De offentliga finanserna beräknas försvagas 2016, trots konjunkturuppgången. Till stor del förklaras detta av att de tillfälliga förstärkningarna 2015, som beskrivits ovan, utgår. Detta i sig medför att inkomsterna minskar med 0,5 procent av BNP mellan 2015 och 2016.

Det exceptionellt höga antalet asylsökande medför högre utgifter 2016 jämfört med 2015. Samtidigt minskar vissa utgifter 2016, bl.a. till följd av de utgiftsbegränsande åtgärder som genomförts och att den retroaktiva rabatten på medlemsavgiften till EU regleras 2016. Utgifterna ökar sammantaget endast marginellt som andel av BNP 2016, medan inkomsterna minskar som andel av BNP.

Tabell 7.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser 2015–2020

Miljarder kronor om inte annat anges

Utfall för 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	2 033	2 131	2 234	2 336	2 444	2 555
procent av BNP	48,9	48,6	48,9	49,2	49,3	49,1
Skatter och avgifter	1 792	1 893	1 986	2 077	2 167	2 262
procent av BNP	43,1	43,2	43,5	43,7	43,7	43,5
Kapitalinkomster	60	62	64	68	80	88
Övriga inkomster	181	177	183	190	197	205
Utgifter¹	2 033	2 151	2 264	2 353	2 439	2 520
procent av BNP	48,9	49,0	49,6	49,5	49,2	48,4
Utgifter exkl. räntor	2 007	2 124	2 236	2 318	2 396	2 470
Räntor ²	26	26	29	35	43	50
Finansiellt sparande	0	-19	-31	-17	4	35
procent av BNP	0,0	-0,4	-0,7	-0,4	0,1	0,7
Strukturellt sparande						
procent av BNP	0,2	-0,2	-0,7	-0,5	0,0	0,8

¹ Inklusive beräkningstekniska överföringar till hushåll 2017–2019.² Inklusive räntor på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

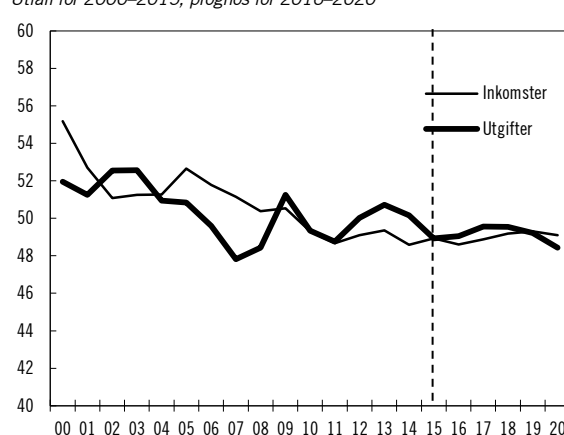
Underskottet i de offentliga finanserna fortsätter att öka och beräknas 2017 uppgå till 0,7 procent av BNP, vilket beror på att utgifterna för framför allt asylsökande ytterligare ökar 2017 jämfört med 2016.

Till följd av den automatiska budgetförstärkningen väntas underskottet i de offentliga finanserna vändas till överskott från 2019. Den offentliga sektorns finansiella sparande varierar normalt med BNP. När konjunkturen försvagas sjunker skatteinkomsterna, samtidigt som utgifterna för framför allt arbetslöshet stiger, och det finansiella sparandet blir lägre. Dessa s.k. automatiska stabilisatorer bidrar till att stabilisera konjunkturen. Det finansiella sparandet, justerat för bl.a. de konjunkturella variationerna, visar den strukturella, underliggande nivån. Förstärkningen av det finansiella sparandet sker också genom att inkomsterna ökar i förhållande till BNP (se diagram 7.2). År 2020 beräknas ett överskott uppnås i de offentliga finanserna på 0,7 procent av BNP.

Diagram 7.2 Den offentliga sektorns inkomster och utgifter 2000–2020

Procent av BNP

Utfall för 2000–2015, prognos för 2016–2020



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det strukturella sparandet som andel av potentiell BNP beräknas uppgå till -0,2 procent 2016. År 2020 beräknas det strukturella sparandet uppgå till 0,8 procent.

Skatteintäkterna ökar som andel av BNP under prognosperioden

Den offentliga sektorns skatteintäkter som andel av BNP (skattekvoten) uppgick 2015 enligt NR till 43,1 procent av BNP (se tabell 7.4).

De förändringar i skattelagstiftningen som genomförts och föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2016, och som beskrivs i avsnitt 5, bidrar till att skattekvoten ökar med 0,7 procentenheter 2016. Däremot medför sammansättningen av skattebaserna, tillsammans med att den tillfälliga inbetalningen av bolagskatt som förstärkte inkomsterna 2015 faller bort, att skatterna minskar som andel av BNP. Sammantaget ökar skattekvoten 2016 marginellt jämfört med 2015. Skatteintäkterna ökar t.o.m. 2018 med 0,9 procent av BNP jämfört med 2015. Kvoten beräknas uppgå till 43,7 procent 2018 och vara oförändrad 2019. År 2020 minskar skattekvoten till 43,5 procent (se tabell 7.4).

Tabell 7.4 Den offentliga sektorns skatter och avgifter 2015–2020

Procent av BNP

Utfall för 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hushållens direkta skatter	15,3	15,5	15,7	16,0	16,0	15,8
Företagens direkta skatter	3,0	2,7	2,7	2,8	2,9	2,9
Avgifter på arbetsgivare och egenföretagare	11,8	12,1	12,2	12,3	12,2	12,2
Mervärdesskatt	9,1	8,9	8,9	9,0	9,0	9,0
Fastighetskatt och fastighetsavgift	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Övriga indirekta skatter	3,3	3,3	3,2	3,2	3,1	3,0
Summa	43,3	43,3	43,6	43,9	43,9	43,6
Till offentlig sektor	43,1	43,2	43,5	43,7	43,7	43,5
Avgående medel till EU	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Anm.: Utfall 2015 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2015 som redovisas i avsnitt 5.2.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna enligt NR som andel av BNP

Utgiftskvoten, dvs. utgifternas storlek i förhållande till BNP, beräknas öka marginellt 2016 jämfört med 2015. Framför allt är det den offentliga konsumtionen som prognostiseras växa snabbare än BNP, medan transfereringarna till hushållen minskar.

År 2017 ökar utgifterna med 0,5 procent som andel av BNP jämfört med 2016. Både den offentliga konsumtionen och transfereringarna till utlandet, som ingår i posten Övriga transfereringar och subventioner, ökar. Bland transfereringarna ökar kostnaderna för sjukpenning.

Den offentliga konsumtionen beräknas vara oförändrad som andel av BNP fr.o.m. 2018, medan transfereringarna till utlandet väntas växa långsammare än BNP. Samtidigt ökar ränteutgifterna till följd av en högre räntenivå. Sammantaget beräknas utgiftskvoten vara i stort sett oförändrad mellan 2017 och 2018.

Från och med 2019 minskar utgifterna som andel av BNP.

Tabell 7.5 Den offentliga sektorns utgifter 2015–2020

Procent av BNP

Utfall för 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Konsumtion	26,1	26,5	26,8	26,8	26,6	26,0
Investeringar	4,3	4,4	4,4	4,4	4,3	4,3
Transfereringar till hushåll	14,5	14,2	14,1	14,1	14,1	13,7
<i>Pensioner¹</i>	<i>7,8</i>	<i>7,8</i>	<i>7,8</i>	<i>7,9</i>	<i>7,8</i>	<i>7,7</i>
<i>Hälsorelaterat²</i>	<i>2,7</i>	<i>2,6</i>	<i>2,7</i>	<i>2,6</i>	<i>2,6</i>	<i>2,5</i>
<i>Arbetsmarknad</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</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>1,5</i>
<i>Övrigt</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>	<i>1,3</i>
Övriga transfereringar och subventioner ³	3,4	3,4	3,6	3,5	3,4	3,4
Ränteutgifter ⁴	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9	1,0
Summa utgifter	48,9	49,0	49,6	49,5	49,2	48,4
Exklusive räntor	48,3	48,4	48,9	48,8	48,3	47,5

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

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

³ Inklusive ofördelade utgifter.

⁴ Inklusive räntor på pensionskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Finanspolitikens effekter på efterfrågan

En ofta använd indikator på finanspolitikens effekter på efterfrågan är förändringen av det strukturella sparandet. Det är ett grovt mått på finanspolitikens inriktning och innefattar inte bara aktiv finanspolitik i statens budget, utan även flera andra faktorer. Även de finanspolitiska åtgärdernas utformning påverkar deras effekt på efterfrågan, vilket inte beaktas i denna analys.

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 sparandet 2016–2020. Analysen görs för att ge en övergripande bild av hur finanspolitiken påverkar efterfrågan framöver. Det bör dock framhållas att osäkerheten i analyser av detta slag är stor.

År 2016 förväntas resursutnyttjandet i ekonomin öka snabbt och det negativa BNP-gapet, dvs. skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP, minska med motsvarande

1,1 procent av potentiell BNP (se sista raden i tabell 7.6). BNP-gapet är då svagt positivt. Ökningen i resursutnyttjandet beräknas förstärka de offentliga finanserna med ca 0,6 procent av BNP genom de automatiska stabilisatorerna (se rad två i tabell 7.6). Samtidigt försvagar en konjunkturell försämring av skattebasernas sammansättning och engångseffekter det offentliga sparandet med 0,2 respektive 0,3 procent av BNP (rad 3 och 4 i tabell 7.6). Den sistnämnda försvagningen beror till stor del på att skatteintäkterna från bolagsvinster bedöms ha varit tillfälligt höga 2015. De engångseffekter på det finansiella sparandet som redovisas 2016 och 2017 beror på periodiseringar av Sveriges avgift till Europeiska unionen. Skillnaden mellan det finansiella sparandets förändring å ena sidan och nettoeffekten av de automatiska stabilisatorerna, skattebasernas sammansättning och engångseffekter å andra sidan utgör förändringen av det strukturella sparandet.

Tabell 7.6 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

	2016	2017	2018	2019	2020
Förändring av finansiellt sparande	-0,4	-0,2	0,3	0,4	0,6
Automatiska stabilisatorer	0,6	0,2	-0,1	-0,1	0,0
Skattebasernas sammansättning	-0,2	0,1	0,2	0,1	-0,2
Engångseffekter	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Förändring av strukturellt sparande	-0,4	-0,4	0,2	0,5	0,8
Aktiv finanspolitik ¹	-0,1	0,2	-0,1	0,1	0,0
Kapitalkostnader, netto	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
Kommunsektorns finanser	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Pensionssystemets finanser	-0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,1
Övrigt	0,0	-0,4	0,5	0,4	0,7
BNP-gap, förändring i procentenheter	1,1	0,3	-0,2	-0,3	0,0

¹ Avser utgifts- och inkomstförändringar 2016–2020 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer (se tabell 7.2).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Normalt ökar skatteintäkterna i ungefär samma takt som BNP i löpande priser, medan de offentliga utgifterna ökar något långsammare vid en oförändrad politik. Utan nya aktiva beslut förstärks därför de offentliga finanserna automatiskt, vilket till stor del förklarar de positiva värdena för raden Övrigt i tabell 7.6. Att

värdet är noll 2016, och negativt 2017, beror framför allt på ökade utgifter för migration och integration dessa år.

Den aktiva finanspolitiken i statens budget (rad 6 i tabell 7.6) är i stort sett neutral sett över hela prognosperioden. Det strukturella sparandet påverkas även av förändringar i ålderspensionssystemets och kommunsektorns sparande. Sparandet försvagas i både pensionsystemet och kommunsektorn 2016–2018, vilket har en expansiv effekt. År 2019 och 2020 har sparandet i kommunsektorn och pensionsystemet en mer eller mindre neutral effekt på efterfrågan. Nettot av alla dessa förändringar i sparandet har en expansiv effekt på efterfrågan i ekonomin 2016 och 2017, då det strukturella sparandet försvagas, medan det håller tillbaka efterfrågan 2018–2020.

Statens finanser

Statens finanser förstärktes med omkring 40 miljarder kronor mellan 2014 och 2015, men uppvisade fortsatt underkott. Budgetsaldot i redovisningsstrukturen för statens budget beräknas vända till ett överskott 2017, medan statens finansiella sparande enligt NR prognostiseras vara positivt fr.o.m. 2018. Både det finansiella sparandet och budgetsaldot beräknas förstärkas med omkring 120 miljarder kronor mellan 2014 och 2020. År 2020 beräknas statens finansiella sparande uppnå ett överskott på 66 miljarder kronor medan statens budgetsaldo beräknas till 53 miljarder kronor.

Det finansiella sparandet i staten

Statens inkomster utgörs i huvudsak av inkomster från skatt på arbete samt skatt på kapital och konsumtion. Dessa inkomster uppgick 2015 till ca 87 procent av statens totala inkomster. Av resterande del svarade kapitalinkomster för 2 procent, medan transfereringarna från övriga sektorer uppgick till ca 3 procent. Enligt NR redovisas även vissa kalkylmässiga poster, i huvudsak kapitalförslitning, som inkomster. Dessa poster uppgick till 9 procent av inkomsterna 2015.

I huvudsak var det staten som svarade för den kraftiga förbättringen av de offentliga finanserna mellan 2014 och 2015. Underskottet i statens finanser minskade som andel av BNP med 1,2 procent mellan dessa år. Detta förklaras av

den starka tillväxten i ekonomin, i kombination med att regeringen sedan den tillträdde fört en stram ekonomisk politik, men också av den extra inbetalningen av bolagsskatt 2015 om 15 miljarder kronor.

År 2016 beräknas statens finanser försämrans marginellt, trots den snabba konjunkturuppgången (se tabell 7.7). Till stor del förklaras detta av att de högre skatteinbetalningar som gjordes 2015 faller bort. Utgifterna för det exceptionellt höga antalet asylsökande bidrar också till att statens finansiella sparande ligger kvar på en oförändrad nivå.

Tabell 7.7 Statens inkomster och utgifter 2015–2020

Miljarder kronor, om inte annat anges
Utfall för 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	1 052	1 111	1 162	1 213	1 266	1 319
<i>Procent av BNP</i>	<i>25,3</i>	<i>25,3</i>	<i>25,4</i>	<i>25,5</i>	<i>25,5</i>	<i>25,3</i>
Skatter och avgifter	913	968	1012	1059	1105	1153
Kapitalinkomster	22	27	28	27	30	30
Övriga inkomster	117	117	122	127	131	136
Utgifter¹	1 056	1 119	1 173	1 202	1 231	1 253
<i>Procent av BNP</i>	<i>25,4</i>	<i>25,5</i>	<i>25,7</i>	<i>25,3</i>	<i>24,8</i>	<i>24,1</i>
Utgifter exkl. räntor ¹	1 034	1 096	1 148	1 173	1 199	1 221
<i>Procent av BNP</i>	<i>24,9</i>	<i>25,0</i>	<i>25,1</i>	<i>24,7</i>	<i>24,2</i>	<i>23,5</i>
Ränteutgifter ¹	22	23	25	29	32	32
Finansiellt sparande	-4	-8	-11	11	34	66
<i>Procent av BNP</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>1,3</i>

¹ Inklusivt beräkningsteknisk överföring till hushållen 2017–2019.

² Inklusivt räntor på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Även 2017 beräknas statens finansiella sparande vara i stort sett oförändrat jämfört med 2015 och 2016. Detta beror på de fortsatt ökande kostnaderna för asylsökande, på att utgifterna 2016 tillfälligt var lägre som en följd av de utgiftsbegränsande åtgärder som genomförts och på reglering av den retroaktiva rabatten på medlemsavgiften till EU.

Det höga resursutnyttjandet i ekonomin medför att inkomsterna stärks och staten väntas redovisa överskott fr.o.m. 2018. Samtidigt som inkomsterna växer snabbare än BNP medför den automatiska budgetförstärkningen att utgifterna minskar i förhållande till BNP.

Från statens finansiella sparande till budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive effekten av värdeförändringar. Budgetsaldot visar statens lånebehov (i tabell 7.8 med omvänt

tecken) och därmed dess påverkan på statskulden.

Det finansiella sparandet påverkas inte av försäljningar eller köp av finansiella tillgångar, t.ex. aktier, eller ökad utlåning, eftersom sådana transaktioner inte förändrar den finansiella förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statskulden av dessa transaktioner.

Förutom denna skillnad avviker redovisningen i statens budget i flera andra avseenden från redovisningen i NR. Budgetsaldot redovisas kassamässigt, medan NR tillämpar en periodiserad redovisning. Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatteintäkter och ränteutgifter.

Det finansiella sparandet 2015 blev ca 28 miljarder kronor högre än budgetsaldot (se tabell 7.8). Enligt redovisningsprinciperna för statens budget försämrade räntorna budgetsaldot med 6 miljarder kronor i förhållande till det finansiella sparandet. I huvudsak svarade valuta- och kursdifferenser för denna skillnad. De kassamässigt inbetalda skatterna beräknas bli 19 miljarder kronor lägre än de prognostiserade debiterade skatteintäkterna, vilket ytterligare tynger saldot i förhållande till det finansiella sparandet. Skillnaden förklaras både av uppbördsförskjutningar, huvudsakligen hänförliga till juridiska personer, och av betalningsförskjutningar, främst gentemot kommuner och landsting. Det innebär att de intäkter som hör till kommunsektorn inte beräknas bli fullt så stora som de utbetalningar staten gjort till sektorn under kalenderåret. Däremot innebar försäljningar av aktieinnehav och extra utdelningar att budgetsaldot förstärktes med ca 11 miljarder kronor i förhållande till sparandet enligt NR. Övriga finansiella transaktioner, som framför allt avser lån till Riksbanken för upplåning i utländsk valuta och till Centrala studiestödsnämnden, försämrade budgetsaldot med ca 15 miljarder kronor jämfört med sparandet enligt NR-redovisningen.

År 2016 beräknas det finansiella sparandet bli marginellt starkare än budgetsaldot. De kassamässiga räntorna beräknas stärka saldot med ca 13 miljarder kronor jämfört med de periodiserade räntorna, medan de kassamässiga inkomsterna från skatter i stället beräknas försvaga budgetsaldot med ca 8 miljarder kronor. Samtidigt beräknas försäljningar av aktieinnehav och extrautdelningar m.m. förstärka budgetsaldot med 6 miljarder kronor. Övriga finansiella

transaktioner försvagar slutligen budgetsaldot med 15 miljarder kronor i förhållande till sparandet enligt NR.

År 2017 förstärks budgetsaldot kraftigt av att de kassamässiga skatterna blir ca 43 miljarder kronor högre än de periodiserade. Den stora periodiseringseffekten beror bl.a. på bolagens ovanligt höga inbetalningar av periodiserade preliminärskatter 2015, som i sin tur påverkat prognosen för bolagens slutliga skatt 2015. Detta påverkar, via preliminärskatterna, periodiseringseffekten 2017. De debiterade preliminärskatterna under 2017 beror således i hög grad på den slutliga skatten 2015.

I övrigt förstärker de kassamässiga räntorna och det beräkningstekniska antagandet om försäljningar av statens aktieinnehav budgetsaldot i förhållande till det finansiella sparandet, medan övriga finansiella transaktioner försämrar saldot. Sammantaget beräknas budgetsaldot bli närmare 40 miljarder kronor högre än det finansiella sparandet.

för staten, vilket i sin tur medför att statsskulden normalt minskar. Det motsatta förhållandet gäller vid ett budgetunderskott. För att statens budgetsaldo ska överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldskontorets nettoutlåning och en kassamässig korrigeringspost på utgiftssidan av statens budget.

Underskottet i statens budgetsaldo minskar 2016 och vänds till överskott 2017

År 2015 visade statens budget ett underskott på 33 miljarder kronor. Underskottet beräknas minska till 12 miljarder kronor 2016, för att därefter vända till ett överskott fr.o.m. 2017. Utvecklingen av saldot redovisas i tabell 7.9 och diagram 7.3.

Tabell 7.8 Statens finansiella sparande och budgetsaldo 2015–2020

Miljarder kronor

Utfall för 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande	-4	-8	-11	11	34	66
<i>Justeringar till budgetsaldo</i>						
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	-6	13	4	0	-5	-13
Periodisering av skatter	-19	-8	43	-1	-17	-3
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m. ¹	11	6	5	5	5	5
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-15	-15	-13	-10	-3	-2
Budgetsaldo	-33	-12	29	5	15	53

¹ Inkluderar justeringar avs. Riksbankens inlevererade överskott.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För 2018–2020 medför periodiseringarna och övriga finansiella transaktioner att det finansiella sparandet i stället överstiger budgetsaldot med 6–19 miljarder kronor.

Statens budgetsaldo

Enligt budgetlagen (2011:203) ska budgeten omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Ett budgetöverskott innebär ett minskat lånebehov

Tabell 7.9 Statens budgetsaldo 2015–2020

Miljarder kronor
Utfall för 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	860	924	1017	1016	1046	1107
Utgifter exkl. statsskuldräntor ¹	867	908	963	978	1004	1012
Statsskuldräntor m.m. ²	22	4	15	22	29	36
Riksgäldskontorets nettoutlåning varav	10	17	11	11	-2	5
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto)	-1	0	0	0	0	0
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-37	-39	-40	-42	-43	-45
Utbetalning av premiepensionsmedel	37	38	40	42	43	45
CSN, studielån	5	5	5	4	5	6
Investeringslån till myndigheter	0	1	1	1	1	1
Stabilitetsfonden/resolutionsavgiften	-3	-6	-7	-7	-7	-7
Kärnavfallsfonden	0	1	0	0	0	0
Lån Riksbanken	10	13	9	7	0	-1
Lån till andra länder	0	1	0	0	-1	-3
Nettoutlåning – infrastrukturinvesteringar ³	-1	2	2	5	-1	8
Övrigt, netto	0	2	1	1	1	1
Kassamässig korrigering	-7	7	0	0	0	0
Statens budgetsaldo	-33	-12	29	5	15	53

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

¹ Inklusive förändring av anslagsbehållningar.

² Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

³ Avser Trafikverkets infrastrukturlån (netto).

Källor: Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Varierande nivå på statsskuldräntorna

Utgifterna för statsskuldräntorna varierar mycket 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 (eller underkurser) uppstår om marknadsräntan understiger (överstiger) obligationens kupongränta vid emissionstillfället. Köparen av obligationen är då beredd att betala ett högre (lägre) pris eftersom detta kompenseras av en högre löpande avkastning fram till obligationen förfaller. 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.

År 2015 uppgick ränteutgifterna till 22 miljarder kronor, vilket var ca 1 miljard kronor högre än vad som ursprungligen anvisades i statens budget för 2015. Jämfört med beräkningen i samband med budgeten för 2015 påverkades ränteutgifterna av att valutakursförlusterna och kursförlusterna blev högre än budgeterat (ca 10 respektive 9 miljarder kronor). Detta motverkades dock till stor del av högre överkurser vid emission (ca 12 miljarder kronor) och lägre utgifter för lån i svenska kronor (ca 5 miljarder kronor).

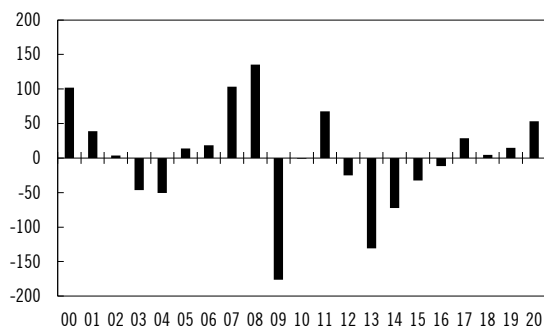
Valutakursförluster uppstår på instrument i utländsk valuta om valutakursen vid förfallotidpunkten är högre än då kontraktet ingicks. Kursdifferenser (kursförluster i detta fall) uppstår när Riksgäldskontoret köper tillbaka obligationer och marknadsräntorna inte är desamma som kupongräntan (egentligen är detta samma sak som en över- eller underkurs fast vid en köptransaktion istället för en säljtransaktion).

För 2016 förväntas ränteutgifterna uppgå till 4 miljarder kronor, vilket motsvarar en minskning med ca 18 miljarder kronor jämfört med föregående år. Den lägre utgiftsnivån förklaras främst av gynnsammare kurseffekter. År 2015 belastades räntebetalningarna bl.a. med valutakursförluster i schweizerfranc, som uppgick till omkring 5 miljarder kronor, till följd av den schweiziska centralbankens beslut att överge kopplingen till euron i januari 2015. Därutöver realiserade Riksgäldskontoret valutakursförluster mot den amerikanska dollarn och det brittiska pundet under första halvåret 2015. Vid sidan av valutakursförlusterna betalade Riksgäldskontoret även ut cirka 5 miljarder kronor i upplupen inflationskompensation i samband med att ett realobligationslån förföll 2015. Någon motsvarande betalning kommer inte äga rum 2016.

Diagram 7.3 Statens budgetsaldo 2000–2020

Miljarder kronor

Utfall t.o.m. 2015, prognos för 2016–2020



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

År 2017–2020 finns huvudsakligen två sinsemellan motverkande faktorer som påverkar ränteutgifterna: stigande marknadsräntor och en minskande statsskuld. Ränteutgifterna förväntas uppgå till 14–36 miljarder kronor under dessa år.

Ränteutgifterna har sjunkit kraftigt sedan mitten av 1990-talet, framför allt på grund av att räntenivåerna i dag är markant lägre. 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 21 miljarder kronor eller ca 0,5 procent av BNP.

Valutakurseffekter på Riksbankens lån i Riksgäldskontoret står för merparten av nettoutlåningen

Riksgäldskontorets nettoutlåning är en post på budgetens utgiftssida som har stor betydelse för budgetsaldot. Nettoutlåningen omfattar både löpande statlig verksamhet, som t.ex. studielån, och tillfälliga poster, som oftast beslutas med kort varsel och därför inte går att förutse. På grund av dessa engångseffekter varierar nettoutlåningen kraftigt från år till år.

Riksbanken har vid två tillfällen under de senaste åren, 2009 och 2013, tagit upp lån i Riksgäldskontoret för förstärkning av valutareserven. Dessa lån uppgick den 31 december 2015 till sammanlagt 241 miljarder kronor. Vid omsättning av enskilda lån uppstår valutakursdifferenser, vilket påverkar nettoutlåningen. Fram t.o.m. 2020 förväntas valutakursförluster hänförliga till Riksbankens lån uppstå motsvarande 28 miljarder kronor, vilket ökar nettoutlåningen.

År 2016 förväntas Riksgäldskontorets nettoutlåning uppgå till ca 17 miljarder kronor, varav

merparten utgörs av ovan beskrivna valutakursdifferenser till följd av Riksbankens lån i Riksgäldskontoret.

Den s.k. stabilitetsavgiften, som betalas av banker och finansiella institut, ersätts 2016 av en resolutionsavgift. Avgiftsuttaget för resolutionsavgiften bedöms bli ungefär dubbelt så högt som avgiftsuttaget för stabilitetsavgiften, vilket innebär att nettoutlåningen beräknas minska.

Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter förbättras

År 2015 försämrade engångseffekter budgetsaldot med 16 miljarder kronor (se tabell 7.10). Det var framför allt det tillfälliga stödet till kommunerna, som utbetalades i december 2015, och tidigareläggningar av utgifter hänförliga till 2016 till 2015 som medförde engångsvisa negativa effekter för 2015. Även Riksbankens upplåning för förstärkning av valutareserven påverkade saldot negativt. Den ökade skulden till följd av upplåningen för Riksbankens valuta-reserv motsvaras dock av en motsvarande fordran på banken.

Tabell 7.10 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2015–2020

Miljarder kronor

Utfall för 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Statens budgetsaldo	-33	-12	29	5	15	53
Större engångseffekter	-16	4	-5	-3	4	5
Varav						
Tidigarelagda utbetalningar	-5	5	0	0	0	0
Tillfälligt stöd till kommuner	-10	0	0	0	0	0
EU-avgift, försenad rabatt	-3	7	0	0	0	0
EU-avgift, korrigerig retroaktiv BNI	1	2	0	0	0	0
Extra utdelningar och återföring av kapital	9	0	0	0	0	0
Exportkreditnämnden, netto ¹	1	0	0	0	0	0
Aktieförsäljning, del ²	0	5	5	5	5	5
Premiepensionsmedel utbetalning/förvaltning	-38	-38	-40	-42	-43	-45
Premiepensionsavgifter inbetalning	37	39	40	42	43	45
Kärnavfallsfonden	0	-1	0	0	0	0
Lån till Svenska kraftnät	1	-1	-1	-1	-1	-1
Lån till Riksbanken ³	-10	-13	-9	-7	0	1
Övrigt, netto	1	-1	-1	-1	-1	-1
Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter	-16	-15	34	8	11	49

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

¹ Avser nettot av Exportkreditnämndens inleverans av myndighetskapital till inkomsttitel och minskning av behållning på kontot i Riksgäldskontoret.² För perioden 2016–2020 görs ett beräkningstekniskt antagande om försäljningsinkomster från statens aktier motsvarande 5 miljarder kronor per år.³ Avser Riksbankens lån i Riksgäldskontoret.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

År 2016–2020 beräknas de större engångseffekterna påverka budgetsaldot med mellan -5 och 5 miljarder kronor per år. För dessa år görs ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av aktier i statliga bolag om 5 miljarder kronor per år, vilket innebär en förbättring av saldot med motsvarande belopp.

Ålderspensionssystemets finanser

Trots att avgiftsinkomsterna var lägre än pensionsutbetalningarna var det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet positivt 2015. Överskottet motsvarade 8 miljarder kronor eller 0,2 procent av BNP (se tabell 7.11),

och förklaras av att direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar var tillräckligt stor för att täcka avgiftsunderskottet. Detta förväntas också vara fallet 2016. Från och med 2017 bedöms kapitalinkomsterna inte vara tillräckligt stora för att täcka avgiftsunderskottet, vilket innebär att det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet fr.o.m. 2017 bedöms bli negativt.

Tabell 7.11 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter 2015–2020

Miljarder kronor om inte annat anges

Utfall 2014, prognos 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Avgifter	247	259	270	280	292	305
Pensioner	265	282	298	314	327	340
Avgiftsöverskott	-17	-23	-28	-34	-35	-35
Räntor, utdelningar	29	28	29	31	35	36
Förvaltningsutgifter m.m.	-4	-4	-5	-5	-6	-6
Finansiellt sparande	8	1	-4	-8	-6	-5
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>

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

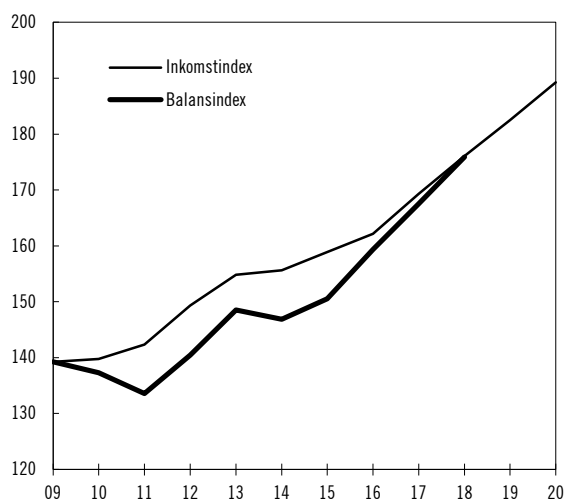
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Alla inkomst- och tilläggspensioner som erhålls efter 65 års ålder är följsamhetsindexerade. I ett läge då pensionssystemets finanser är i balans bygger följsamhetsindexeringen på förändringen av inkomstindex. Om pensionssystemets skulder överstiger systemets tillgångar aktiveras balanseringen, vilket innebär att följsamhetsindexeringen bygger på förändringen av balansindex, i stället för inkomstindex. Balanseringen är ett sätt att genom en justering av indexeringen säkerställa att pensionssystemets utgifter inte över tid överstiger dess inkomster.

Diagram 7.4 Utvecklingen av inkomstindex och balansindex 2009–2020

Index (1999=100)

Fastställda tal 2009–2016, prognos 2017–2020



Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Balansindex bestäms utifrån utvecklingen av inkomstindex och balanstalets storlek. Om balanstalet överstiger 1,0000 kommer balansindex att utvecklas starkare än inkomstindex det givna året, och omvänt kommer om balanstalet understiger 1,0000 balansindex i stället att ha en svagare utveckling än inkomstindex. Balanseringen är aktiverad så länge balansindex understiger nivån för inkomstindex.

Balanseringen förväntas vara aktiverad t.o.m. 2018 (vilket framgår av att den tjockare linjen i diagram 7.4 ligger under den tunnare t.o.m. 2018). Detta innebär att pensionerna stiger mer än utvecklingen av inkomstindex om balanstalet överstiger 1,0000. Till följd av det låga balanstalet utvecklades balansindex negativt 2014, trots att inkomstindex ökade samma år. För 2016–2018 överstiger balanstalet 1,0000, vilket innebär att balansindex ökar mer än inkomstindex under dessa år (se tabell 7.12). Eftersom balanseringen inte är aktiverad 2018–2020 bestäms följsamhetsindexeringen av inkomstindex för dessa år.

Tabell 7.12 Inkomstindex, balanstal och balansindex 2015–2020

Procentuell förändring om inte annat anges

Fastställda tal 2015–2016, prognos 2017–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomstindex	2,1	2,0	4,4	4,0	3,6	3,7
Balansindex	2,5	5,9	5,1	5,0		
Följsamhetsindexering ¹	0,9	4,2	3,5	3,3	2,1	2,1
Balanstal²	1,0040	1,0375	1,0067	1,0095	1,0058	1,0030

¹ Följsamhetsindexering innebär att inkomst- och tilläggspensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex (eller balansindex) minus normen 1,6 procentenheter. Normen motsvarar det förskott som läggs till pensionen när den beviljas.

² Balanstalet uttrycker inte procentuell förändring, utan anger systemets tillgångar i förhållande till dess skulder.

Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

I beräkningarna tillämpas fr.o.m. 2017 de förändrade regler för balanseringen och utformningen av inkomstindex som beslutats efter förslag i propositionen En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna (prop. 2014/15:125). De nya reglerna syftar till att jämna ut svängningarna mellan åren. Den nya balanseringen innebär i korthet att enbart en tredjedel av balanseringseffekten påverkar pensionerna. Den nya utformningen av inkomstindex innebär bl.a. att det ska beräknas utifrån förändringen av den nominella genomsnittsinkomsten mellan de två närmast föregående åren. I dag beräknas inkomstindex som ett genomsnitt av de tre senaste årens reala utveckling av pensionsgrundande inkomst, med tillägg av det senaste årets utveckling av konsumentprisindex.

Kommunsektorns finanser

Det finansiella sparandet för kommunsektorn (kommuner och landsting) uppgick preliminärt till -4 miljarder kronor, eller -0,1 procent av BNP 2015 (se tabell 7.13). År 2016 bedöms kommunsektorn redovisa ett lägre finansiellt sparande jämfört med föregående år. Till stor del beror det på att det tillfälliga stödet till kommunsektorn om 9,8 miljarder kronor som riksdagen beslutade om i december 2015 i nationalräkenskaperna tas upp som en inkomst 2015. Stödet väntas dock till stor del förbrukas 2016 och därmed belasta utgiftssidan det året. Samtidigt utvecklas skatteunderlaget i kommunsektorn starkt 2016 till följd av det förbättrade läget på arbetsmarknaden. Den genomsnittliga skattesatsen i kommunsektorn höjdes dessutom 2016 med 0,11 procentenheter

eller 11 öre per hundra kronor i beskattningsbar inkomst. Även statsbidragen ökar i hög takt 2016, främst till följd av ett högt antal asylsökande, men även till följd av satsningar inom bl.a. utbildningsområdet.

Skatteinkomsterna fortsätter att utvecklas i hög takt 2017, för att sedan dämpas något 2018–2020. Samtidigt avtar ökningen av statsbidragen successivt t.o.m. 2020.

Tabell 7.13 Kommunsektorns finanser 2015–2020

Miljarder kronor om inte annat anges
Utfall för 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totala inkomster	959	1 016	1 071	1 121	1 166	1 213
Procent av BNP	23,1	23,2	23,4	23,6	23,5	23,3
Skatter ¹	639	675	711	743	776	811
Kommunal fastighetsavgift	16	17	17	19	19	20
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	163	185	197	204	205	204
Skatter och bidrag, procent av BNP	19,7	20,0	20,2	20,3	20,2	19,9
Kapitalinkomster	10	8	9	12	17	24
Övriga inkomster	131	132	137	143	149	155
Varav mervärdesskatt	58	62	65	68	70	72
Totala utgifter	963	1 029	1 088	1 141	1 190	1 239
Procent av BNP	23,2	23,5	23,8	24,0	24,0	23,8
Konsumtion	794	853	905	951	990	1 025
procentuell utveckling ²	5,4	7,5	6,1	5,0	4,1	3,5
Investeringar	90	96	102	106	108	110
Övriga utgifter ³	79	79	81	84	92	104
Finansiellt sparande	-4	-12	-16	-20	-24	-26
Procent av BNP	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5
Resultat före extra ordinarie poster	13	21	12	10	7	6

Anm.: Skatter och bidrag som andel av BNP inkluderar intäkter från den kommunala fastighetsavgiften. Faktisk utveckling av statsbidrag. Den större delen av skillnaden mellan resultatet och det finansiella sparandet förklaras av redovisningen av investeringar och avskrivningar. Balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning för kommuner och landsting är kopplade till resultatet, medan det finansiella sparandet är kopplat till målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (se vidare avsnitt 8).

¹ Utfall 2015 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2015 som redovisas i avsnitt 5.2.

² Löpande priser.

³ Inkluderar nettoköp av mark och fastigheter.

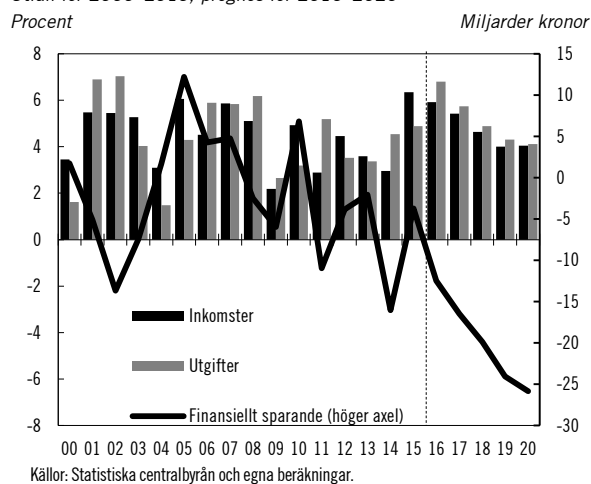
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den goda inkomstutvecklingen fram t.o.m. 2017 ger utrymme för en stark ökning av den kommunala konsumtionen. Samtidigt bidrar den demografiska utvecklingen till att behovet av kommunala välfärdstjänster ökar successivt under prognosperioden. Även investeringsbehovet är stort. Det finansiella sparandet och

resultatet bedöms därmed komma att försämrans successivt under prognosperioden. Det finansiella sparandet uppgår till -0,5 procent av BNP 2020. Även resultatet bedöms minska under prognosperioden och uppgå till 6 miljarder kronor 2020. Det innebär att sektorn som helhet bedöms klara det kommunala balanskravet under hela prognosperioden.

Diagram 7.5 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiellt sparande 2000–2020

Utfall för 2000–2015, prognos för 2016–2020



7.3 Nettoförmögenheten och skuldutveckling

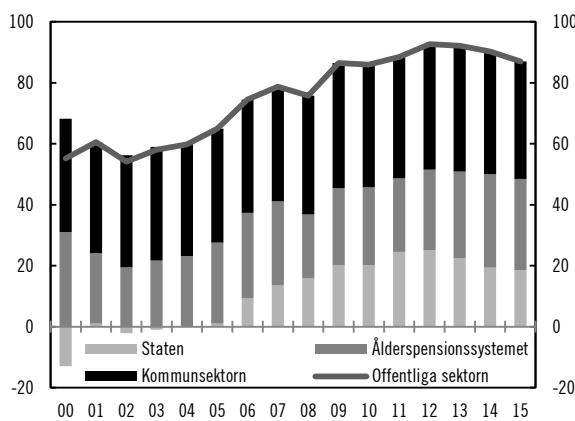
Nettoförmögenheten

Den offentliga sektorns nettoförmögenhet består av både realkapital och finansiella tillgångar, med avdrag för skulder. Realkapitalet, eller kapitalstocken, innefattar både materiella tillgångar, som t.ex. byggnader och anläggningar, och immateriella tillgångar, som t.ex. data-program. 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. Däremot ingår inte marktillgångar, eftersom dessa i nuläget inte finns redovisade 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.

Diagram 7.6 Den offentliga sektorns konsoliderade nettoförmögenhet fördelad på sektorer

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån.

Skulderna omfattar finansiella skulder samt statens och den kommunala sektorns åtaganden för tjänstepensioner.²² Den s.k. Maastrichtskulden, av vilken statsskulden utgör en övervägande del, redovisas till nominellt värde. I finansräkenskaperna definieras skulden till sitt marknadsvärde. Posten Övriga skulder inkluderar skillnaden mellan marknadsvärdet och den nominellt värderade Maastrichtskulden.

Vid utgången av 2015 beräknas den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet ha uppgått till 3 616 miljarder kronor eller 87,0 procent av BNP (se tabell 7.14). Kapitalstocken uppgick till 2 805 miljarder kronor eller 67,5 procent av BNP. Den finansiella nettoförmögenheten, dvs. skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder, uppgick till 811 miljarder kronor eller 19,5 procent av BNP.

Fördelningen av nettoförmögenheten på sektorer visar att statens andel av förmögenheten är lägst 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 netto-

förmögenhet utgörs av finansiella tillgångar. År 2000–2012 ökade nettoförmögenheten med ca 37 procent av BNP. Sedan 2012 har den dock minskat med ca 6 procent som andel av BNP (se diagram 7.6). Det beror framför allt på ökningen av bruttoskulden, som redovisats ovan.

Tabell 7.14 Den offentliga sektorns konsoliderade tillgångar och skulder 2015

	Miljarder kronor	Procent av BNP
Tillgångar	6 203	149,3
Finansiella tillgångar	3 398	81,8
varav aktier	1 384	33,3
Kapitalstock	2 805	67,5
Skulder	2 587	62,3
Maastrichtskuld	1 805	43,4
Pensionsskuld	339	7,6
Övrigt	443	11,2
Förmögenhet	3 616	87,0
Staten ¹	770	18,5
Ålderspensionssystemet	1 246	30,0
Kommunsektorn	1 600	38,5

Anm.: Statens nettoförmögenhet inklusive kommunsektorns löneskatt uppgick 2014 till 855 miljarder kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Finansiell nettoförmögenhet

Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet ligger huvudsakligen i AP-fonderna i ålderspensionssystemet, medan statens finansiella nettoförmögenhet är negativ. Kommunsektorns finansiella tillgångar och skulder har sedan år 2000 i stort sett varit lika stora (se diagram 7.7).

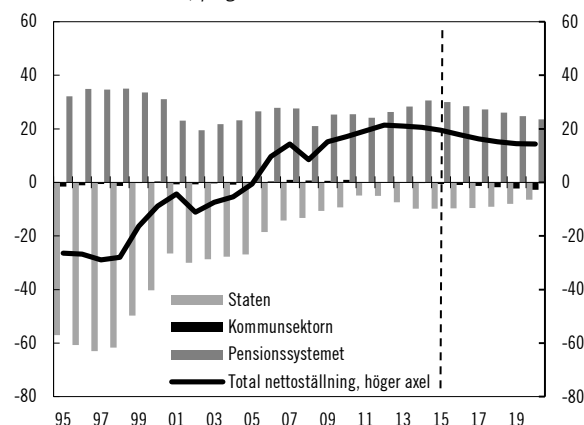
Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar, som huvudsakligen är hänförliga till ålderspensionssystemet, överstiger ränteutgifterna. Den totala skulden inkluderar statens och kommunsektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna som intjänats fr.o.m. 1998. De totala skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

²² Kommunsektorns pensionsskuld avseende förmånsbestämda tjänstepensioner intjänade t.o.m. 1997 ingår inte.

Diagram 7.7 Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet 1990–2020

Procent av BNP

Utfall för 1990–2015, prognos för 2016–2020



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den finansiella nettoförmögenheten minskade från 20,5 procent av BNP 2014 till 19,5 procent av BNP 2015 (se diagram 7.7 tabell 7.15). Av minskningen var 1,2 procentenheter hänförlig till den starka BNP-tillväxten (se sista raden i tabell 7.15). Övriga förändringar som främst avser värdeförändringar svarade i stället för en förstärkning på 0,2 procentenheter.

Tabell 7.15 Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet 2015–2020

Procent av BNP

Utfall för 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Staten	-9,8	-9,6	-9,5	-9,0	-8,0	-6,5
Ålderspensions systemet	30,0	28,4	27,2	26,0	24,8	23,5
Kommunsektorn	-0,6	-1,0	-1,4	-1,8	-2,3	-2,8
Offentlig sektor	19,5	17,8	16,3	15,2	14,5	14,3
Förändring	-1,0	-1,7	-1,5	-1,1	-0,7	-0,2
<i>Bidrag till förändringen</i>						
Finansiellt sparande	0,0	-0,4	-0,7	-0,4	0,1	0,7
Värdeförändringar m.m.	0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2
Nominell BNP-förändring	-1,2	-1,0	-0,7	-0,6	-0,6	-0,7

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Underskottet i det finansiella sparandet och den fortsatt starka konjunktur-tillväxten medför att den finansiella nettoförmögenheten, i frånvaro av värdeförändringar, minskar med 1,7 procent som andel av BNP 2016.

Den finansiella nettoförmögenheten fortsätter att minska som andel av BNP 2017–2020. Över-

skotten i det finansiella sparandet mot slutet av perioden kompenserar inte den minskning av förmögenhetskvoten som följer av att BNP ökar. Den finansiella nettoförmögenheten beräknas 2020 uppgå till ca 744 miljarder kronor, vilket motsvarar 14,3 procent av BNP.

Fram t.o.m. 2020 beräknas den finansiella nettoförmögenheten i absoluta tal ha minskat med närmare 60 miljarder kronor jämfört med 2014, vilket till stor del beror på förändringen av det ackumulerade finansiella sparandet.

Skuldutvecklingen

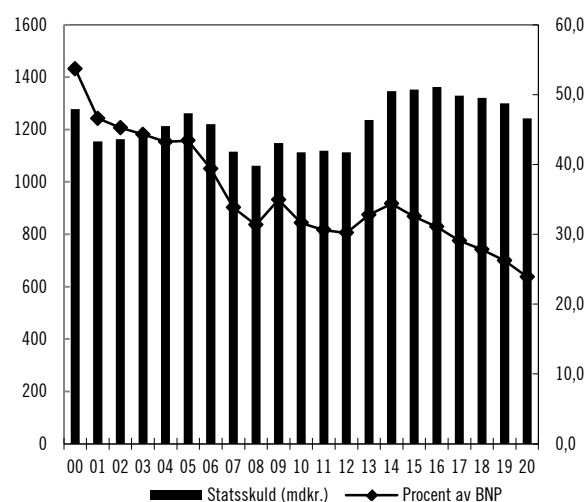
Statsskulden uppgick till 1 352 miljarder kronor i slutet av 2015, vilket var en ökning med 5 miljarder kronor jämfört med 2014 (se tabell 7.16 och diagram 7.8). Statens budget visade ett underskott på 33 miljarder kronor 2015. Att statsskulden trots detta enbart ökade med 5 miljarder kronor beror bl.a. på att de s.k. statsskuld-dispositionerna var mindre vid utgången av 2015 än vid utgången av 2014. Skulddispositionerna innefattar bl.a. realiserade valutakursdifferenser och upplupen inflationskompensation som påverkar skulden, men inte statens budgetsaldo och nettolånebehov.

Diagram 7.8 Statsskuldens utveckling 2000–2020

Utfall t.o.m. 2015, prognos för 2016–2020

Miljarder kronor

Procent av BNP



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

År 2016 beräknas statsskulden öka med 10 miljarder kronor till 1 362 miljarder kronor, men minska som andel av BNP. Från och med 2017 bidrar de växande budgetöverskotten till att statsskulden minskar, både nominellt och

uttryckt som andel av BNP. I slutet av 2020 beräknas skuldkvoten, dvs. den konsoliderade statsskulden som andel av BNP, uppgå till 23,9 procent.

Tabell 7.16 Statsskuldens förändring 2015–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Miljarder kronor</i>						
<i>Utfall för 2015, prognos för 2016–2020</i>						
Okonsoliderad statsskuld vid ingången av året	1 394	1 403	1 414	1 382	1 375	1 355
Förändring av okonsoliderad statsskuld	9	11	-32	-7	-19	-56
Varav:						
Lånebehov ¹	33	12	-29	-5	-15	-53
Skulddispositioner m.m.	-24	-1	-4	-3	-4	-3
Okonsoliderad statsskuld vid årets slut ²	1 403	1 414	1 382	1 375	1 355	1 299
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	51	52	53	54	55	56
Statsskuld vid årets slut³	1352	1362	1329	1321	1300	1243
Statsskuld-förändring ⁴	5	10	-33	-8	-20	-57
<i>Statsskuld i procent av BNP</i>	<i>32,5</i>	<i>31,1</i>	<i>29,1</i>	<i>27,8</i>	<i>26,2</i>	<i>23,9</i>

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

¹ Identiskt med statens budgetsaldo med omvänt tecken.

² I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.

³ Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.

⁴ Avser statsskuld-förändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

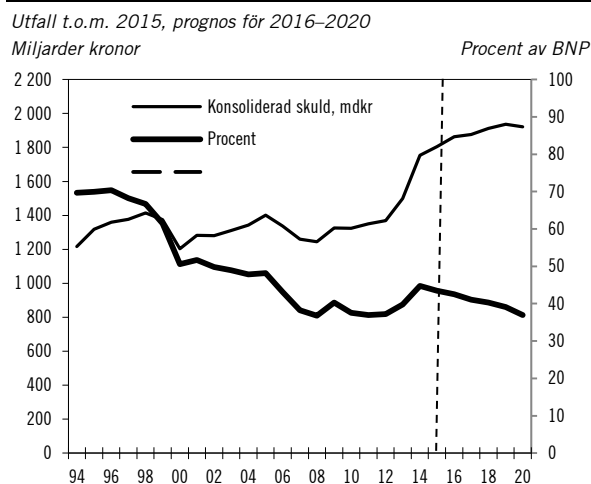
Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld är låg

Maastrichtskulden definieras av EU-regler och används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. För svenska förhållanden innebär definitionen att skulden består av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

Inför Sveriges EU-inträde den 1 januari 1995 uppgick den konsoliderade bruttoskulden till 1 216 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 70 procent av BNP (se diagram 7.9). Sedan

dess har det nominella värdet ökat med närmare 600 miljarder kronor, för att vid utgången av 2015 uppgå till 1 805 miljarder kronor.

Diagram 7.9 Den konsoliderade bruttoskulden 1994–2020



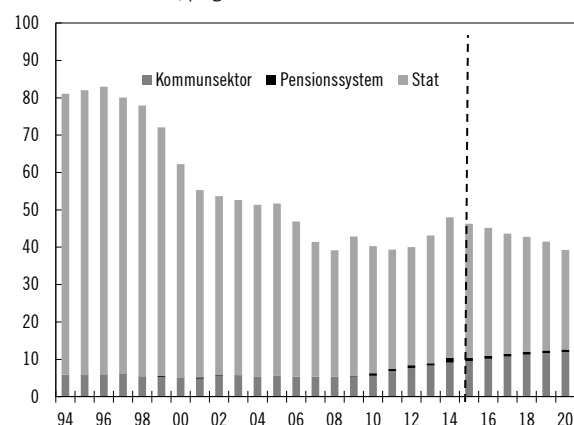
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Merparten av ökningen skedde mellan 2012 och 2014, då skulden ökade med ca 380 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 7,6 procent som andel av BNP. Statens finansiering av Riksbankens lån för förstärkningen av valuta-reserven ökade skulden 2013 med 2,7 procentenheter. Vidare ökade skulden 2014 med ca 2,6 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 årsskiftet. Effekten bruttoredo visas i NR, men är lika stor på tillgångar och skulder och därför neutral för den finansiella förmögenheten. Eftersom dessa repor hanteras av Kammarkollegiet påverkas inte statsskulden enligt budgeten som endast speglar Riksgäldskontorets skuldhantering. I övrigt bidrog underskotten i de offentliga finanserna och valutakurseffekter till att skulden ökade.

Diagram 7.10 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld fördelad på sektorer

Procent av BNP

Utfall för 1994–2015, prognos för 2016–2020



Anm.: Summan av de tre delsektorernas skuld överstiger den totala Maastrichtskulden eftersom den totala skulden är konsoliderad.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skulden har emellertid minskat kraftigt som andel av BNP sedan 1994, och uppgick vid utgången av 2015 till 43,4 procent av BNP (skuldkvoten), vilket kan jämföras med referensvärdet inom stabilitets- och tillväxtpakten om högst 60 procent av BNP (se diagram 7.10 och tabell 7.17).

Tabell 7.17 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen 2015–2020

Procent av BNP om inte annat anges

Utfall för 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Miljarder kronor	1 805	1 864	1 876	1 912	1 936	1 922
Procent av BNP	43,4	42,5	41,1	40,3	39,1	36,9
Förändring	-1,3	-0,9	-1,4	-0,8	-1,2	-2,1
Bidrag till förändringen						
Primärt finansiellt sparande	-0,5	0,0	0,2	-0,2	-0,8	-1,5
Ränteutgifter	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8
Stock-flöde	1,2	0,9	-0,4	0,4	0,6	0,4
Periodisering av räntor och skatter	0,5	0,2	-0,8	0,1	0,5	0,4
Försäljning av aktier m.m.	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Övrigt	0,7	0,8	0,6	0,4	0,1	0,1
Nominell BNP-förändring	-2,6	-2,3	-1,7	-1,6	-1,7	-1,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av skulden beror på det finansiella sparandet, som kan fördelas på primärt sparande, ränteutgifter och det s.k. stock-flödet. Detta flöde utgörs av finansiella transaktioner och periodiseringar som inte påverkar det finansiella sparandet.

Bruttoskulden beräknas öka till följd av underskotten i det finansiella sparandet t.o.m. 2018, men i långsammare takt än BNP. År 2020 beräknas skulden uppgå till ca 36,9 procent av BNP.

7.4 Finansiellt sparande enligt olika bedömare

I detta avsnitt redovisas en jämförelse mellan de senaste prognoserna för det finansiella sparandet gjorda av regeringen i denna proposition, Ekonomistyrningsverket (ESV), Konjunkturinstitutet (KI), Riksbanken, OECD, Europeiska kommissionen och Internationella valutafonden (IMF). Vid en jämförelse av de olika bedömningarna är det viktigt att beakta att de har gjorts vid olika tidpunkter och kan bygga på olika antaganden om den framtida politiken.

Prognosjämförelse avseende det finansiella sparandet

Regeringens prognostiserade utveckling av de offentliga finanserna överensstämmer väl med både ESV:s och KI:s beräkningar för 2016 och 2017 (se tabell 7.18).

Regeringens prognos av det finansiella sparandet skiljer sig dock från Europeiska kommissionens prognos. Skillnaden uppgår till 0,6 procent av BNP 2016. Skillnaden mellan de olika prognoserna beror framför allt på olika bedömningar av den ekonomiska återhämtningen, konsumtionsefterfrågan, utvecklingen på arbetsmarknaden och inflationsutvecklingen.

Enligt KI:s prognos exklusive åtgärder förstärks de offentliga finanserna snabbare fr.o.m. 2018, vilket bl.a. förklaras av att KI räknar med en svagare ökning av de offentliga utgifterna än regeringen.

Tabell 7.18 Bedömningar av finansiellt sparande 2016–2020

Procent av BNP

	2016	2017	2018	2019	2020
Regeringen	-0,4	-0,7	-0,4	0,1	0,7
KI, 160323	-0,3	-0,6	0,2	0,6	0,9
KI exkl. åtgärder	-0,3	-0,6	0,3	0,9	1,3
ESV, 160406	-0,3	-0,7	-0,3	0,2	0,8
EU-kommissionen, 160204	-1,1	-1,2			
Riksbanken, 160211	-0,8	-0,7	-0,6		
OECD, 151109	-0,6	-0,3			
IMF, 151006	-0,7	-0,4	0,0	0,4	0,7

Källor: Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet, Riksbanken, Europeiska kommissionen, OECD samt Internationella valutafonden (IMF).

Prognosjämförelse avseende det strukturella sparandet

I tabell 7.19 redovisas olika bedömare 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 på dels olika prognoser för BNP-gapet, dels olika beräkningsmetoder.

Tabell 7.19 Bedömningar av strukturellt sparande 2016–2020

Procent av BNP eller potentiell BNP

	2016	2017	2018	2019	2020
Regeringen	-0,2	-0,7	-0,5	0,0	0,8
KI, 160323	-0,4	-1,0	-0,5	0,0	0,7
KI exkl. åtgärder	-0,4	-0,9	-0,3	0,4	1,2
ESV, 160406	-0,6	-0,9	-0,4	0,2	0,8
EU-kommissionen, 160204	-1,0	-1,2			
OECD, 151109	-0,8	-1,2			
IMF, 151006	-0,8	-0,7	-0,4	0,0	0,4

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

Endast KI bedömer att det strukturella sparandet kommer att överstiga 1 procent av BNP, vid en oförändrad finanspolitik.

7.5 Uppföljning av statens budgetsaldo

En fullständig uppföljning av statens budget för budgetåret 2015 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2015 (skr. 2015/16:101).

Statens budgetsaldo visade 2015 ett underskott om 33 miljarder kronor. Underskottet blev därmed 3 miljarder kronor mindre än enligt den prognos som gjordes i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1), se tabell 7.20.

Tabell 7.20 Utfall för statens budget 2015

Miljarder kronor

	Prognos i BP16	Utfall	Differens utfall – prognos
Inkomster	851,9	859,5	7,6
Statens skatteinkomster ¹	877,1	894,1	17,0
Övriga inkomster ¹	-25,2	-34,6	-9,4
Utgifter m.m.	887,5	892,2	4,7
Utgifter exkl. statsskuld räntor ²	845,9	867,4	21,5
Statsskuld räntor m.m.	26,5	21,9	-4,6
Riksgäldskontorets nettoutlåning	15,1	10,1	-5,0
Kassamässig korrigering	0,0	-7,3	-7,3
Budgetsaldo	-35,6	-32,6	-2,9

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

¹ För jämförbarhet med statens budget redovisas utfallen enligt de gällande principerna för statens budget.² Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Förbättringen av budgetsaldot förklaras i huvudsak av att inkomsterna blev ca 8 miljarder kronor högre än beräknat. Differensen mellan utfall och prognos för statens skatteinkomster beror huvudsakligen på att intäkterna från skatt på företagsvinster och mervärdesskatt blev högre än väntat.

Differensen mellan utfall och prognos för övriga inkomster om 9 miljarder kronor beror främst på att inga försäljningar av statliga ägarandelar i företag genomfördes under året, medan det i budgetpropositionen hade gjorts ett beräkningstekniskt antagande för försäljningsinkomster om 15 miljarder kronor.

Posten Utgifter m.m. blev högre än beräknat 2015, framför allt till följd av de tidigarelagda betalningar som gjordes i slutet av 2015, men som egentligen avsåg utgifter för 2016. Vidare blev utgifterna högre än beräknat till följd av de ändringar som beslutades efter förslag i propositionen Extra ändringsbudget i

december 2015 och som innebar ökat stöd till kommunsektorn om ca 10 miljarder kronor.

7.6 Uppföljning av den offentliga sektorns finanser

Den offentliga sektorn redovisade ett sparande i balans 2015 (se tabell 7.21). Detta var 36 miljarder kronor högre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2016. Det var huvudsakligen inkomsterna från skatter som blev högre än förväntat; dels blev inkomsterna från bolagsskatten högre än beräknat, till följd av den extra inbetalningen på 15 miljarder kronor (se avsnitt 7.2), dels blev inkomsterna från skatt på konsumtion 16 miljarder kronor högre.

För 2016 har prognosen för det finansiella sparandet reviderats upp med över 20 miljarder kronor, eller 0,5 procent av BNP. Prognosen för inkomsterna från framför allt skatt på kapital, men även från skatt på konsumtion, har reviderats upp i förhållande till beräkningen i budgetpropositionen.

Även utgifterna har reviderats upp i förhållande till den föregående prognosen, vilket främst beror på de högre utgifterna som följer av det exceptionellt höga antalet asylsökande.

För 2017–2019 har utgifterna i den offentliga sektorn reviderats upp i högre utsträckning än inkomsterna, vilket medför att det finansiella sparandet beräknas bli 7–15 miljarder kronor lägre samtliga år jämfört med budgetpropositionen.

Tabell 7.21 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2016

Miljarder kronor och procent av BNP

	2015	2016	2017	2018	2019
Finansiellt sparande i budgetpropositionen för 2016	-36	-40	-23	-2	15
<i>Procent av BNP</i>	<i>-0,9</i>	<i>-0,9</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,3</i>
Förändringar					
Inkomster	40	37	34	30	42
Skatter	39	42	37	35	44
Staten	35	35	28	28	32
Ålderspensions systemet	0	0	1	0	1
Kommunsektorn	4	6	8	8	11
Övriga inkomster	0	-5	-3	-6	-2
Utgifter	4	16	41	45	53
Kommunal konsumtion	6	26	36	40	44
Ålderspensioner	-1	-2	-2	-3	-4
Ränteutgifter	-6	-7	-6	-4	-5
Övriga primära utgifter	5	-1	13	11	19
Förändring av finansiellt sparande	36	21	-7	-15	-11
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,9</i>	<i>0,5</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,2</i>
Stat	24	23	0	-6	-3
Ålderspensionssystem	3	1	0	-1	3
Kommunsektor	8	-2	-7	-8	-10
Finansiellt sparande i 2016 års ekonomiska vårproposition	0	-19	-31	-17	4
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,1</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den konsoliderade bruttoskulden och den finansiella nettoförmögenheten jämfört med budgetpropositionen för 2016

Den finansiella nettoförmögenheten har reviderats upp med ca 80–120 miljarder kronor för hela prognosperioden jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2016. Revideringarna beror till stor del på att NR marknadsvärderat statens onoterade aktier i icke-finansiella och finansiella företag, vilket höjt värdet med ca 60 miljarder kronor fr.o.m. 2014. I övrigt följer revideringarna av den finansiella förmögenheten i stora drag den förstärkning som beräknas för det ackumulerade finansiella sparandet.

Maastrichtskulden blev 12 miljarder kronor högre 2015 än vad som beräknades i budgetpropositionen. För 2016–2019 har bruttoskulden reviderats upp med 17–77 miljarder kronor per år.

Tabell 7.22 Offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2016

Miljarder kronor om inte annat anges

Utfall för 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019
Finansiellt sparande i budgetpropositionen för 2016					
Finansiell nettoförmögenhet	709	665	637	629	634
Procent av BNP	17,3	15,5	14,3	13,5	13,1
Konsoliderad skuld	1 793	1 826	1 859	1 865	1 859
Procent av BNP	43,8	42,7	41,6	40,0	38,3
Förändringar					
Finansiell nettoförmögenhet	102	117	108	91	83
Konsoliderad skuld	12	38	17	47	77
Finansiellt sparande i 2016 års ekonomiska vårproposition					
Finansiell nettoförmögenhet	811	782	745	720	717
Procent av BNP	19,5	17,8	16,3	15,2	14,5
Konsoliderad skuld	1 805	1 864	1 876	1 912	1 936
Procent av BNP	43,4	42,5	41,1	40,3	39,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kommunsektorns finanser jämfört med budgetpropositionen för 2016

Jämfört med prognosen budgetpropositionen för 2016 har kommunsektorns finansiella sparande reviderats upp med 8 miljarder kronor 2015 till följd av nya uppgifter i form av preliminärt utfall från NR (se tabell 7.23). Den främsta förklaringen till det högre sparandet är att det tillfälliga stödet till kommunsektorn om ca 10 miljarder kronor i sin helhet stärker det finansiella sparandet i kommunsektorn 2015, samtidigt som det till större delen kommer att påverka konsumtionen 2016. Även skatteinkomsterna blev högre än prognosen i budgetpropositionen. En motverkande faktor är att konsumtionsutgifterna blev högre jämfört med prognosen.

Prognosen för det finansiella sparandet har dock reviderats ned med 2–10 miljarder kronor

per år 2016–2020, trots att både skatteinkomsterna och statsbidragen reviderats upp. De ökade skatteinkomsterna beror till stor del på att antalet arbetade timmar har reviderats upp. De högre statsbidragen beror främst på att det stora antalet asylsökande medför högre specialdestinerade statsbidrag till kommunsektorn. Samtidigt är utgifterna uppjusterade ännu mer, vilket till stor del beror på att befolkningsökningen medför att de kommunala konsumtionsutgifterna ökar.

Det preliminära resultatet före extraordinära poster 2015 är oförändrat jämfört med prognosen i budgetpropositionen. Prognosen för resultatet har reviderats upp med 5 miljarder kronor 2016 och reviderats ned med 7 miljarder kronor per år 2017–2020. Uppjusteringen 2016 beror till stor del på att större delen av det tillfälliga stödet till kommunsektorn kommer att redovisas som en intäkt i resultaträkningen detta år.

Tabell 7.23 Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2016.

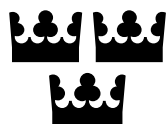
Miljarder kronor

	2015	2016	2017	2018	2019
Totala inkomster	15	20	25	30	38
Skatter	4	6	8	8	11
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	12	15	18	21	25
Övriga inkomster	-2	-2	-1	0	2
Totala utgifter	6	22	32	38	48
Konsumtion	6	26	36	40	44
Investeringar	1	0	0	3	5
Övriga utgifter	-1	-4	-5	-5	0
Finansiellt sparande	8	-2	-7	-8	-10
Resultat före extraordinära poster	0	5	-7	-7	-7

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8

Kommunsektorns finanser och sysselsättning



8 Kommunsektorns finanser och sysselsättning

Sammanfattning

- Resultatet för kommunsektorn uppgick preliminärt till 13 miljarder kronor 2015 och låg därmed på samma nivå som 2014. Kommunernas resultat uppgick till 12 miljarder kronor, medan landstingens resultat uppgick till 1 miljard kronor. Medelresultatet för kommunsektorn 2011-2015 uppgick till 15 miljarder kronor, varav kommunernas medelresultat uppgick till 14 miljarder kronor och landstingens till 1 miljard kronor. Även resultatet före extraordinära poster uppgick till 13 miljarder kronor 2015, vilket ska jämföras med 14 miljarder kronor 2014.
 - Andelen kommuner med positiva resultat före extraordinära poster var 91 procent 2015 och andelen landsting var 60 procent. En tillfällig återbetalning av försäkringspremier från AFA Försäkring om 4,9 miljarder kronor förstärkte resultatet.
 - De långfristiga skulderna fortsatte att öka 2015 och uppgick till 295 miljarder kronor i kommunsektorn. Höga investeringsnivåer och utlåning till de kommunala företagen är förklaringar till att låneskulden ökat.
 - Skatteinkomsterna förväntas öka starkt de närmaste åren i takt med att utvecklingen på arbetsmarknaden fortsätter att förbättras. På några års sikt ökar antalet arbetade timmar långsammare vilket bidrar till att skatteinkomsternas ökningstakt avtar, för att 2019 och 2020 ligga i paritet med den genomsnittliga ökningstakten 2000–2015.
 - Även statsbidragen ökar kraftigt 2016 och 2017, främst till följd av det stora antalet asylsökande, men också till följd av satsningar inom bl.a. utbildningsområdet.
 - Den kommunala konsumtionen bedöms öka mycket starkt under de närmaste åren till följd av det stora antalet asylsökande och demografiska förändringar med fler barn och äldre i befolkningen. Ökningen bedöms bli 4,7 procent i fasta priser 2016 och i genomsnitt ca 1,6 procent per år 2017–2020.
 - Sammantaget bedöms den kommunfinansierade sysselsättningen öka med 108 000 personer mellan 2015 och 2020.
 - Den starka inkomstutvecklingen ger utrymme till att både öka konsumtionen och förbättra resultatet, framför allt 2016. Därefter ökar dock utgifterna i högre takt än inkomsterna och resultatet väntas successivt minska t.o.m. 2020, för att då uppgå till 6 miljarder kronor. Det finansiella sparandet bedöms samtidigt minska från -12 till -26 miljarder kronor 2016–2020.
-

8.1 Kommunerna och landstingen – en viktig del av svensk ekonomi

Kommunsektorn, dvs. kommuner och landsting, ansvarar för merparten av de skattefinansierade välfärdstjänsterna. Sektorn utgör därmed en viktig del av den svenska ekonomin. Kommunsektorns totala utgifter motsvarade 2015 ca 23 procent av BNP, varav ca 19 procentenheter utgjordes av konsumtionsutgifter. Resterande del utgjordes av transfereringar, investeringar och ränteutgifter.

De kommunala konsumtionsutgifterna består till stor del av utgifter för hälso- och sjukvård, utbildning och social verksamhet. Dessa verksamheter är obligatoriska, dvs. uppgifter som kommuner och landsting enligt lag ska ansvara för. Andra obligatoriska verksamheter är t.ex. räddningstjänst och kollektivtrafik. Frivilliga verksamheter, såsom kultur- och fritidsverksamhet, utgör en mindre del av de kommunala verksamheterna.

Kommunerna och landstingen sysselsätter ungefär en fjärdedel av det totala antalet sysselsatta i Sverige. Omkring 80 procent av dessa är kvinnor. Därtill kommer personer anställda i privata företag som utför tjänster som finansieras av kommuner och landsting. Totalt var drygt 1,3 miljoner personer sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet 2015.

Kommunerna och landstingen finansierar till två tredjedelar sin verksamhet med kommunal inkomstskatt. Det är därför av stor betydelse för kommunsektorns finanser hur sysselsättningen utvecklas.

Statsbidragen, den näst största inkomstposten för kommunsektorn, utgör omkring en sjättedel av de sammanlagda inkomsterna. Statsbidragen utgörs dels av generella statsbidrag, dels av riktade statsbidrag. De senare är avsedda att användas till vissa specificerade verksamheter eller ändamål.

Därutöver kan kommuner och landsting finansiera sina verksamheter med avgifter. Möjligheten att använda avgiftsfinansiering är dock begränsad i lag, och varierar mellan olika verksamheter.

8.2 Kommunsektorns resultat

Kommunallagens krav

Av kommunallagen (1991:900) följer att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning och en budget i balans. Det minskar risken för underskott och bidrar till att nå målet för det finansiella sparandet för hela den offentliga sektorn. Detta har stor betydelse för att säkerställa en ansvarsfull ekonomisk förvaltning i kommunsektorn.

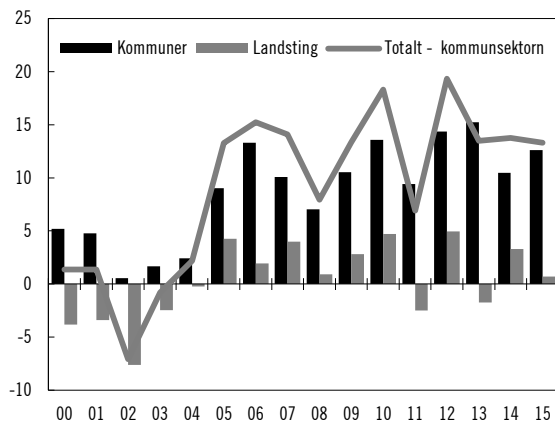
Kommuner och landsting tillämpar bokföringsmässiga grunder i redovisningen, vilket innebär att inkomster och utgifter periodiseras så att intäkter och kostnader redovisas i resultaträkningen den period då tjänsten eller varan levereras respektive förbrukas. Det är resultatet, inte det finansiella sparandet, som är avgörande för om kommuner och landsting uppfyller kommunallagens krav på en balanserad budget.

Kommunsektorns resultat oförändrat 2015 jämfört med 2014

Resultatet för kommunsektorn uppgick preliminärt till 13 miljarder kronor 2015. Kommunernas resultat uppgick till 12 miljarder kronor, medan landstingens resultat uppgick till 1 miljard kronor. Resultatet för kommunsektorn som helhet låg därmed på samma nivå som 2014. Kommunernas resultat var 2,5 miljarder kronor högre jämfört med 2014, medan landstingen redovisade ett resultat som var 2,6 miljarder kronor lägre än 2014. Medelresultatet uppgick till 15 miljarder kronor per år 2011–2015, varav kommunernas medelresultat uppgick till 14 miljarder kronor och landstingens till 1 miljard kronor.

Diagram 8.1 Resultat före extraordinära poster 2000–2015

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Resultatet före extraordinära poster uppgick 2015 till drygt 13 miljarder kronor, vilket var knappt 1 miljard kronor lägre än 2014. Kommunernas resultat uppgick samma år till 12,6 miljarder kronor och landstingens till 0,7 miljarder kronor. Kommunsektorns medelresultat före extraordinära poster uppgick till 13 miljarder kronor per år 2011–2015, varav kommunernas medelresultat uppgick till 12 miljarder kronor och landstingens till 1 miljard kronor.

Kommunsektorn har haft positiva resultat sedan 2004 (se diagram 8.1). En försämring av resultatet skedde 2008, som framför allt berodde på en svagare tillväxt i skatteunderlaget, men också på nedskrivningar av värdet på finansiella tillgångar. Försämringen 2011 och 2013 förklaras av sänkt diskonteringsränta på pensionsskulden. År 2013 skedde även en återbetalning av premier från AFA Försäkring, vilket medförde att resultatet inte försämrades för kommunsektorn som helhet (se tabell 8.2). Nedan kommenteras resultatet 2015 utifrån resultaträkningen (se tabell 8.1) och utifrån tillfälliga poster som är generella för samtliga kommuner och landsting samt extraordinära poster (se tabell 8.2).

Tabell 8.1 Kommunsektorns resultaträkning 2011–2015

Miljarder kronor

	2011	2012	2013	2014	2015
Verksamhetens intäkter	155	170	178	179	193
Verksamhetens kostnader	-781	-807	-837	-872	-917
Avskrivningar	-24	-26	-28	-28	-30
Verksamhetens nettokostnader	-650	-663	-687	-721	-753
Skatteintäkter	540	561	584	602	634
Generella statsbidrag och utjämning	123	120	123	127	128
Finansiella intäkter	13	16	16	15	13
Finansiella kostnader	-20	-14	-22	-10	-9
Resultat före extraordinära poster	7	19	13	14	13
Extraordinära poster	0	0	9	-1	0
Årets resultat	7	19	22	13	13

Anm.: Utfallet för 2015 är preliminärt. Varje enskild rad är avrundad till miljarder kronor. Det innebär att det inte alltid går att summera delraderna till en totalsumma. Generella statsbidrag redovisas enligt redovisningen i kommuner och landsting och inte enligt nationalräkenskaperna. Det innebär att statsbidraget för läkemedelsförmånen och fastighetsavgiften ingår.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Tabell 8.2 Tillfälliga och extraordinära poster 2011–2015, bokförda belopp

Miljarder kronor

	2011	2012	2013	2014	2015
Återbetalning från AFA Försäkring	1	11	10	-	5
Sänkt diskonteringsränta för pensioner	-8	-	-10	-	-
Extraordinära poster	0	0	9	-1	0
Summa tillfälliga poster	-7	11	9	-1	5

Källa: Statistiska centralbyrån.

Verksamhetens nettokostnader ökade med 4,4 procent i löpande priser 2015 jämfört med 2014. Verksamhetens intäkter påverkades av en tillfällig återbetalning av premier från AFA Försäkring med 4,9 miljarder kronor, varav 3,6 miljarder kronor betalades till kommunerna och 1,3 miljarder kronor till landstingen. Om denna tillfälliga återbetalning exkluderas från verksamhetens intäkter ökade verksamhetens nettokostnader med 5,1 procent 2015. Skatteintäkterna ökade med 32 miljarder kronor, eller 5,3 procent, mellan 2014 och 2015. Det berodde främst på att skatteunderlaget ökade, men ca 2,5 miljarder kronor av ökningen berodde på att den genomsnittliga skattesatsen höjdes med 0,13 procentenheter (13 öre per 100 kronor i beskattningsbar inkomst) till 31,99 procent. Generella statsbidrag, såsom de redovisas i kommunsektorn, ökade med 0,7 procent.

Av det extra statsbidrag om 9,8 miljarder kronor som betalades ut i december 2015 med anledning av flyktingsituationen redovisades 1,0 miljard kronor som en intäkt 2015. Av intäkten på 1,0 miljard kronor avsåg 0,9 miljarder kronor kommunerna och 0,1 miljarder kronor landstingen.

Skatteintäkterna och de generella statsbidragen ökade med i genomsnitt 3,5 procent per år 2011–2015, medan verksamhetens nettokostnader ökade med i genomsnitt 3,7 procent per år motsvarande period. Det finansiella nettot och de extraordinära posterna bidrog till ett genomsnittligt positivt resultat.

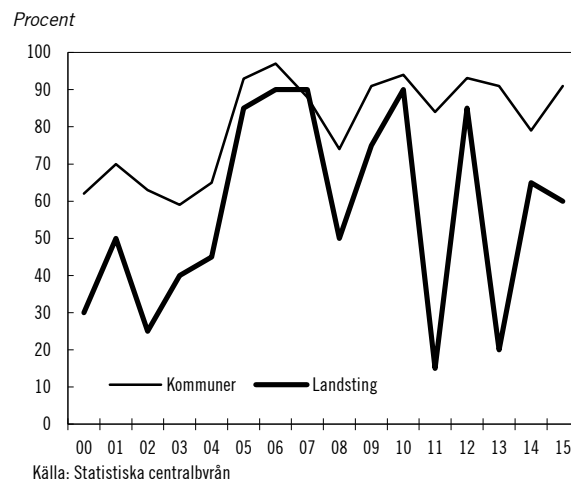
Andelen kommuner med positivt resultat ökade

Andelen kommuner som redovisat positiva resultat har varit högre och mer stabil över tid än andelen landsting (se diagram 8.2). De stora svängningarna under senare år i landstingens resultat beror till stor del på förändringen av diskonteringsräntan som används vid beräkning av pensionsskulden. Jämfört med kommunerna har landstingen fler anställda i de högre inkomstgrupperna som tjänar in förmånsbestämd pension, vilket innebär en större påverkan på pensionsskulden och därmed på resultatet.

Andelen kommuner som redovisade ett positivt resultat före extraordinära poster uppgick 2015 till 91 procent (264 av totalt 289²³ kommuner). Det är 34 kommuner fler än 2014. Av landstingen redovisade 60 procent (12 av 20 landsting) ett positivt resultat, vilket var en försämring med 1 landsting jämfört med föregående år (se diagram 8.2).

År 2011–2015 hade 178 kommuner och 1 landsting resultat som var antingen positiva eller låg på noll samtliga år. Av kommunerna hade 6 stycken negativa resultat fyra av dessa år och av dem hade 4 stycken negativa resultat 2015. Av landstingen hade 2 stycken negativa resultat samtliga fem år 2011–2015.

Diagram 8.2 Andel kommuner och landsting som redovisar positiva resultat 2000–2015



Det finns en relativt stor spridning i resultatet mellan enskilda kommuner och mellan enskilda landsting (se tabell 8.3).

Tabell 8.3 Resultat före extraordinära poster

Kronor per invånare

	Genomsnitt 2011–2015	Genomsnitt 2015	Högst resultat 2015	Lägst resultat 2015
Kommuner	1 285	1 280	15 529	- 13 255
Landsting	96	68	670	-1 821

Källa: Statistiska centralbyrån.

De kommuner som hade högst och lägst resultat utgjorde ytterligheter. En stor realisationsvinst och kostnad för att lösa in (försäkra) pensioner som intjänats före 1998 bidrog bl.a. till den stora spridningen mellan kommunerna. Det är inte lika stor spridning mellan landstingen som mellan kommunerna.

God ekonomisk hushållning

Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning innebär bl.a. att kommunerna och landstingen ska fastställa egna finansiella mål och ha en långsiktigt hållbar ekonomi.

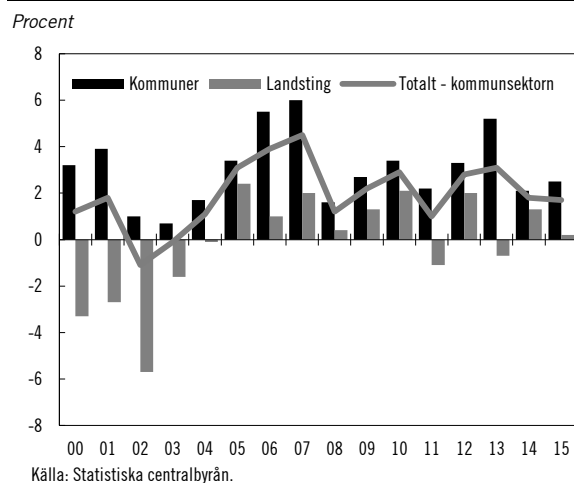
Ett vanligt förekommande mål har varit att årets resultat bör uppgå till 2 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. Kommande utmaningar med bl.a. ökande investeringsnivåer och demografiska förändringar ställer dock högre krav, vilket kommunsektorn som helhet på sikt bör planera för.

År 2015 uppgick kommunsektorns resultat till 1,7 procent som andel av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. Kommunernas

²³ En kommun har inte lämnat uppgifter till Statistiska centralbyrån.

andel uppgick i genomsnitt till 2,5 procent och landstingens andel till 0,2 procent (se diagram 8.3). Kommunerna har sammantaget redovisat högre resultat än landstingen, mätt som andelen av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Diagram 8.3 Resultatets andel av skatter och generella statsbidrag 2000–2015



Det var en relativt stor spridning mellan kommunerna respektive mellan landstingen avseende resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag (se tabell 8.4).

Tabell 8.4 Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag

Procent

	Genomsnitt 2011–2015	Genomsnitt 2015	Högst andel 2015	Lägst andel 2015
Kommuner	3,1	2,5	33,4	- 33,5
Landsting	0,4	0,2	2,5	-6,5

Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunsektorn klarade balanskravet

Balanskravet innebär att enskilda kommuner och landsting inte får besluta om en budget där kostnaderna överstiger intäkterna. Om resultatet ändå blir negativt måste det regleras inom tre år, om det inte föreligger synnerliga skäl.

Innan resultatet kan stämmas av mot balanskravet ska det bl.a. justeras för realisationsvinster och realisationsförluster i en s.k. balanskravsutredning. Det finns också sedan 2013 en möjlighet för kommunerna och landstingen att genom resultatutjämningsreserver sätta av en del av överskottet i goda tider för att täcka negativa resultat i en lågkonjunktur.

Vid tidpunkten för inrapporteringen av det preliminära bokslutet för 2015 hade inte alla kommuner och landsting tagit ställning till om det förelåg synnerliga skäl att inte återställa ett underskott inom angiven tid. Det innebär att det sammanlagda negativa resultatet som ska återställas per den 31 december 2015 ännu inte kan redovisas. Vid utgången av 2014 var det totalt 30 kommuner som angav att de sammanlagt hade 0,6 miljarder kronor i ackumulerade negativa resultat som skulle återställas. Landstingen hade ett sämre resultat än kommunerna 2014 och flera åberopade synnerliga skäl för att underlåta att återställa underskotten. Det var 7 landsting som angav att de vid utgången av 2014 hade ett underskott på sammanlagt 1,5 miljarder kronor att återställa.

8.3 Kommunsektorns tillgångar och skulder

Kommunernas och landstingens balansräkningar visar den finansiella ställningen vid årets slut. Balansräkningen ger en bild av vilka tillgångar som kommunerna respektive landstingen förfogar över och hur de har finansierats (se tabell 8.5).

Tabell 8.5 Kommunsektorns balansräkning 2011–2015

Miljarder kronor

	2011	2012	2013	2014	2015
Anläggningstillgångar	651	673	712	765	819
Bidrag till statlig infrastruktur	2	2	2	4	4
Omsättningstillgångar	204	246	256	276	297
Summa tillgångar	857	921	970	1 045	1 120
Eget kapital	376	396	418	433	446
Varav årets resultat	7	19	22	13	13
Varav resultatutjämningsreserver			7	7	8
Avsättningar	102	109	125	134	141
Långfristiga skulder	187	211	220	249	295
Kortfristiga skulder	192	206	207	229	237
Summa eget kapital, avsättningar och skulder	857	921	970	1 045	1 120
Ansvarsförbindelser	621	591	637	628	-
Varav pensionsförpliktelser som inte ingår i balansräkningen	366	365	387	373	359

Anm.: Utfallet för 2015 är preliminärt. Värdet är per den 31 december aktuellt år. Varje enskild rad är avrundad till miljarder kronor. Det innebär att det inte alltid går att summera delraderna till totalsumman.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Kommunsektorns tillgångar ökade

Kommunsektorns tillgångar utgörs till största delen av anläggningstillgångar, bl.a. mark, byggnader, gator, vägar, vatten- och avloppsnät och långfristiga fordringar på kommunala företag. När det gäller värderingen av kommunala anläggningstillgångar är det viktigt att beakta att dessa enligt kommunal redovisning inte värderas utifrån marknadsvärdet. Det är i stället det historiska anskaffningsvärdet som ligger till grund för värderingen. Det innebär att tillgångar redovisas till utgiften vid anskaffningstillfället, med avdrag för årliga avskrivningar och eventuella nedskrivningar. Övriga tillgångar är främst omsättningstillgångar, som utgörs av förråd, lager, kortfristiga fordringar och placeringar samt kapital i kassa eller bank.

Kommunsektorns totala tillgångar uppgick till 1 120 miljarder kronor 2015 (se tabell 8.5). Kommunernas tillgångar uppgick till 869 miljarder kronor och landstingens till 251 miljarder kronor. Tillgångarna hade därmed ökat med 7,2 procent för sektorn som helhet jämfört med

2014. Det var något mer än genomsnittet för 2011–2015, som uppgick till 6,9 procent.

Investeringsnivån är för närvarande hög i kommunsektorn, vilket bidrar till ökade tillgångar, men också till ökade lån. Den snabba investeringstakten är främst en följd av urbaniseringen, som kräver nybyggnation av bl.a. bostäder och verksamhetslokaler, samt av att stora delar av kommunernas fastighetsinnehav och infrastruktur byggdes under 1960- och 1970-talen och nu är i behov av renovering. Kommunernas investeringsutgifter uppgick till 48 miljarder kronor 2015, och låg därmed på samma nivå som 2014. Landstingens investeringsutgifter uppgick samma år till 21 miljarder kronor, vilket var en ökning med ca 5 procent jämfört med 2014.

En stor del av investeringarna sker även i de kommunala och landstingsägda företagen. Dessa investeringar uppgick till 58 miljarder kronor 2013²⁴ för kommunernas företag och till 7 miljarder kronor för landstingens företag. När kommunerna och landstingen lånar ut medel till företagen för att investera ökar de långfristiga fordringarna, som är en del av anläggningstillgångarna. Dessa fordringar ökade med 11,8 procent 2014²⁵, vilket tyder på att investeringsnivåerna inom de kommunala företagen ligger på en fortsatt hög nivå.

Eget kapital och resultatutjämningsreserver ökade

Kommunsektorns egna kapital uppgick till 446 miljarder kronor 2015, vilket var en ökning med 3,2 procent jämfört med 2014. Den genomsnittliga ökningen 2011–2015 var 4,4 procent per år. Om den del av pensionskulden som avser pensionsförpliktelser intjänade före 1998, och som redovisas som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen, inkluderas skulle det egna kapitalet vara negativt för landstingen, men inte för kommunerna eller för kommunsektorn som helhet.

²⁴ Det saknas uppgifter för 2014 och 2015. Uppgifterna för 2014 presenteras i maj 2016.

²⁵ Uppgift avseende 2015 publiceras i juni 2016.

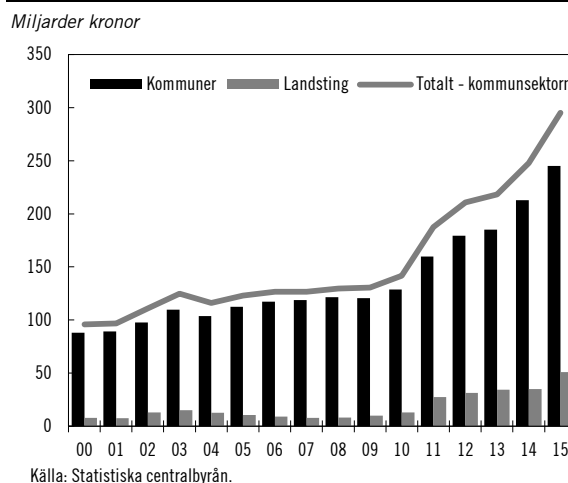
Kommuner och landsting tillåts, som ovan anförts, att fr.o.m. 2013 bygga upp resultatutjämningsreserver inom ramen för det egna kapitalet. Den sammanlagda storleken på resultatutjämningsreserverna bedöms 2015 ha ökat med 1,0 miljarder kronor jämfört med 2014. Kommunerna har ännu inte redovisat sina balanskravsutredningar för 2015, men förändringen av resultatutjämningsreserverna i balansräkningarna indikerar en ökning av reserverna med 0,9 miljarder kronor 2015 för kommunerna och med knappt 0,1 miljarder kronor för landstingen. De ackumulerade resultatutjämningsreserverna uppgick den 31 december 2015 till 7,0 miljarder kronor i kommunerna och till 0,6 miljarder kronor i landstingen. Det var totalt 121 kommuner och 5 landsting som hade reserver som översteg 1 miljon kronor. Den kommun respektive det landsting som hade de största reserverna hade avsatt 0,9 miljarder kronor respektive 0,3 miljarder kronor.

Kommunsektorns skulder ökade

Kommunsektorns skulder uppgick till 674 miljarder kronor 2015, vilket var en ökning med 10 procent jämfört med 2014. Skulderna består av avsättningar samt långfristiga och kortfristiga skulder.

Avsättningar är långfristiga skulder som är okända till exakt belopp och/eller vilket datum de förfaller till betalning. Av avsättningarna på totalt 141 miljarder kronor i kommunsektorn svarade pensionsskulderna för den största delen, 122 miljarder kronor. Pensionsskulderna ökade med 7,6 procent jämfört med 2014. Med pensionsskulder avses här pensionsförpliktelser intjänade fr.o.m. 1998.

Diagram 8.4 Långfristiga skulder 2000–2015



De långfristiga skulderna i kommunsektorn uppgick till 295 miljarder kronor 2015 (se diagram 8.4). Den största delen utgjordes av lån i banker och kreditinstitut. Kommunsektorns långfristiga skulder ökade med 108 miljarder kronor, eller i genomsnitt 12 procent per år, 2011–2015. Under samma tidsperiod ökade kommunernas långfristiga skulder med 85 miljarder kronor eller i genomsnitt 11,3 procent per år. Landstingens långfristiga skulder ökade 2011–2015 med 23 miljarder kronor eller i genomsnitt 16,1 procent per år. Ökningen av de långfristiga skulderna kan till stor del förklaras av att kommunernas och landstingens investeringar ökat och att de inte har kunnat finansieras med egna medel. Ytterligare en förklaring är att ökade investeringsutgifter hos kommunala företag även påverkat skuldsidan hos kommuner och landsting, eftersom det har skett en ökning av vidareförmedlade lån från kommuner och landsting till de kommunala företagen.²⁶ De totala långfristiga skulderna varierade mellan kommuner och mellan landsting (se tabell 8.6).

²⁶ De långfristiga lånen som vidareförmedlats utgör också en långfristig fordran på tillgångssidan.

Tabell 8.6 Långfristiga skulder

Kronor per invånare

	Genomsnitt 2011–2015	Genomsnitt 2015	Högst skuld 2015	Lägst skuld 2015
Kommuner	20 301	24 846	96 513	0
Landsting	3 714	5 135	18 823	0

Källa: Statistiska centralbyrån.

Pensionsförpliktelser intjänade före 1998 redovisas som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen. Detta åtagande är relativt stort jämfört med de totala skulderna i balansräkningen, men ska också utbetalas under en lång tid. Kommunsektorns ansvarsförbindelser avseende pensionsförpliktelser uppgick till 359 miljarder kronor 2015, vilket var en minskning med 14 miljarder kronor jämfört med 2014. Minskningen beror på att utbetalningar av pensioner fr.o.m. 2014 normalt kommer att vara högre än uppräknings av skulden i takt med att de som tjänat in pensionsmedlen går i pension. Skulden har också minskat genom att vissa kommuner har försäkrat bort en del av sin tidigare skuld. Mellan 2011 och 2015 minskade ansvarsförbindelserna avseende pensionsförpliktelser med 8 miljarder kronor eller med i genomsnitt -0,5 procent per år. Under samma tidsperiod ökade pensionsskuldssavsättningarna i balansräkningen med 41 miljarder kronor eller med i genomsnitt 10,7 procent per år. Det totala pensionsåtagandet varierar mellan kommuner och mellan landsting (se tabell 8.7). Förklaringen till den låga skulden hos kommunen med lägst pensions-skuld per invånare är att pensions-skulden till stora delar har försäkrats bort.

Tabell 8.7 Totala pensionsförpliktelser

Kronor per invånare

	Genomsnitt 2015	Högst skuld 2015	Lägst skuld 2015
Kommuner	24 661	42 561	380
Landsting	24 232	33 446	18 902

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Soliditeten, inklusive hela pensionsförpliktelserna, förbättrades

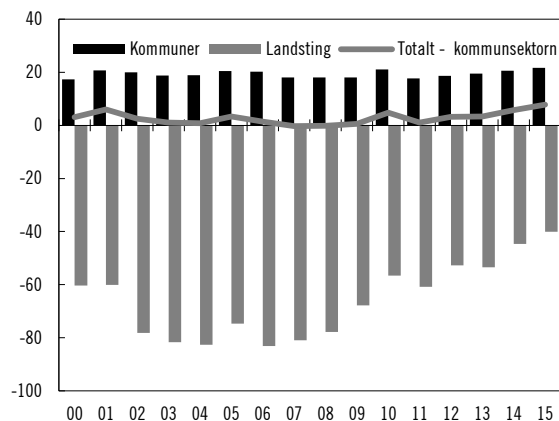
Soliditet är ett nyckeltal som anger hur stor del av de totala tillgångarna som är finansierade med eget kapital och är ett mått på det långsiktiga finansiella utrymmet.

År 2015 försämrades soliditeten enligt balansräkningen för kommunsektorn som helhet något

från 41 procent till 40 procent. För kommunerna försämrades soliditeten från 48 procent till 46 procent mellan 2014 och 2015. För landstingen försämrades soliditeten från 20 procent till 19 procent mellan samma år.

Diagram 8.5 Soliditet inklusive samtliga pensionsförpliktelser 2000–2015

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Soliditeten för kommunsektorn kan också redovisas inklusive hela pensionsförpliktelserna, dvs. inklusive den del av pensionerna som tjänats in före 1998 och som redovisas som en ansvarsförbindelse (se diagram 8.5). Inklusive dessa pensionsförpliktelser intjänade före 1998 uppgick soliditeten 2015 till 8 procent för kommunsektorn som helhet. Det var en förbättring med 2 procentenheter. Soliditeten varierade mellan kommuner och mellan landsting (se tabell 8.8).

Tabell 8.8 Soliditet inklusive hela pensionsförpliktelserna

Procent

	Genomsnitt 2011–2015	Genomsnitt 2015	Högst soliditet 2015	Lägst soliditet 2015
Kommuner	20	22	69	-74
Landsting	-50	-40	3	-141

Källa: Statistiska centralbyrån.

Utmaningar för kommunernas ekonomi

Kommunerna ansvarar för en stor del av de skattefinansierade välfärdstjänsterna och utgör därmed en viktig del av svensk ekonomi. Kommunernas ekonomi har som helhet varit relativt god under ett antal år. Samtidigt finns det kommuner med ekonomiska problem.

Det är många faktorer som påverkar kommunernas ekonomi. Analyser av samband mellan olika variabler, såsom demografi och ekonomiska nyckeltal, visar dock att det inte finns några tydliga samband som förklarar en kommuns ekonomiska ställning.

En indikation på vilka kommuner som har en svag ekonomi är balanskravsresultatet. Balanskravet anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt. Vid utgången av 2014 var det närmare 30 kommuner som hade ett genomsnittligt negativt balanskravsresultat under den senaste fyraårsperioden och ett negativt resultat i minst två år. Av dessa kommuner hade knappt en tredjedel dessutom en negativ soliditet i kommunkoncernen (kommunerna och dess företag) när hela pensionsskulden inkluderades. Hälften av de närmare 30 kommunerna hade en befolkningsminskning och ett invånarantal under 10 000 invånare. Flertalet av kommunerna finns i de fyra nordligaste länen.

De framtida utmaningarna för kommunerna är stora, bl.a. till följd av urbaniseringen, den demografiska utvecklingen med fler barn och fler äldre i befolkningen och det stora antalet asylsökande. De asylsökande är dock ojämnt fördelade mellan kommunerna. Dessa faktorer påverkar kommunernas ekonomiska förutsättningar i varierande grad. Det går därför inte att utesluta att fler kommuner i framtiden kan få svårigheter att upprätthålla en hög nivå på den kommunala servicen. För de kommuner som redan i dag har en svag ekonomi kan förutsättningarna för att möta de framtida utmaningarna vara sämre.

Under den senaste 15-årsperioden har befolkningen minskat i nästan hälften av landets kommuner, vilket till stor del kan förklaras av urbaniseringen. Ett minskande befolkningsunderlag, och en större andel äldre i dessa kommuner, ställer krav på effektivisering och anpassning av verksamheten. Flertalet av de kommuner som haft en minskande befolkning och har en svagare ekonomi än genomsnitts-

kommunen finns i de fyra nordligaste länen samt i Dalarnas, Örebro och Värmlands län.

Ökade investeringsbehov kan också vara en utmaning för den kommunala ekonomin. Den snabba investeringstakt som för närvarande finns i kommunsektorn är främst en följd av urbaniseringen och den demografiska utvecklingen som ställer krav på nybyggnation, bl.a. bostäder och verksamhetslokaler. Även det faktum att stora delar av kommunernas fastighetsinnehav och infrastruktur byggdes under 1960- och 1970-talen, och nu är i behov av renovering, ökar investeringarna. En stor del av investeringarna sker i de kommunala företagen. Investeringar kan finansieras genom egna medel eller via upplåning. Kommuner med hög investeringstakt finns i hela landet och utgörs av såväl små som större kommuner. En majoritet tillhör dock storstadskommunerna och förortskommuner till storstäderna. Det är också dessa kommuner som ökat sin skuldsättning mest.

Det finns olika orsaker till att vissa kommuner har en svag ekonomi och det kan ofta vara en kombination av flera orsaker. Det gör att varje enskild kommuns situation är unik. Till följd av de utmaningar som kommunerna står inför är det viktigt att enskilda kommuner har framförhållning och anpassningsförmåga samt antar och uppnår mål och riktlinjer för att nå god ekonomisk hushållning på både kort och lång sikt. Ovanstående exempel på olika effekter som de framtida utmaningarna kan leda till för kommunerna visar även att det finns skäl för regeringen att även fortsättningsvis noga följa den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn.

8.4 Kommunsektorns finanser 2015–2020

Kommunsektorns skatteinkomster bestäms av de skattesatser som kommunerna och landstingen fastställt samt av utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget. Det kommunala skatteunderlaget består främst av summan av utbetalda löner, drygt 70 procent, och pensioner, drygt 20 procent. Lönesumman bestäms i sin tur av antalet arbetade timmar och av timlönerna. Som tidigare nämnts påverkas därmed kommunsektorns ekonomi i hög grad av utvecklingen på arbetsmarknaden, eftersom två tredjedelar av sektorns inkomster utgörs av skatt på inkomster från arbete. Statsbidragen utgör ungefär 18 procent av inkomsterna.

Kommunsektorns utgifter består till ca 83 procent av konsumtion. Kommunsektorns inkomster har en stor påverkan på utvecklingen av konsumtionsutgifterna.

Skillnaden mellan resultat och finansiellt sparande

Balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning för kommuner och landsting är kopplade till resultatet, medan det finansiella sparandet är kopplat till målet för den offentliga sektorns finansiella sparande. Det finansiella sparandet motsvarar skillnaden mellan inkomsterna och utgifterna.²⁷ Den större delen av skillnaden mellan resultatet och det finansiella sparandet förklaras av redovisningen av investeringar och avskrivningar. I resultatet ingår endast årets avskrivningar, och således inte årets investeringsutgifter. I det finansiella sparandet ingår däremot investeringarna som en utgift, vilket drar ned det finansiella sparandet samma år som investeringen görs. Däremot belastar inte avskrivningarna det finansiella sparandet.

²⁷ Det finansiella sparandet definieras av det internationella regelverket för nationalräkenskaper. Det är nationalräkenskaper som är grunden för regeringens utfallsredovisning av det finansiella sparandet och prognos för kommunsektorns finanser.

Prognosprinciper

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, inklusive beslutade, föreslagna och aviserade förändringar av statsbidragen. De riktade statsbidragen kan dock variera på grund av vissa utgifter som är kopplade till antalet personer i olika ersättnings- och transfereringssystem, t.ex. antalet asylsökande.

Sammantaget blir skatteunderlagets tillväxt viktig för utvecklingen av inkomsterna i prognosen. På några års sikt antas i normalfallet kommunsektorn som helhet redovisa ett resultat som är i linje med god ekonomisk hushållning.²⁸ Den prognostiserade utvecklingen av skatteunderlaget blir därmed styrande för prognosen för utgifterna på några års sikt.

Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat

De senaste tio åren har kommunsektorn redovisat starkare finanser än under 1990-talet och början av 2000-talet. Det ekonomiska resultatet har varit positivt alla år sedan 2004 (se diagram 8.6). Skillnaden mellan det finansiella sparandet och resultatet har samtidigt ökat, främst på grund av högre investeringsutgifter.²⁹

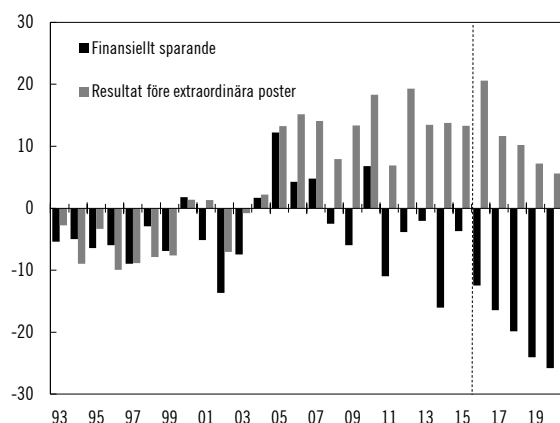
²⁸ God ekonomisk hushållning antas i normalfallet motsvara ett resultat som motsvarar ungefär 2 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen, vilket också är ett vanligt förekommande mål inom kommunsektorn (se avsnitt 8.2).

²⁹ Kommunsektorns finanser har de senaste åren även påverkats av tillfälliga poster, exempelvis pensionsskuldsköningar till följd av förändringar av diskonteringsräntan för pensioner, som påverkar jämförelsen mellan resultatet och det finansiella sparandet.

Diagram 8.6 Finansiellt sparande och resultat 1993–2020

Miljarder kronor

Utfall för 1993–2015, prognos för 2016–2020



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet i kommunsektorn uppgick preliminärt till -4 miljarder kronor 2015, eller -0,1 procent av BNP, vilket var en tydlig förbättring jämfört med 2014. Det förbättrade finansiella sparandet berodde till stor del på det tillfälliga stöd till kommunsektorn om 9,8 miljarder kronor som riksdagen beslutade om i december 2015. Hela beloppet redovisas som en inkomst för kommunsektorn 2015 i termer av finansiellt sparande, samtidigt som förbrukningen av resurserna kan ske både 2015 och 2016. I resultat termer har kommunsektorn redovisat 1 miljard kronor av intäkten 2015, medan resterande del kommer att redovisas som en intäkt 2016, vilket bidrar till ett förbättrat resultat detta år.

Samtidigt ökade både inkomsterna, även exklusive det tillfälliga stödet, och utgifterna i en högre årstakt än den genomsnittliga ökningen sedan 1993. Såväl skatteinkomsterna som konsumtionsutgifterna ökade starkt. Det berodde bl.a. på en stark utveckling på arbetsmarknaden och på det stora antalet asylsökande.

Försämrat finansiellt sparande 2016–2020

År 2016 bedöms kommunsektorn redovisa ett försämrat finansiellt sparande jämfört med föregående år. Till stor del beror det på att det tillfälliga stödet som beslutades i december 2015 inte tas upp som en inkomst 2016, men däremot till stor del väntas förbrukas och därmed belasta utgiftssidan det året.

Samtidigt utvecklas skatteunderlaget i kommunsektorn starkt 2016 och 2017 till följd av det förbättrade läget på arbetsmarknaden. Vidare höjdes den genomsnittliga skattesatsen i kommunsektorn för 2016 med 0,11 procent-

enheter eller 11 öre per 100 kronor i beskattningsbar inkomst. Även statsbidragen ökar i hög takt 2016 och 2017, främst till följd av det stora antalet asylsökande men även till följd av satsningar inom bl.a. utbildningsområdet.

Skatteinkomsternas utveckling dämpas något 2018–2020 och ligger nära den genomsnittliga årliga ökningstakten 1994–2015. Det beror i huvudsak på att lönesumman ökar långsammare när arbetsmarknaden når balans och på att skattesatserna i kommunsektorn, enligt tidigare nämnd prognosprincip, antas vara oförändrade. Samtidigt avtar ökningen av statsbidragen under samma period.

Den starka inkomstutvecklingen 2016 och 2017 ger utrymme för en stark ökning av den kommunala konsumtionen (se tabell 8.9). Samtidigt bidrar den demografiska utvecklingen, med fler barn och fler äldre samt den senaste tidens stora antal asylsökande, till att de kommunala konsumtionsutgifterna ökar successivt under prognosperioden. Det finansiella sparandet och resultatet bedöms därmed komma att försämrats successivt 2017–2020.

Kommunsektorn bedöms som helhet under prognosperioden uppnå ett resultat som är något sämre än vad som normalt anses vara i linje med god ekonomisk hushållning.

Tabell 8.9 Kommunsektorns finanser 2015–2020

Miljarder kronor om inte annat anges

Utfall för 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	959	1 016	1 071	1 121	1 166	1 213
<i>Utveckling i procent</i>	6,3	5,9	5,4	4,6	4,0	4,0
Skatter¹	639	675	711	743	776	811
Kommunal fastighetsavgift	16	17	17	19	19	20
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	163	185	197	204	205	204
Generellt bidrag	98	90	91	92	92	92
Riktade bidrag	64	95	106	112	114	113
Kapitalinkomster	10	8	9	12	17	24
Övriga inkomster ²	131	132	137	143	149	155
Varav komp. för mervärdesskatt	58	62	65	68	70	72
Utgifter	963	1 029	1 088	1 141	1 190	1 239
<i>Utveckling i procent</i>	4,9	6,8	5,7	4,9	4,3	4,1
Konsumtion	794	853	905	951	990	1 025
Investeringar	90	96	102	106	108	110
Transfereringar	77	78	79	81	84	88
Övriga utgifter ³	3	1	2	3	8	16
Finansiellt sparande	-4	-12	-16	-20	-24	-26
Resultat	13	21	12	10	7	6

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

1 Utfall 2015 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2015 som redovisas i avsnitt 5.2.

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 och av statsbidrag. Skatteinkomsterna är till stor del beroende av utvecklingen på arbetsmarknaden. Statsbidragens utveckling påverkas främst av beslutade, föreslagna och aviserade förändringar till följd av ny politik, men även av demografiska förändringar.

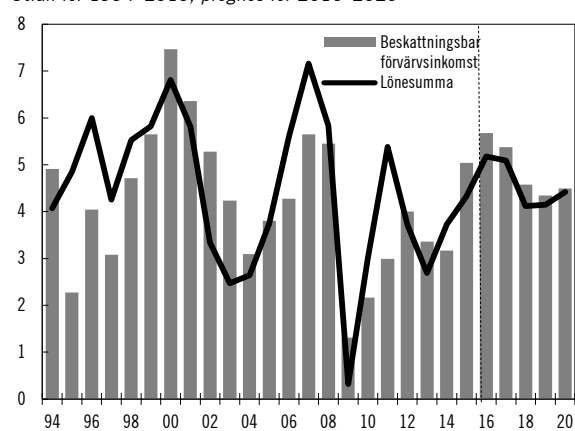
Stark tillväxt i sysselsättningen ökar skatteinkomsterna framöver

I regeringens prognos bedöms sysselsättningen öka i hög takt under de närmaste åren. Det bidrar till att också lönesumman ökar starkt, med i genomsnitt 4,6 procent per år 2016–2020, vilket är mer än genomsnittet 2000–2015. Pensionerna ökar också starkt, med i genomsnitt 4,9 procent per år. Detta innebär att skatteunderlaget för kommuner och landsting ökar i god takt 2016–2020 (se diagram 8.7).

Diagram 8.7 Lönesumma och kommunal beskattningsbar förvärsinkomst 1994–2020

Procentuell förändring

Utfall för 1994–2015, prognos för 2016–2020



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Vid förändringar av skattelagstiftningen som påverkar det kommunala skatteunderlaget neutraliseras som regel effekterna av dessa genom att nivån på det generella statsbidraget höjs eller sänks (s.k. skattereglering).

År 2015 begränsades avdragsrätten för privat pensionssparande och 2016 slopades avdragsrätten helt. Detta beräknas öka de kommunala skatteinkomsterna med knappt 4 miljarder kronor per år under prognosperioden. Vidare höjdes grundavdraget för pensionärer över 65 år i statens budget för 2016, vilket minskar skatteinkomsterna med knappt 2 miljarder kronor per år. Båda dessa förändringar neutraliseras genom skatteregleringar. En samlad bild av utvecklingen av både skatter och statsbidrag, justerad för skatteregleringar, redovisas i tabell 8.10.

Skatteinkomsterna, justerade för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget, bedöms öka med 5,6 procent 2016. Den starka utvecklingen jämfört med 2015 beror till viss del på att den genomsnittliga kommunal-skatten höjs, men den främsta förklaringen är att det kommunala skatteunderlaget utvecklas

starkt. Skatteinkomsterna, justerat för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget, bedöms fortsätta att öka i god takt, med i genomsnitt 4,7 procent per år 2017–2020, även om utvecklingen mattas av något mot slutet av prognosperioden till följd av att antalet arbetade timmar ökar i en långsammare takt (se tabell 8.10).

Tabell 8.10 Skatter och statsbidrag 2015–2020

Utfall för 2015 i miljarder kronor

	Utfall 2015	Prognos, procentuell förändring				
		2016	2017	2018	2019	2020
Skatteinkomster justerade för regeländringar ¹	637	5,6	5,4	4,6	4,3	4,5
Ökat skatteunderlag		5,2	5,4	4,6	4,3	4,5
Ändrad kommunal-skattesats		0,4				
Statsbidrag justerade för skatteregleringar	165	11,4	7,0	3,4	0,8	-0,4
Skatteroch bidrag exkl. ersättning för mervärdesskatt	802	7,5	5,6	4,3	3,6	3,5

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av statsbidrag exklusive ersättning för mervärdesskatt. För 2017–2020 antas oförändrad skattesats. Redovisningen av skatter och bidrag exkluderar fastighetsavgift.

¹ Utfall 2015 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2015 som redovisas i avsnitt 5.2.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kraftig ökning av de riktade statsbidragen

Kommuner och landsting får bidrag från staten i form av dels ett generellt statsbidrag, dels riktade statsbidrag. De riktade statsbidragen finansieras från ett flertal olika utgiftsområden. Bidragen från utgiftsområdena 8 Migration och 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering beräknas öka från ca 35 miljarder till drygt 50 miljarder kronor 2016–2020, vilket motsvarar 35–45 procent av de totala riktade statsbidragen. Bidraget till landstingen för läkemedelsförmånen under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg beräknas uppgå till 22–24 miljarder kronor 2016–2020 och utgör ungefär en fjärdedel av de totala riktade statsbidragen. Kommunsektorn får också transfereringar från staten som avser kompensation för mervärdesskattekostnader i verksamhet som inte är skattepliktig.

Tabell 8.11 visar den beräknade utvecklingen av de generella och riktade statsbidragen 2016–2020. Minskningen av det generella statsbidraget 2016 beror till stor del på det tillfälliga stöd till

kommunsektorn om 9,8 miljarder kronor som beslutades i december 2015. Det generella statsbidraget ökar något 2017, men är därefter i princip oförändrat. Kommuner och landsting kompenseras för avskaffandet av nedsättningen av socialavgifter för unga och för det höjda grundavdraget för pensionärer. Samtidigt innebär andra justeringar, exempelvis till följd av den beslutade begränsningen av avdragsrätten för privat pensionssparande (som förbättrade skatteunderlaget), sänkningar av det generella statsbidraget.

Tabell 8.11 Årlig förändring av statsbidragen 2015–2020

Miljarder kronor

Utfall i nivå för 2015, prognos för 2016–2020

	Nivå 2015	Förändring, miljarder kronor				
		2016	2017	2018	2019	2020
Generellt bidrag	98	-8,7	1,7	0,3	0,1	0,1
Riktade bidrag	64	30,8	10,5	6,4	1,6	-1,0
Totala statsbidrag, faktisk utveckling	163	22,1	12,2	6,7	1,7	-0,9
Totala statsbidrag, justerade för skatteregleringar	165	18,8	12,8	6,7	1,7	-0,9

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och riktade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. De specialdestinerade statsbidragen inkluderar också kapitaltransfereringar på ungefär några miljarder kronor årligen. Skatteregleringar avser kompensation för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De riktade statsbidragen ökar kraftigt 2016–2018 för att sedan vara nästan oförändrade 2019 och 2020 (se tabell 8.11). Den tydliga ökningen 2016–2018 beror främst på att antalet asylsökande ökade kraftigt 2015. De riktade bidragen ökar också till följd av beslutade satsningar, främst inom sjukvård, utbildning och äldreomsorg. Generella statsbidrag bör vara utgångspunkten när staten förmedlar pengar till kommunerna, även om det finns tillfällen när riktade bidrag är lämpligt. För regeringen är det viktigt att minska det totala antalet styrsignaler som kommuner och landsting får.

Kommunsektorns inkomster bedöms också öka när kommuner och landsting anställer ungdomar eller långtidsarbetslösa på traineejobb och extratjänster.

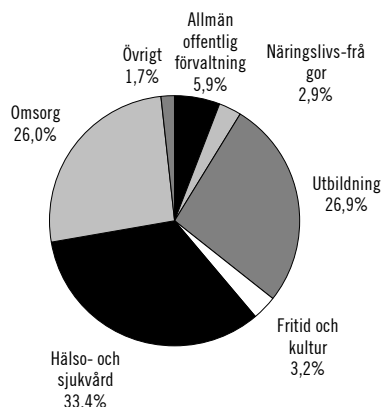
Kommunsektorns utgifter

Kommunsektorns utgifter fördelas mellan ett antal olika verksamhetsområden. Störst andel av utgifterna går till hälso- och sjukvård. Därefter

följer utgifter för omsorg (främst för barn, äldre och funktionshindrade) och för utbildning (se diagram 8.8).

Diagram 8.8 Kommunsektorns totala utgifter 2014 fördelade efter verksamhetsområde

Procent



Anm.: Allmän offentlig förvaltning inkluderar bl.a. kommunledning, nämnd- och styrelseverksamhet, samt utgifter för fastighetsförvaltning.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Av de totala utgifterna avser drygt 80 procent kommunal konsumtion, dvs. välfärdstjänster inom främst vård, skola och omsorg som finansieras med skattemedel. Kommunerna och landstingen har utöver detta utgifter för investeringar och transfereringar, t.ex. utgifter för ekonomiskt bistånd.

De kommunala välfärdstjänsterna är sysselsättningsintensiva och personalkostnader (inklusive arbetsgivaravgifter och kostnader för avtalsförsäkringar) utgör den klart största delen av konsumtionsutgifterna, ca 60 procent. Ungefär en tredjedel av konsumtionsutgifterna går till förbrukning av insatsvaror och till vissa tjänster som används i produktionen.

Andelen tjänster som produceras av privata utförare, men finansieras med skattemedel, har ökat under lång tid. Exempelvis har antalet fristående skolor och privata äldreboenden blivit fler. År 2015 utgjorde kostnaderna för privata utförare 17 procent av kommunsektorns totala konsumtionsutgifter, vilket var en ökning med 5 procentenheter sedan 2000.

Delar av den kommunala verksamheten finansieras helt eller delvis med avgifter, t.ex. barnomsorg, fritidsverksamhet och viss sjukvård. Dessa inkomster dras av på utgiftssidan i redovisningen av de totala kommunala konsumtionsutgifterna. År 2015 uppgick inkomsterna från avgifter till ca 15 procent av de totala konsumtionsutgifterna.

Stigande demografiskt tryck framöver

Den demografiska utvecklingen har stor betydelse för behovet av resurser inom olika välfärdstjänster. Om exempelvis antalet elever ökar behöver fler lärare anställas för att inte lärartätheten ska sjunka.

År 2000–2015 ökade antalet personer i arbetsför ålder med drygt 450 000, samtidigt som antalet barn (0–19 år) och äldre (80 år och äldre) ökade i betydligt mindre omfattning (se diagram 8.9). Personer i de två sistnämnda åldersgrupperna är oftare brukare av kommunala välfärdstjänster än personer i övriga åldersgrupper.

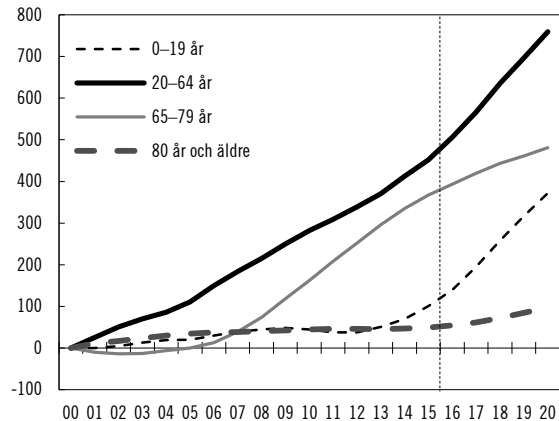
Från och med 2016 och fem år framåt förväntas den totala befolkningstillväxten tillta. Det sker främst genom att antalet barn ökar snabbare än tidigare. Även antalet äldre väntas öka i hög takt fram till 2020, även om det är först åren därefter som gruppen väntas öka betydligt mer än befolkningen som helhet (se avsnitt 10.1).

Befolkningsutvecklingen påverkas framöver av det ökande asylmottagande; dels ökar antalet personer i befolkningen, dels påverkas ålderssammansättningen. Bland de asylsökande som var inskrivna i Migrationsverkets mottagnings-system i januari 2016 var 45 procent under 19 år, medan 54 procent var 20–64 år och endast 1 procent var över 64 år.

Diagram 8.9 Förändring i antalet personer i olika åldersgrupper jämfört med 2000, 2000–2020

Tusental personer

Utfall t.o.m. 2015, prognos för 2016–2020

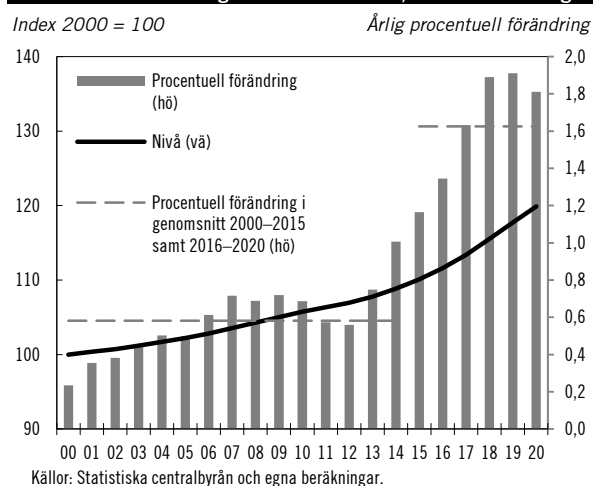


Källa: Statistiska centralbyrån.

I diagram 8.10 visas en modellberäkning av hur mycket konsumtionsvolymen (dvs. mängden

arbetade timmar, lokaler och förbrukningsvaror etc.) inom hela den kommunala välfärdssektorn behöver öka för att tillgodose det demografiskt betingade behovet.³⁰ Beräkningen är ett mått på hur mycket konsumtionen måste öka för att mängden resurser per brukare ska hållas konstant. För 2000–2015 beräknas ökningen till i genomsnitt 0,6 procent per år. För 2016–2020 beräknas konsumtionsvolymen behöva öka med i genomsnitt 1,6 procent per år för att följa den demografiska utvecklingen, alltså närmare tre gånger så mycket som den genomsnittliga årliga ökningen 2000–2015. Eftersom antalet barn och äldre ökar uppstår ökade behov främst inom skolan, äldreomsorgen och hälso- och sjukvården. De som söker asyl i Sverige räknas i modellen in i befolkningen först när de fått uppehållstillstånd som gäller minst 12 månader.

Diagram 8.10 Demografiskt betingad konsumtionsutveckling i kommunsektorn, modellberäkning



De kommunala konsumtionsutgifterna ökar 2015–2020

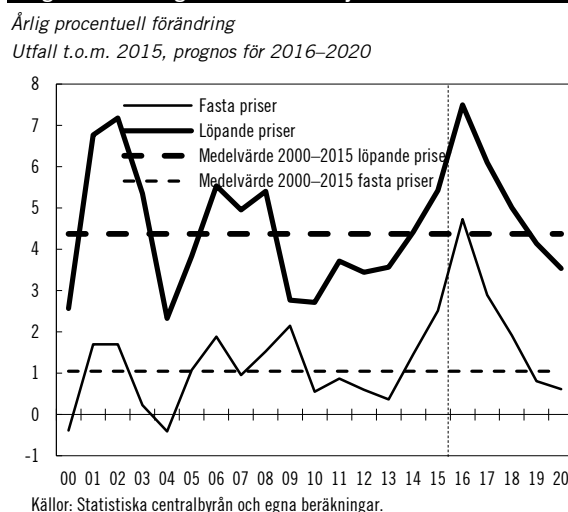
Kommunsektorns konsumtionsutgifter ökade preliminärt med 2,5 procent i fasta priser 2015, vilket var den högsta ökningstakten sedan 1998. En stor del av ökningen skedde till följd av det stora antalet asylsökande under slutet av året.

Konsumtionen bedöms öka i god takt under prognosperioden, framför allt under de närmaste åren. Kommuner och landsting fortsätter att påverkas av asylmottagandet och den demografiska utvecklingen. Med fler barn och äldre i befolkningen ökar behovet av välfärdstjänster. Dessutom bidrar regeringens föreslagna och aviserade satsningar inom vård, skola och omsorg tillsammans med en stark utveckling av skatteunderlaget till konsumtionstillväxten under prognosåren.

År 2016 och 2017 bedöms konsumtionen öka mycket starkt, med 4,7 respektive 2,9 procent i fasta priser. Under senare delen av prognosperioden ökar konsumtionen i en lägre takt, med i genomsnitt 1,1 procent per år i fasta priser.

I prognosen antas att kommunsektorn mot slutet av prognosperioden i normalfallet anpassar utgifterna för att nå ett resultat som är i linje med god ekonomisk hushållning. På grund av detta bedöms inte konsumtionstillväxten i prognosen vara tillräcklig för att möta det demografiskt betingade resursbehovet under slutet av prognosperioden. I prognosen antas också att produktiviteten på sikt är oförändrad i kommunsektorn.

Diagram 8.11 Utgifter för välfärdstjänster 2000–2020



I kommunsektorns finansiella sparande och resultat ingår konsumtionsutgifterna i löpande priser. Prisutvecklingen bestäms främst av löneutvecklingen i sektorn. Lönekostnaden per timme i kommunsektorn väntas öka med 2,7–3,7 procent per år 2016–2020. Konsumtionsutgifterna i löpande priser beräknas öka med 3,5–7,5 procent per år (se diagram 8.11).

³⁰ Beräkningen av den demografiskt betingade konsumtionsvolymen tar hänsyn till antalet individer i olika åldrar i befolkningen, samt den genomsnittliga kostnaden och nyttjandegraden för olika välfärdstjänster. Till exempel ökar konsumtionsbehovet inom skolan i modellen om befolkningens sammansättning ändras så att det blir fler barn i skolålder. Beräkningen avser volymutvecklingen i fasta priser.

Utgifterna för investeringar, transfereringar och räntor ökar

Knappt 8 procent av kommunsektorns totala utgifter består av transfereringar till staten, näringslivet och hushållen.³¹ Denna andel har varit i princip konstant under de senaste tio åren. Transfereringarna bedöms öka under prognosperioden och uppgå till 88 miljarder kronor 2020, varav 47 miljarder kronor betalas ut till hushållen. Transfereringarna till hushållen i form av ekonomiskt bistånd bedöms minska något 2016 och 2017, för att sedan öka fram t.o.m. 2020. Transfereringarnas andel av de totala utgifterna sjunker dock något under prognosperioden, framför allt på grund av att konsumtionsutgifterna ökar i högre takt.

Ränteutgifterna bedöms minska 2016, för att sedan öka mot slutet av prognosperioden, bl.a. till följd av stigande räntenivåer. Kommunsektorns långfristiga skulder har ökat under de senaste åren. En högre skuldsättning leder också till att ränteutgifterna ökar. Räntenettet, dvs. skillnaden mellan ränteinkomster och ränteutgifter, beräknas vara något lägre 2020 än 2016.

Kommunsektorns investeringsutgifter har ökat de senaste åren. År 2015 uppgick de fasta bruttoinvesteringarna till 90 miljarder kronor, eller 2,2 procent av BNP. Kommuner och landsting är inne i en period där omfattande investeringar görs. Många växande kommuner är i behov av nya lokaler, för exempelvis förskolor, samtidigt som den demografiska utvecklingen också ökar behoven inom skolan, sjukvården och äldreomsorgen i flera kommuner och landsting. Äldre byggnader och infrastruktur behöver dessutom rustas upp eller bytas ut. Ränteläget är lågt och resultaten har varit relativt goda de senaste åren, vilket ökar benägenheten att investera. Investeringsutgifterna bedöms öka med sammanlagt 20 miljarder kronor i löpande priser fram till 2020, och då uppgå till 110 miljarder kronor.

Ytterligare investeringar sker i de kommunala företagen, exempelvis i bostadsbolagen. Dessa

investeringar belastar dock inte det finansiella sparandet i kommunsektorn i någon större utsträckning.

Större osäkerhet än vanligt i prognosen

Utöver de risker som är kopplade till den makroekonomiska utvecklingen (se avsnitt 3) finns det ett antal faktorer som innebär en ökad osäkerhet rörande utvecklingen av kommunsektorns finanser.

Kommunsektorn befinner sig i en period av omställning till ett ökat demografiskt betingat tryck på välfärdstjänsterna. Samtidigt innebär den senaste tidens befolkningsökning ytterligare utmaningar för kommuner och landsting, särskilt för skolan och socialtjänsten. De stora förändringarna i förutsättningar och behov leder till att osäkerheterna är större än vanligt i regeringens prognos. Samtidigt är osäkerheten stor rörande utvecklingen i omvärlden och hur antalet asylsökande kommer att utvecklas framöver.

Under den närmaste tiden kommer kommunerna att behöva expandera och anställa i snabb takt. Även antalet anställda i vissa personalkategorier hos landstingen behöver öka. Detta leder till ytterligare rekryteringsbehov i en sektor där det redan sedan tidigare finns en stor brist på flera olika kategorier av kvalificerad arbetskraft. Samtidigt är lokalbristen på många ställen stor. Bristen på exempelvis lärare, sjuksköterskor och socialsekreterare leder till att utvecklingen av den kommunala konsumtionen bedöms hållas tillbaka något i närtid. Utvecklingen av den kommunala konsumtionen och sysselsättningen i kommunsektorn framöver påverkas av hur snabbt kommuner och landsting kan anpassa sina verksamheter och sin personalstyrka.

Om den kommunala sektorn får svårt att rekrytera personal kan detta innebära en press uppåt på löneläget i sektorn och/eller en ökad medelarbetstid. Det finns också en risk för en lägre personaltäthet i de kommunala verksamheterna, exempelvis större klasser i skolan. Samtidigt innebär den stora efterfrågan på personal en möjlighet till att öka sysselsättningen, i synnerhet bland utrikes födda. En förbättring och utveckling av arbetsvillkoren i sektorn kommer att vara central framöver för att minska personalomsättningen, men också för att

³¹ Kommunsektorns transfereringar till staten utgörs främst av kommunsektorns del av assistansersättningen. Transfereringarna till näringslivet utgörs främst av olika subventioner till företag, exempelvis subventioner av kollektivtrafiken.

kunna locka tillbaka utbildad personal sysselsatta i andra sektorer och för framtida nyrekryteringar.

Regeringens satsningar på traineejobb, extratjänster och snabbspår för nyanlända förbättrar tillgången till personal för kommuner och landsting. Personer med kort tidigare utbildning får möjlighet till sysselsättning inom välfärden genom trainee- och extratjänster, samtidigt som efterfrågad utbildning och erfarenhet hos nyanlända tas tillvara genom att regeringen tillsammans med arbetsmarknadens parter inlett ett omfattande arbete för att korta tiden till jobb. Så kallade snabbspår för nyanlända har presenterats inom välfärdsyrken, exempelvis lärare, läkare och sjuksköterska.

8.5 Kommunalt finansierad sysselsättning 2015–2020

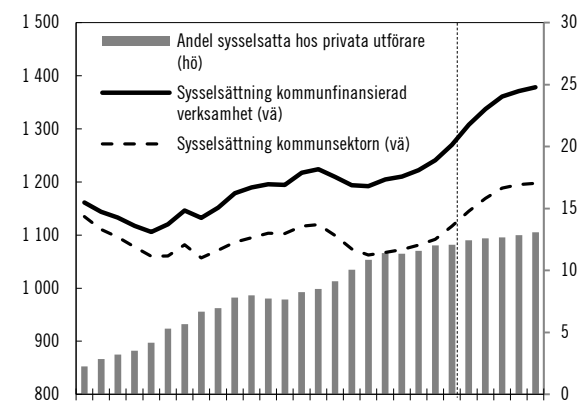
Kommunalt finansierad sysselsättning omfattar dels personer som är sysselsatta i kommunsektorn, dels personer som är sysselsatta i näringslivet och producerar välfärdstjänster som finansieras med skattemedel, exempelvis på fristående skolor eller äldreboenden som drivs av privata utförare. Antalet sysselsatta i kommunalt finansierade verksamheter uppgick 2015 till drygt 1,3 miljoner personer, varav 1,1 miljoner var sysselsatta i kommunsektorn. I kommunsektorn var 23 procent av de anställda män och 77 procent kvinnor.

Diagram 8.12 Kommunalt finansierad sysselsättning 1993–2020

Utfall 1993–2015, prognos 2016–2020

Tusental personer

Procent



Anm.: Subventionerade anställningar som plusjobb, traineejobb och extratjänster ingår också i den kommunalt finansierade sysselsättningen. Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn fram till 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Under lång tid har en allt större andel av den kommunalt finansierade verksamheten kommit att bedrivas av privata utförare (se diagram 8.12). Detta har bidragit till att sysselsättningen i kommunsektorn har ökat långsammare än den kommunalt finansierade sysselsättningen.

Sysselsättningen har ökat varje år sedan 2010 och bedöms fortsätta öka mycket starkt under prognosperioden. Den demografiska utvecklingen, med fler barn och äldre i befolkningen, ökar behovet av personal i skola, vård och omsorg. Det stora antalet asylsökande innebär ytterligare tryck på främst skolan och socialtjänsten. Sammanlagt bedöms den kommunalt finansierade sysselsättningen öka med ca 108 000 personer mellan 2015 och 2020 (se tabell 8.12) En del av ökningen beror på regeringens satsningar på trainee- och extratjänster i kommunerna.

Tabell 8.12 Kommunfinansierad sysselsättning 2015–2020

Tusental personer 2015, årsvis förändring i tusentals personer för 2016–2020

Utfall för 2015, prognos för 2016–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kommunsektorn	1 117	29	24	19	7	3
Kommuner	841	24	20	17	6	2
Landsting	275	4	4	2	1	1
Näringslivet	153	9	6	4	4	4
Totalt	1 270	38	30	23	11	7

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Antalet arbetade timmar är ett bättre mått på den faktiska arbetsinsatsen än antalet sysselsatta,

eftersom de sysselsatta kan ha olika arbetstid och t.ex. sjukfrånvaron kan variera mellan åren. Antalet arbetade timmar i kommunalt finansierade verksamheter har sedan början av 1990-talet i stort sett varit konstant som andel av det totala antalet arbetade timmar i ekonomin (se diagram 8.13). Antalet kommunalt finansierade arbetade timmar har dock utvecklats starkare än antalet kommunalt finansierat sysselsatta, vilket återspeglar en stigande medelarbets-tid i de kommunalt finansierade verksamheterna.

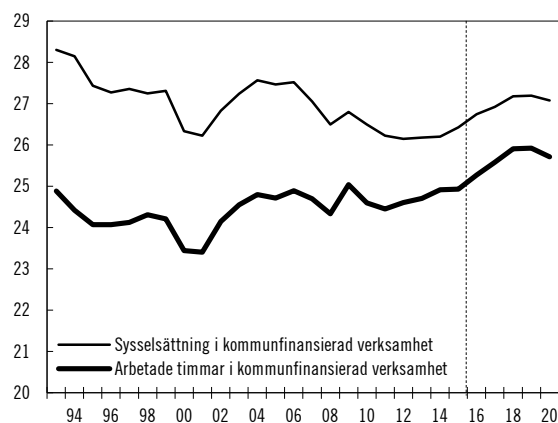
Att andelen arbetade timmar är lägre än andelen sysselsatta i kommunalt finansierade verksamheter avspeglar en högre grad av deltidarbete i den kommunalt finansierade verksamheten jämfört med övrig verksamhet i ekonomin.

Under de närmaste åren växer den kommunalt finansierade sysselsättningen och de kommunalt finansierade arbetade timmarna i snabb takt, vilket leder till att kommunsektorns andel av sysselsättningen respektive det totala antalet arbetade timmar i hela ekonomin ökar.

Diagram 8.13 Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar 1993–2020

Procent av total sysselsättning respektive totalt arbetade timmar i ekonomin

Utfall 1993–2015, prognos 2016–2020



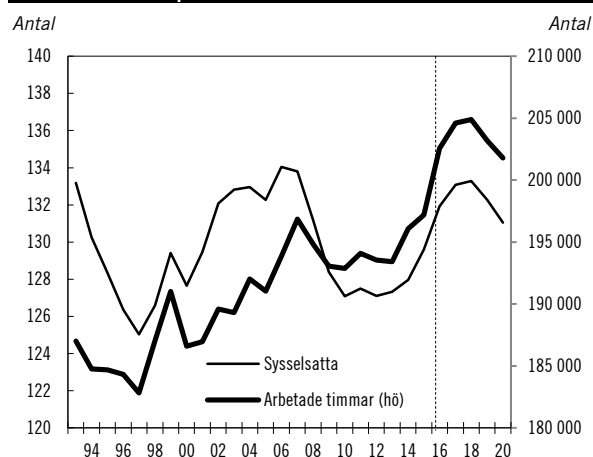
Anm.: Subventionerade anställningar som plusjobb, traineejobb och extratjänster ingår också i den kommunalt finansierade sysselsättningen. Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn fram till 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Genom att sätta den kommunalt finansierade sysselsättningen och antalet kommunalt finansierade arbetade timmar i relation till befolkningen får man ett grovt mått på hur arbetsinsatsen per brukare utvecklas. Den kommunalt finansierade sysselsättningen per invånare minskade påtagligt 2007–2010, men har sedan 2013 ökat på nytt (se diagram 8.14). Sedan

1990-talets början har antalet arbetade timmar per invånare i kommunalt finansierad verksamhet ökat kontinuerligt. Nedgången i antalet arbetade timmar per invånare 2007–2010 var inte lika påtaglig som fallet i sysselsättning. Det berodde på att medelarbets-tiden bland de sysselsatta ökade dessa år. De närmaste prognos-åren väntas både sysselsättningen och antalet arbetade timmar per invånare öka, för att sedan minska till följd av den snabbare befolknings-utvecklingen och prognosprincipen om oförändrad skattesats och politik.

Diagram 8.14 Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar per 1000 invånare 1993–2020

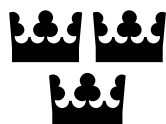


Anm.: Subventionerade anställningar som plusjobb, traineejobb och extratjänster ingår också i den kommunfinansierade sysselsättningen. Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn fram till 1999. De som söker asyl i Sverige räknas in i befolkningen först när de fått uppehållstillstånd som gäller minst 12 månader, 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 1000 invånare därmed troligen något överskattade i närtid.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

9

Utmaningar för sysselsättningspolitiken



9 Utmaningar för sysselsättningspolitiken

Sammanfattning

- Regeringens politik ska bidra till att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen varaktigt. Regeringens mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU år 2020 är viktigt för att styra prioriteringarna för den ekonomiska politiken. Målet är ambitiöst och ställer höga krav på politiken.
- Svensk ekonomi befinner sig i en konjunkturåterhämtning. Arbetslösheten minskar, samtidigt som sysselsättningen fortsätter att öka. Trots den positiva utvecklingen på arbetsmarknaden är arbetslösheten på en alltför hög nivå.
- Arbetslösheten är ojämnt fördelad. Många arbetslösa har varit utan arbete under lång tid. Arbetslösheten är dessutom väsentligt högre bland personer som saknar en fullständig gymnasieutbildning, personer födda utanför Europa och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.
- Antalet asylsökande till Sverige ökade under hösten 2015 till historiskt höga nivåer. Det stora antalet asylsökande bidrar till att öka efterfrågan i ekonomin, bl.a. till följd av en ökad efterfrågan på välfärdstjänster, vilket bedöms leda till en högre sysselsättning och lägre arbetslöshet på kort sikt. Samtidigt innebär utvecklingen utmaningar på arbetsmarknaden. Det tar tid för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetslösheten bland personer födda utanför Europa är också i genomsnitt högre än bland övriga på arbetsmarknaden.

Det stora antalet nyanlända väntas leda till att ett stort antal personer som varit kort tid i landet kommer in i arbetskraften. På några års sikt förväntas det bidra till att nedgången i arbetslösheten stannar av. Det är därför än mer angeläget att de nyanländas etablering på arbetsmarknaden går så snabbt som möjligt.

- Regeringen bedömer att sysselsättningen fortsätter att öka starkt de närmaste åren. Osäkerheten kring utvecklingen på några års sikt bedöms dock vara stor. Det beror framför allt på osäkerheten kring konjunkturutvecklingen i omvärlden och utvecklingen av antalet asylsökande till Sverige. En svagare konjunkturutveckling skulle särskilt drabba dem som redan har sämre förutsättningar på arbetsmarknaden.
-

9.1 Regeringens prioriteringar och mål för sysselsättningspolitiken

Arbetslösheten minskar nu i god takt och sysselsättningen fortsätter att öka. Arbetslösheten har samtidigt varit alltför hög under lång tid, trots en ökad sysselsättning, eftersom arbetskraftsdeltagandet ökat mer. Dessutom har personer med svag förankring på arbetsmarknaden kommit att utgöra en allt större del av arbetskraften. Att fler står till arbetsmarknadens förfogande är positivt och kan bidra till en högre sysselsättning på längre sikt. Men alltför få människor har i dag ett arbete att gå till.

Antalet asylsökande till Sverige har ökat sedan 2010. Under hösten 2015 ökade antalet till historiskt höga nivåer. Det stora antalet asylsökande bidrar till att öka efterfrågan i ekonomin, bl.a. till följd av en ökad efterfrågan på välfärdstjänster, vilket bedöms leda till en högre sysselsättning och lägre arbetslöshet på kort sikt. Samtidigt innebär utvecklingen utmaningar på arbetsmarknaden. Det tar tid för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetslösheten bland personer födda utanför Europa är också i genomsnitt högre än bland övriga på arbetsmarknaden. Det stora antalet nyanlända väntas leda till att ett stort antal personer som varit kort tid i landet kommer in i arbetskraften. På några års sikt förväntas det bidra till att nedgången i arbetslösheten stannar av.

Trots att det sker en återhämtning på arbetsmarknaden bedöms arbetslösheten vara alltför hög framöver. Arbetslöshet måste bekämpas, både för den enskilda individen och för samhället i stort. Personer som är arbetslösa får lägre inkomst och löper större risk att drabbas av ohälsa. Arbete innebär gemenskap och tillhörighet samt bättre möjligheter att forma sitt liv. När fler arbetar minskar inkomstskillnaderna. När fler kan försörja sig genom arbete minskar också trycket på de offentliga transfereringssystemen, samtidigt som skatteintäkterna ökar. Sammantaget skapar detta förutsättningar för att förstärka den gemensamma välfärden och för ett fortsatt ökat välstånd. Allas förmåga och vilja att arbeta ska tas tillvara.

Arbetslösheten är också ojämnt fördelad och en del individer drabbas av långa perioder av arbetslöshet. Många har dessutom mer betydande svårigheter att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Detta skapar klyftor och

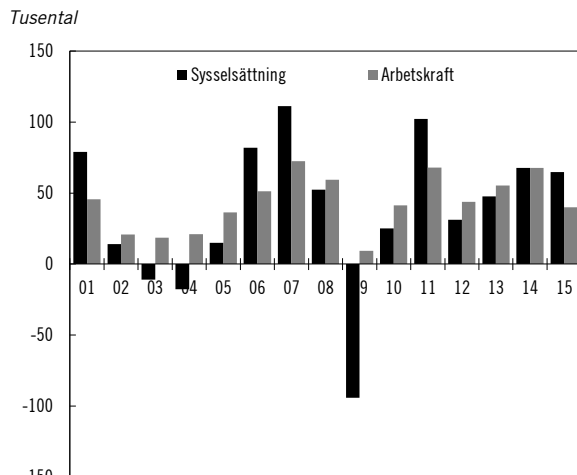
riskerar att leda till sociala spänningar. Att bekämpa arbetslösheten och öka möjligheterna att få jobb för dem som står långt ifrån arbetsmarknaden stärker därför också sammanhållningen i samhället. För att underlätta för människor att komma i arbete krävs en bred uppslutning i alla delar av samhället. Politiken har en viktig roll och politiska insatser är viktiga, men även arbetsmarknadens parter har ett ansvar för arbetsmarknadens funktionsätt.

Regeringens mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU år 2020 är viktigt för att styra prioriteringarna för den ekonomiska politiken. Målet är ambitiöst och ställer höga krav på politiken. Utmaningarna på arbetsmarknaden har också ökat till följd av det stora antalet asylsökande som anlant, och förväntas anlända till Sverige. Behovet av en politik för fler i jobb och bättre etablering blir ännu större.

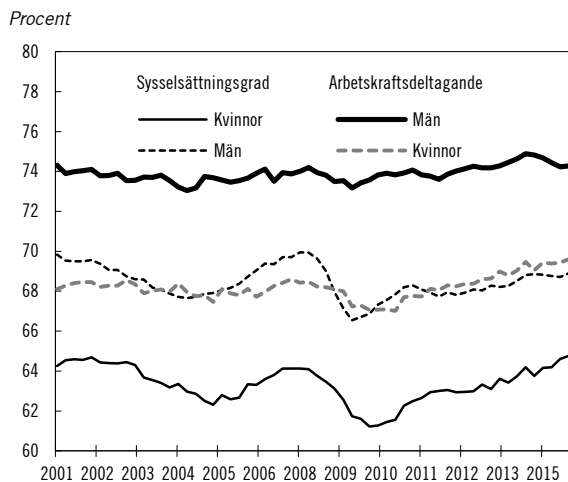
För att politiken ska bli ändamålsenlig, och bidra till lägre arbetslöshet och ökad sysselsättning, krävs en bred uppföljning och analys av utvecklingen och problembilden på svensk arbetsmarknad. Nedan redogör regeringen för sin syn på arbetsmarknadsläget och utmaningarna för politiken på kort och lång sikt.

9.2 Återhämtning på arbetsmarknaden

Svensk ekonomi befinner sig i en konjunkturåterhämtning och arbetslösheten minskar snabbare än tidigare. Sysselsättningen har fortsatt växa i samma takt som 2014. Samtidigt har arbetskraften vuxit något långsammare än tidigare, vilket sammantaget bidragit till att arbetslösheten minskat till 7,4 procent 2015 (se diagram 9.1, diagram 9.2 och diagram 9.3). Utvecklingen har varit likartad för kvinnor och män. Även långtidsarbetslösheten minskade mer 2015 än 2014.

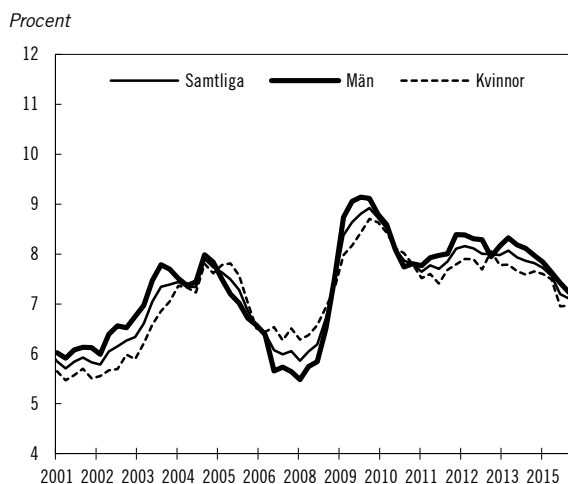
Diagram 9.1 Årlig förändring i sysselsättning och arbetskraft (15–74 år)

Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 9.2 Sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande bland män och kvinnor (15–74 år)

Anm.: Säsongsrensad data.

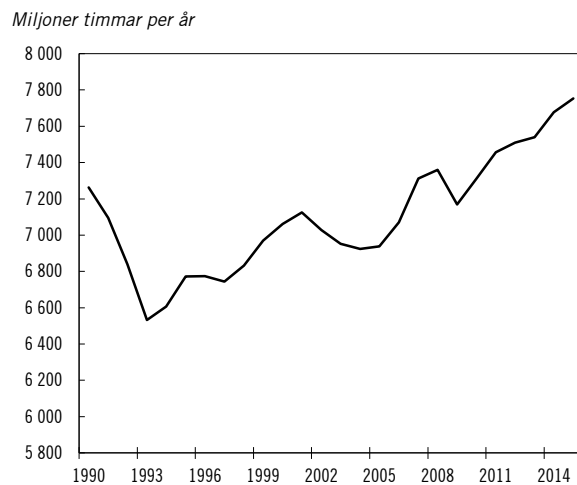
Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 9.3 Arbetslösheten (15–74 år)

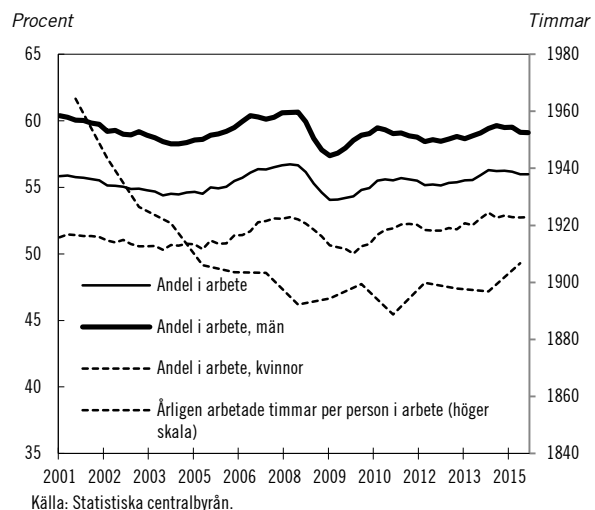
Anm.: Säsongsrensad data.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Antalet arbetade timmar i ekonomin har ökat i god takt sedan 2010 (se diagram 9.4). Ökningen av antalet arbetade timmar beror på att antalet personer i arbete utvecklats förhållandevis positivt under senare år, särskilt bland kvinnor (se diagram 9.5). Samtidigt har det genomsnittliga antalet årligen arbetade timmar per person i arbete minskat. Detta kan delvis förklaras av att det finns fler äldre, som i genomsnitt arbetar färre timmar per år, på arbetsmarknaden än tidigare.

Diagram 9.4 Arbetade timmar

Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 9.5 Andel i arbete av befolkningen och årligen arbetade timmar per personer i arbete (15–74 år)

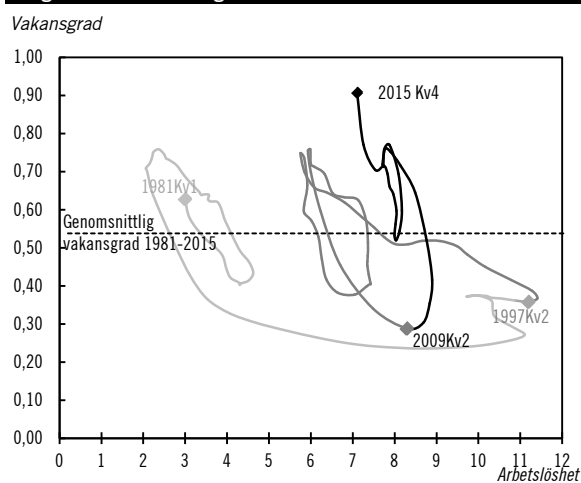
Källa: Statistiska centralbyrån.

Obalanser på arbetsmarknaden riskerar att bromsa sysselsättningstillväxten. För att den starkare efterfrågan på arbetskraft ska leda till ökad sysselsättning är det viktigt att de arbetslösa i så stor utsträckning som möjligt har rätt kompetens för de jobb som skapas, att förutsättningar för jobbtillväxt finns i hela landet

och att de arbetslösa söker de jobb som finns. Sysselsättningsstillväxten kan dämpas om arbetsgivare har svårt att hitta rätt kompetens.

Det tar i dag längre tid för företagen att rekrytera, vilket kan tyda på svårigheter att hitta personal med rätt kompetens. De genomsnittliga rekryteringstiderna är t.o.m. längre än under de senaste högkonjunkturerna. Även den s.k. Beveridgekurvan indikerar att arbetsutbudet inte motsvarar arbetskraftsefterfrågan (se diagram 9.6). Beveridgekurvan visar dock arbetslöshet och vakanser på aggregerad nivå, och inte hur förhållandet mellan utbud och efterfrågan ser ut på olika delar av arbetsmarknaden.

Diagram 9.6 Beveridgekurvan



Anm.: Vakansgrad avser vakanser i näringslivet enligt Konjunkturstatistik för Vakanser (KV) i procent av antal anställda i näringslivet enligt Kortperiodisk Sysselsättningsstatistik (KS). Arbetslöshet i procent av arbetskraften. För åren 1981–2000 har vakanserna länkats med hjälp av Arbetsförmedlingens statistik på kvarstående lediga platser. För åren 1981–1997 har antal anställda i näringslivet länkats med sysselsatta enligt AKU. Data är säsongrensad och utjämnad. Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Efterfrågan på arbetskraft varierar mellan branscher och sektorer. Särskilt stark är efterfrågan på arbetskraft inom bygg- och teknikbranschen, men även inom den offentliga verksamheten är efterfrågan stor. Samtidigt upplever många arbetsgivare att det är svårt att hitta rätt kompetens. I synnerhet finns brist på arbetskraft inom yrken som kräver eftergymnasial utbildning eller utbildning från gymnasieskolans yrkesprogram.

Rekryteringsproblemen är särskilt stora inom välfärdens verksamheter. Inom vården och skolan uppgav enligt Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning hösten 2015 mer än varannan arbetsgivare att de hade rekryteringsproblem, vilket är den högsta nivån sedan mätningarna inleddes 2002. Efterfrågan på personal med utbildning inom skola, vård och

omsorg bedöms öka ytterligare under de kommande åren. Det beror på stora demografiska förändringar, med relativt sett fler barn och äldre i befolkningen, och befolkningsökningen till följd av migrationen. Inom yrken utan utbildningskrav är konkurrensen om jobben i stället stor.

Samtidigt som arbetsgivarna efterfrågar arbetskraft med relativt sett högre kvalifikationer har antalet arbets sökande med en svag förankring på arbetsmarknaden, i synnerhet personer med kort utbildning, ökat. Det förklaras framför allt av att fler av de arbetslösa är födda utanför Europa och saknar en fullföljd gymnasieutbildning.

Politiken har en viktig roll för att motverka obalanserna och påskynda anpassningen på arbetsmarknaden genom att säkerställa att de som söker arbete har de kompetenser som arbetsmarknaden efterfrågar. Den har också en roll i att öka den yrkesmässiga och geografiska rörligheten bland de arbets sökande och bland de som har en sysselsättning. Ett högt arbetskraftsdeltagande och att de arbetslösa söker de jobb som finns är också viktigt för att arbetsmarknaden ska fungera väl och för att sysselsättningen ska fortsätta öka.

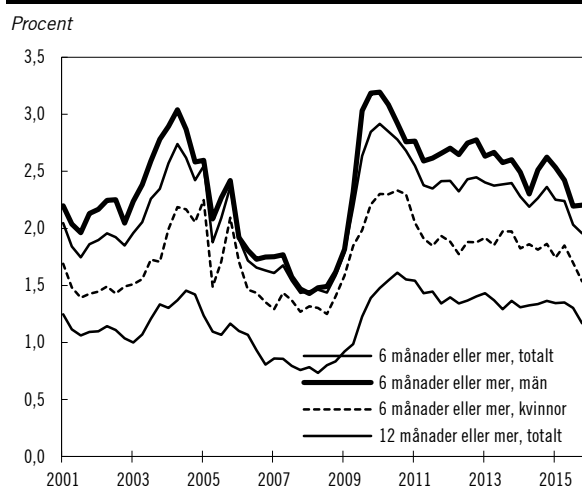
9.3 Arbetslösheten är alltmer ojämnt fördelad

Många arbetslösa riskerar att fastna i långvarig arbetslöshet. Vissa möter också särskilda problem, som försvårar eller försenar etableringen på arbetsmarknaden. Dessa individer finns till stor del bland dem som saknar en fullföljd gymnasieutbildning, bland utomeuropeiskt födda och bland dem med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Personer i dessa grupper har i genomsnitt en svagare förankring på arbetsmarknaden än andra grupper. För att sysselsättningspolitiken ska bli så effektiv och ändamålsenlig som möjligt är det därför särskilt viktigt att följa situationen för dem med en svagare förankring på arbetsmarknaden.

Långtidsarbetslösheten minskar

Långtidsarbetslösheten minskade 2015, men är fortsatt på en hög nivå. Antalet personer som varit arbetslösa i 6 månader eller mer som andel av arbetskraften var 2,0 procent 2015, vilket var något lägre än genomsnittet om 2,2 procent 2001–2014. År 2015 minskade även antalet personer med längre arbetslöshetstider (12 månader eller mer) som andel av arbetskraften. Nedgången skedde både bland unga och vuxna. Långtidsarbetslösheten är högre bland män än bland kvinnor, men minskade i båda grupperna 2015 (se diagram 9.7).

Diagram 9.7 Långtidsarbetslösa som andel av arbetskraften (15–74 år)



Anm.: Data för 2001Kv1–2005Kv1 är länkade av SCB. För perioden april 2005–januari 2006 baseras uppgifter om arbetslöshetstider delvis på imputerade värden. Säsongsrensad data.
Källa: Statistiska centralbyrån.

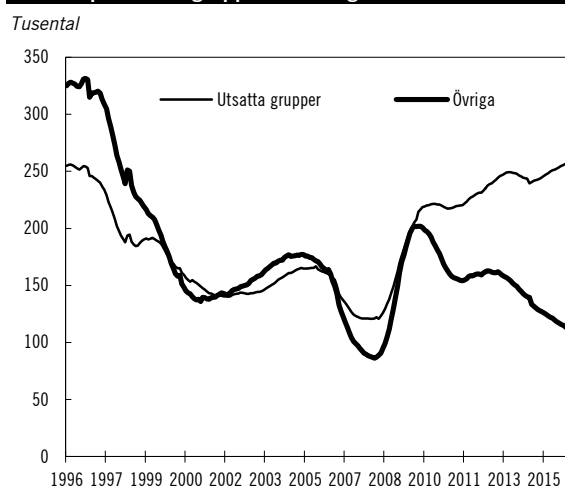
Långtidsarbetslöshet är särskilt bekymmersamt eftersom chanserna att komma tillbaka i arbete är lägre för personer som har varit arbetslösa längre tid.³² Att motverka att fler blir långtidsarbetslösa, och öka möjligheterna för personer som varit arbetslösa under en längre period att få ett arbete, kommer även fortsättningsvis att vara en viktig utmaning för sysselsättningspolitiken.

³² Individen förlorar arbetsrelaterade kunskaper under tiden som arbetslös, samtidigt som motivationen att söka arbete kan minska. Det kan också vara så att arbetsgivare utgår från att personer som varit arbetslösa länge, trots likvärdiga meriter, är mindre produktiva än de som varit arbetslösa en kortare period.

Fortsatt svag arbetsmarknadsutveckling för vissa grupper

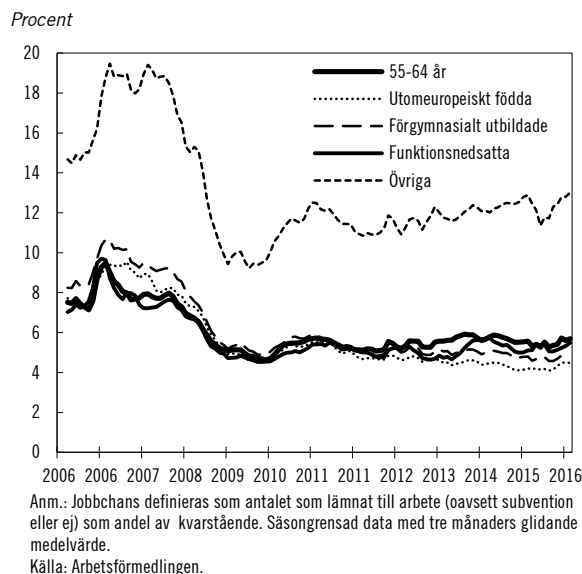
De arbetslösa utgörs i dag till allt större del av grupper som har en svag förankring på arbetsmarknaden (se diagram 9.8). Dessa grupper har i genomsnitt ungefär hälften så stor chans att lämna arbetslöshet för ett arbete som övriga på arbetsmarknaden (se diagram 9.9). De som saknar en fullföljd gymnasieutbildning, eller är utrikes födda, har också i genomsnitt en svagare ställning på arbetsmarknaden genom att de i större utsträckning än andra har tillfälliga anställningar eller arbetar deltid.³³

Diagram 9.8 Inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen fördelat på utsatta grupper och övriga



Anm.: Utsatta grupper avser de med endast förgymnasial utbildning, äldre (55–64 år), utomeuropeiskt födda och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Ej dubbelräkning mellan grupper. Säsongsrensad data.
Källa: Arbetsförmedlingen.

³³ Förekomsten av tillfälliga anställningar kan vara en väg in på arbetsmarknaden för unga och andra inträdande. Chansen att få en fast anställning är betydligt större för tidsbegränsat anställda än för arbetslösa. Samtidigt kan det finnas en risk för att vissa individer blir kvar i osäkra anställningar eller får återkommande perioder av arbetslöshet. Det är därför viktigt att motverka att individer fastnar i jobb med sämre arbetsvillkor. Se vidare Forslund m.fl. Kollektivaavtalen och ungdomarnas faktiska begynnelselöner (IFAU 2012:19).

Diagram 9.9 Jobbchanser för grupper med svag förankring och övriga

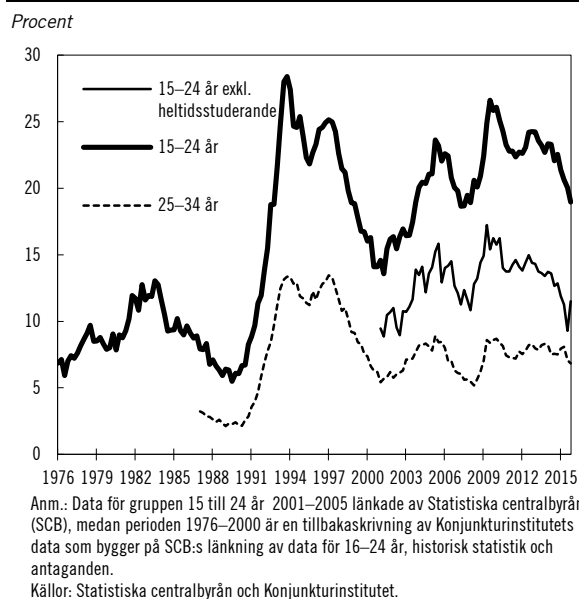
Arbetslösheten minskar för unga

Arbetslösheten bland unga (15–24 år) utgör en betydande del av den aggregerade arbetslösheten, men den har minskat sedan 2013 (se diagram 9.10). Arbetslösheten bland unga uppgick till 20,3 procent 2015. Arbetslösheten har den senaste tiden minskat både bland personer i åldern 15–19 år och i åldern 20–24 år. Arbetslöshetsutvecklingen bland unga ser likartad ut för män och kvinnor.

En stor andel av ungdomsarbetslösheten, ca 50 procent, utgörs av studerande som studerar på heltid och som samtidigt söker arbete. År 2015 var ungdomsarbetslösheten, exklusive heltidsstuderande som sökte arbete, på den lägsta nivån sedan 2002. Av de allra yngsta (15–19 år) söker majoriteten av de arbetslösa extrajobb eller sommarjobb vid sidan av sina studier i gymnasieskolan. Merparten av de heltidsstuderande som söker arbete betraktar sig i huvudsak som studerande.³⁴ Arbetslösheten bland heltidsstuderande som söker arbete bedöms inte utgöra ett betydande arbetsmarknadsrelaterat problem.

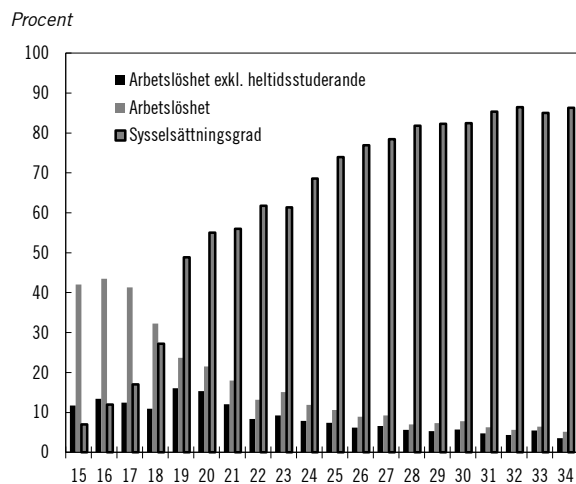
³⁴ Under första kvartalet 2009 betraktade sig 88 procent av de arbetslösa heltidsstuderande ungdomarna i åldern 15–24 år som i huvudsak studerande och drygt 10 procent som i huvudsak arbetssökande. Se Statistiska centralbyrån (2009), Tema – Ungdomsarbetslöshet, Statistiska Meddelanden.

Samtidigt är det viktigt att även ta tillvara på deras vilja att arbeta och ge dem möjlighet att erhålla arbetslivserfarenhet under studietiden.

Diagram 9.10 Ungdomsarbetslöshet

Att ungdomar blir arbetslösa hänger ofta samman med att de är på väg från skola till arbetsliv.³⁵ De allra flesta lyckas etablera sig på arbetsmarknaden efter en viss tid. Arbetslösheten sjunker och sysselsättningsgraden stiger snabbt med åldern (se diagram 9.11). Det gäller för både kvinnor och män. Långtidsarbetslösheten bland unga i Sverige är förhållandevis låg både i relation till äldre och vid en internationell jämförelse. Det är dock viktigt för de unga och för samhället att etableringen på arbetsmarknaden påskyndas. Längre arbetslöshetsperioder i unga år kan påverka möjligheten att senare få en varaktig förankring på arbetsmarknaden.

³⁵ För en översikt, se exempelvis Engdahl och Forslund, En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden, ESO 2015:3.

Diagram 9.11 Etableringen på arbetsmarknaden 2015, 15–34 år

Anm.: Sysselsatta som andel av befolkningen och arbetslösa som andel av arbetskraften.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det är framför allt unga som saknar en fullföljd gymnasieutbildning som löper hög risk för att hamna i arbetslöshet eller långtidsarbetslöshet. Arbetslösheten bland unga (20–24 år) utan fullföljd gymnasieutbildning var 36 procent 2015, vilket kan jämföras med 14 procent för de unga som hade en fullföljd gymnasieutbildning.³⁶ Det är därför viktigt att påskynda och underlätta etableringen på arbetsmarknaden genom att få unga personer att slutföra sin gymnasieutbildning och säkerställa att de har de färdigheter som efterfrågas när de lämnar skolan.

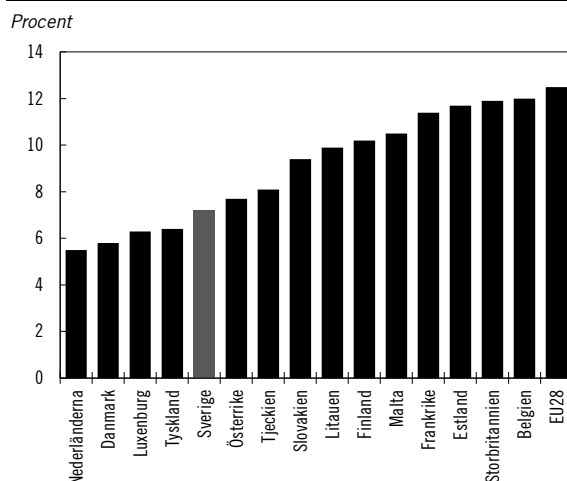
Samtidigt som arbetslösheten bland inrikes födda unga har minskat de senaste åren är arbetslösheten för utrikes födda unga fortsatt på en hög nivå. Unga med utländsk bakgrund har generellt sett svårare att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås för behörighet till gymnasieskolan.³⁷ Det är framför allt de som anländer under grundskolans senare del eller under gymnasieålder som har problem att slutföra sina studier i den svenska skolan. Det är viktigt att dessa elever får det stöd de behöver för att både kunna börja och slutföra en gymnasieutbildning, och därigenom underlätta etableringen på arbetsmarknaden senare i livet. Detta är särskilt viktigt med hänsyn till det ökande antalet ensamkommande barn och unga. Ökningen av antalet asylsökande ensamkommande barn under 2015

³⁶ Statistiska centralbyrån.

³⁷ Skolverket (2016), Invandringens betydelse för skolresultaten.

har bidragit till en kraftig ökning av antalet unga i åldern 13–17 år.

En grupp som kan ha allvarliga arbetsmarknadsrelaterade problem är unga som varken arbetar, studerar eller deltar i arbetsmarknadspolitiska program.³⁸ En del av dessa ungdomar jobbar eller semesterar utomlands, men det finns också de som har stora svårigheter att få jobb. Dessa riskerar att helt hamna utanför arbetsmarknaden om de inte ges möjlighet att arbeta eller studera. Flera faktorer påverkar risken för att hamna i denna grupp. Unga utrikes födda och unga utan fullföljd gymnasieutbildning löper större risk att hamna utanför arbetskraften, liksom unga med en svag socioekonomisk bakgrund. Jämfört med andra länder har Sverige en låg andel unga som varken arbetar eller studerar (se diagram 9.12). Detta gäller både kvinnor och män.

Diagram 9.12 Unga (15–24 år) som varken arbetar eller studerar (NEET) 2014

Anm.: NEET (Young people neither in employment nor in education and training) avser de som varken arbetar, studerar eller deltar i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Källa: Eurostat

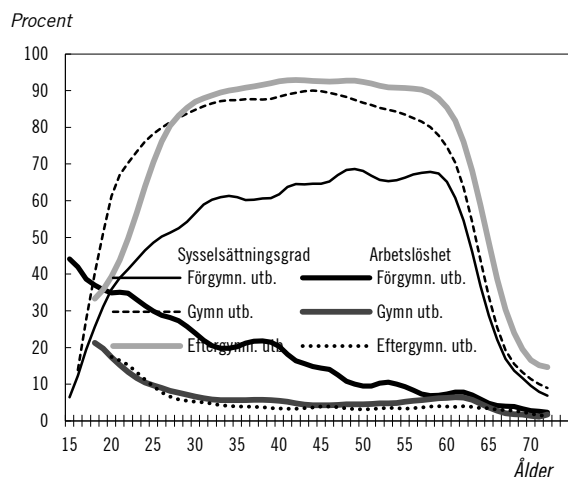
Svårt att konkurrera på arbetsmarknaden även för vuxna utan fullföljd gymnasieutbildning

Även för vuxna (25–74 år) som saknar en fullföljd gymnasieutbildning är risken för arbetslöshet högre än för andra och sysselsättningsgraden är betydligt lägre. Arbetslösheten bland personer som saknar gymnasie-

³⁸ Se exempelvis Engdahl och Forslund, En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden, ESO 2015:3.

utbildning är mer än dubbelt så hög jämfört med dem som har en gymnasieutbildning (se diagram 9.13). Risken för långtidsarbetslöshet är också stor. Omkring hälften av de inskrivna på Arbetsförmedlingen som saknar en fullföljd gymnasieutbildning har varit arbetslösa i över ett år. Skillnaden i arbetslöshet mellan personer med olika utbildningsnivå är särskilt tydlig bland kvinnor.

Diagram 9.13 Etableringen på arbetsmarknaden fördelat på utbildningsnivå, 2015



Anm.: Data är utjämnad mellan åldrarna. Vissa åldersspann är utelämnade på grund av låg tillförlitlighet till följd av det begränsade urvalet. Sysselsatta som andel av befolkningen och arbetslösa som andel av arbetskraften.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

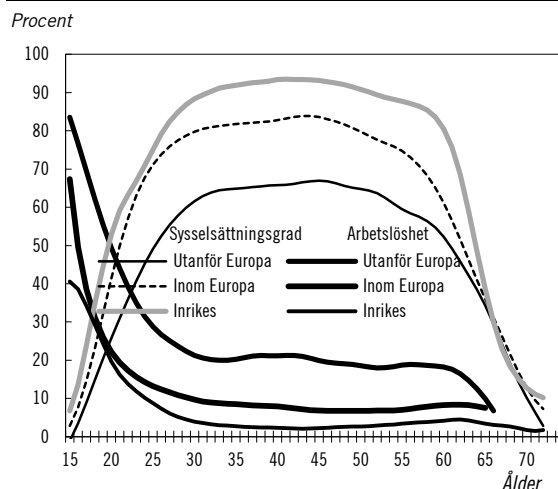
Att personer med en relativt kort utbildning har problem på arbetsmarknaden beror bl.a. på att de i viss mån konkurrerar om samma jobb med personer med längre utbildning. Efterfrågan på personer med kort utbildning har också minskat över tid. Även om de som saknar en fullföljd gymnasieutbildning så småningom lyckas få ett jobb löper de en större risk att bli av med jobbet om deras arbetsgivare behöver dra ned på sin arbetsstyrka. Avsaknaden av en fullföljd gymnasieutbildning försvårar därmed både inträde på arbetsmarknaden och omställning senare i yrkeslivet.

Arbetslösheten är hög bland personer födda utanför Europa

Utrikes födda är en heterogen grupp med olika förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden. I genomsnitt är dock arbetslösheten högre och sysselsättningsgraden lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda (se diagram 9.14). Utomeuropeiskt födda, som till stor del

utgörs av nyanlända som kommit till Sverige som asylsökande och anhöriga till asylsökande, har en särskilt svår situation på arbetsmarknaden jämfört med inrikes födda. Detta är särskilt tydligt bland vuxna, även om skillnaderna är stora även bland unga (se diagram 9.14). Bland vuxna (25–74 år) var arbetslösheten 2015 drygt 20 procent bland utomeuropeiskt födda, vilket kan jämföras med 3,4 procent för vuxna inrikes födda. Skillnaden mellan män och kvinnor bland de utomeuropeiskt födda vuxna är liten.

Diagram 9.14 Etableringen på arbetsmarknaden fördelat på födelseregion, 2015

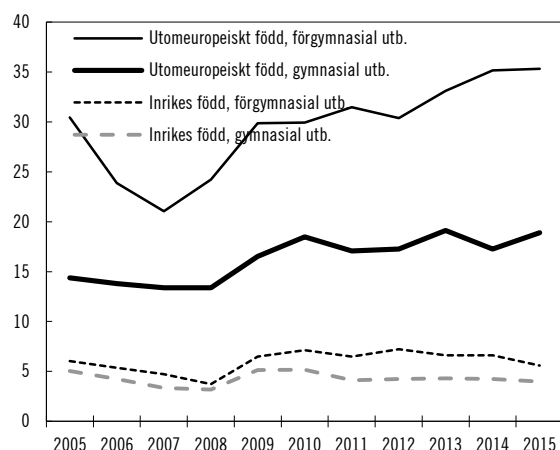


Anm.: Data är utjämnad mellan åldrarna. Vissa åldersspann är utelämnade på grund av låg tillförlitlighet till följd av det begränsade urvalet. Sysselsatta som andel av befolkningen och arbetslösa som andel av arbetskraften.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Avsaknad av gymnasieutbildning medför en väsentligt ökad risk för arbetslöshet även bland utomeuropeiskt födda (se diagram 9.15). De arbetslösa som saknar en gymnasieutbildning utgörs till stor del av personer födda utanför Europa. Bland utomeuropeiskt födda som saknar gymnasieutbildning är arbetslösheten i dag drygt 35 procent, och har stigit kraftigt de senaste åren. Detta kan jämföras med 5,6 procent för inrikes födda som saknar gymnasieutbildning. Den senare nivån har varit relativt konstant de senaste åren.

Diagram 9.15 Arbetslöshet (25–74 år) fördelat på utbildningsnivå för inrikes och utomeuropeiskt födda

Procent



Anm.: Tidsseriebrott 2007/2008 medför att tolkningar från 2008 och framåt jämfört med åren innan 2008 bör göras med försiktighet.

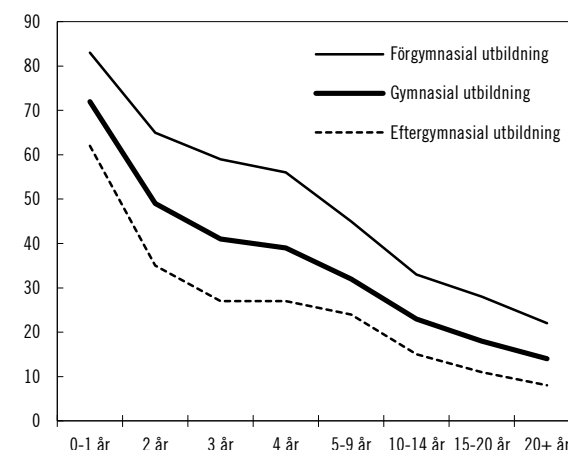
Källa: Statistiska centralbyrån.

Utomeuropeiskt födda som har gymnasial eller högre utbildning har större chanser att få ett arbete. Skillnaden i sysselsättningsgrad är dock liten mellan dem med eftergymnasial utbildning och dem med gymnasieutbildning. En betydande andel av de utrikes födda med eftergymnasial utbildning har dessutom arbeten som inte motsvarar deras utbildningsnivå.

Arbetslösheten är särskilt hög bland dem som varit kort tid i Sverige. En indikator på detta är att andelen inskrivna hos Arbetsförmedlingen är hög för dem med kortare vistelsetider bland personer födda utanför Europa (se diagram 9.16). Nyanlända befinner sig, liksom unga, i en fas då de håller på att etablera sig på arbetsmarknaden. Sannolikheten för att få ett jobb ökar med vistelsetiden i landet, men det tar lång tid för många utomeuropeiskt födda att etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetslösheten är på en hög nivå även efter en lång tid i landet. Liksom för unga försvåras etableringen av att många ofta saknar jobbrelaterade nätverk. Det kan även vara svårt för arbetsgivare att värdera utbildningar och yrkeskompetens som förvärvats utomlands. Förekomsten av diskriminering försvårar dessutom etableringen på arbetsmarknaden.³⁹

Diagram 9.16 Inskrivna arbetslösa bland födda utanför Europa (20–64 år) efter utbildningsnivå och vistelsetid i Sverige 2013

Procent



Anm.: Arbetslösa avser andelen personer födda utanför Europa registrerade hos Arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa eller deltagare i program med aktivitetsstöd i november av arbetskraften (summan av sysselsatta i november och personer registrerade hos Arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa eller deltagare i program med aktivitetsstöd i november).

Källor: Databasen LISA och egna bearbetningar.

Främst till följd av det stora antalet asylsökande väntas antalet personer i befolkningen som är födda utanför Europa öka betydligt de kommande åren, med ca 465 000 personer 2015–2020.⁴⁰ En betydande andel av de nyanlända utomeuropeiskt födda förväntas ha kommit till Sverige som asylsökande och anhöriga till asylsökande flyktingar. Dessa grupper har svårast att komma in på arbetsmarknaden. En större del av arbetskraften väntas dessutom de närmaste åren att utgöras av personer med korta vistelsetider, vilket förväntas bidra till en högre arbetslöshet.

Samtidigt är en stor andel av de som kommer till Sverige i yrkesaktiv ålder och har kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Detta kan bidra till att mildra rekryteringsproblem inom vissa bristyrken. Det finns dock även ett stort antal nyanlända som har kort utbildning. Det är angeläget att påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända. Deras kompetens och kunskaper måste tas bättre tillvara, och de måste få den utbildning och de färdigheter som svarar mot arbetsmarknadens behov. Det krävs även

³⁹ Se exempelvis Petersson (2014), Utrikes födda på arbetsmarknaden – en forskningsöversikt, och Eriksson, Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011.

⁴⁰ Detta är baserat på Statistiska centralbyråns befolkningsframskrivning, som i stor utsträckning är baserad på Migrationsverkets prognos på antalet asylsökande från februari 2015. Migrationsverkets prognos är förknippad med betydande osäkerhet.

åtgärder för att öka arbetsgivarnas vilja att anställa.

Fortsatt svår situation på arbetsmarknaden för personer med nedsatt arbetsförmåga

Personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har generellt en betydligt lägre sysselsättningsgrad än befolkningen som helhet. Det finns också tecken på att arbetslösheten bland dem har ökat över tid. Enligt Arbetsförmedlingens statistik ökade antalet arbetslösa med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kraftigt 2008–2013, men har sedan dess sjunkit något. Statistik från Statistiska centralbyrån visar dock att arbetslösheten i denna grupp låg på samma nivå 2008–2013, medan en viss ökning uppmättes mellan 2013 och 2014.⁴¹ Arbetsförmedlingens uppföljning av andelen arbetslösa som får arbete visar på att denna nivå var relativt oförändrad 2011–2015.

Enligt Arbetsförmedlingen förklaras ungefär 70 procent av den totala ökningen av inskrivna arbetslösa med funktionsnedsättning 2010–2014 av överföringen av personer från sjukförsäkringssystemet. En stor andel (ca 35 procent) av de personer som har en funktionsnedsättning, och som skrivits in på Arbetsförmedlingen från sjukförsäkringen, har dock lämnat Arbetsförmedlingen under det första året utan att de fått ett jobb eller påbörjat en formell utbildning.⁴² Dessa personer har återvänt till

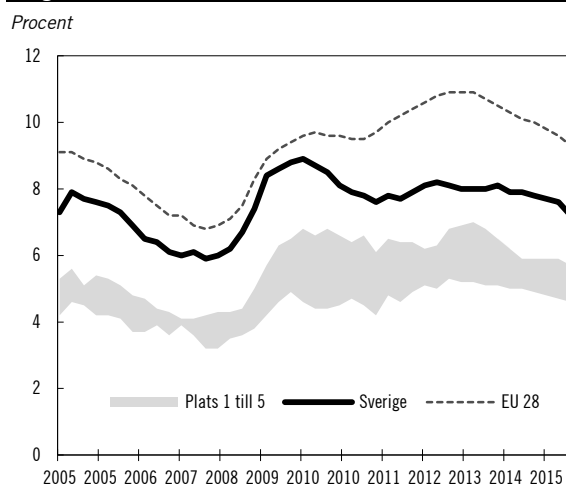
sjukförsäkringen, och har då fått ekonomiskt bistånd eller helt fallit ur transfereringssystemen.

Det är viktigt att personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har tillgång till det stöd de behöver så att deras kompetens och förmåga tas tillvara och att fler personer får ett arbete.

9.4 Internationell utblick

Den ekonomiska politiken ska bidra till att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen. Regeringens mål är att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020. I diagram 9.17 jämförs den aggregerade arbetslöshetsutvecklingen i Sverige 2005–2015 med ett spann för de fem lägsta arbetslöshetsnivåer som uppnåtts inom EU varje år.

Diagram 9.17 Arbetslösheten (15–74 år)

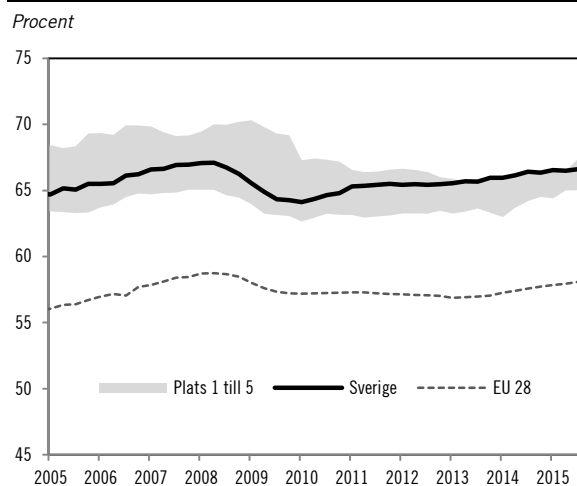


Anm.: Med plats 1 till 5 avses de fem länder som vid varje mätillfälle har lägst arbetslöshet i EU. Detta fält utgörs således inte nödvändigtvis av samma länder varje år.
Källa: Eurostat.

Sverige har haft en relativt hög arbetslöshet, i genomsnitt 7,6 procent, vilket motsvarar en tolfte plats i EU. De senaste åren har arbetslösheten minskat väsentligt i länder som Tjeckien och Storbritannien. Tyskland har haft en exceptionell nedgång i arbetslösheten sedan 2005 och har den lägsta arbetslösheten i EU 2015. Samtidigt som arbetslösheten i Sverige har varit relativt hög har sysselsättningen vuxit i god takt de senaste åren. Sverige har tillhört de fem länder med högst sysselsättningsgrad under hela perioden och har i dag den högsta sysselsättningsgraden i EU (se diagram 9.18)

⁴¹ Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning (Statistiska centralbyrån, 2014). Skillnaden mellan dessa statistikällor kan förklaras av att de delvis fångar upp individer med olika typ av problematik som leder till nedsatt arbetsförmåga. Funktionsnedsättning enligt SCB:s statistik är självrapporterad, medan klassificeringen av funktionsnedsättning enligt Arbetsförmedlingens statistik föregås av myndighetens bedömning. Kartläggningen av arbetslösa har också blivit mer grundlig, vilket enligt Arbetsförmedlingen inneburit att fler personer blivit klassificerade med en funktionsnedsättning.

⁴² Värdet 35 procent är ett genomsnitt för 2010–2013 och i uppföljningen ingår personer som avslutat programmet arbetslivsintroduktion, se Tidiga och aktiva insatser för sjukskrivnas återgång i arbete 6b – Arbetslivsintroduktionen (Arbetsförmedlingens återrapportering dnr: Af–2013/508922).

Diagram 9.18 Sysselsättningsgrad (15–74 år)

Anm.: Med plats 1 till 5 avses de fem länder som vid varje mätillfälle har högst sysselsättningsgrad i EU. Detta fält utgörs således inte nödvändigtvis av samma länder varje år.
Källa: Eurostat.

Vid jämförelse av olika länders arbetslöshetsnivåer är det viktigt att beakta att arbetslösheten påverkas av olika landsspecifika förhållanden. Dessa förhållanden kan ha rent statistiska effekter på arbetslösheten. Exempelvis får skillnader i utformningen av utbildningssystemet konsekvenser för arbetslöshetsstatistiken, vilket medför att Sverige, där yrkesutbildningen huvudsakligen är skolförlagd, får en högre arbetslöshet i förhållande till många andra länder. I länder med lärlingssystem, som exempelvis Tyskland, är utbildningen arbetsplatsförlagd och lön utgår för lärlingarna. Därmed klassificeras studenterna som sysselsatta även om de söker arbete. För Sveriges del kommer studenter som studerar heltid, men samtidigt söker arbete, att klassificeras som arbetslösa. Denna grupp bedöms inte utgöra ett betydande arbetslöshetsproblem, men medför en relativt sett högre arbetslöshet för Sverige. Exkluderas gruppen heltidsstuderande som söker arbete förbättras Sveriges relativa position från plats 12 till plats 7 i EU.

Trots att arbetslösheten väntas minska i Sverige de närmaste åren bedöms den framöver, enligt Europeiska kommissionen, ligga på en hög nivå jämfört med de länder som bedöms ha lägst arbetslöshet (se tabell 9.1).

Tabell 9.1 Europeiska kommissionens prognos för arbetslösheten 2017

Procent

Sverige	6,7
Tjeckien	4,7
Storbritannien	4,9
Tyskland	5,2
Ungern	5,2
Malta	5,3
EU 28	8,7

Anm.: Valet av jämförelseländer är baserat på de länder med lägst arbetslöshet i Europeiska kommissionens prognos för 2017.
Källa: Eurostat.

Bedömningen av arbetslöshetsutvecklingen på längre sikt är dock förknippad med betydande osäkerhet. Sveriges relativa position påverkas bl.a. av konjunkturutvecklingen och politikens utformning i såväl Sverige som andra länder, samt av utvecklingen av befolkningens sammansättning. Osäkerheten bedöms vara särskilt stor till följd av flyktingsituationen. Sverige har under lång tid haft en större invandring av asylsökande och anhöriga till asylsökande i relation till befolkningen än övriga EU-länder (se tabell 9.2). Dessa personer har en lägre förväntad sysselsättningsgrad jämfört med andra invandrade grupper, som exempelvis arbetskraftsinvandrare.⁴³ Utvecklingen av arbetslösheten till följd av flyktingsituationen i Sverige och jämförbara länder kommer att bero på såväl antalet nyanlända som sammansättningen av denna grupp.

⁴³ Etableringen på arbetsmarknaden har historiskt sett tagit olika lång tid för olika grupper av utrikes födda. Utrikes födda som har kommit till Sverige av asylskäl, liksom många anhöriginvandrare, står längre ifrån arbetsmarknaden under den första tiden i Sverige än exempelvis personer som invandrat av arbetsmarknadsskäl. Det innebär att också arbetsmarknadsetableringen tar längre tid för de som har kommit av asylskäl.

Tabell 9.2 Uppehållstillstånd kopplat till asylsökande och anhöriginvandring till medborgare utanför EU/EES

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Medel- värde 08–14	
Per 1000 invånare	CZ	1,9	1,6	2,6	1,8	1,7	1,8	1,9	1,9	
	DE	0,9	0,9	0,9	0,8	1,4	1,5	1,9	1,2	
	HU	1,1	0,3	0,3	0,5	0,2	0,5	1,0	0,6	
	MT	4,3	4,4	2,0	3,0	3,6	7,9	10,3	5,1	
	UK	3,6	3,2	1,7	1,6	2,4	2,4	2,3	2,5	
	SE	8,8	9,1	8,2	8,6	10,9	11,9	13,0	10,1	
	EU 28	1,9	1,9	2,0	1,8	1,9	1,9	2,0	1,9	
	Antal i tusental	CZ	20	17	27	19	18	19	20	
		DE	70	75	70	63	115	123	154	
		HU	11	3	3	5	2	5	10	
MT		2	2	1	1	1	3	4		
UK		219	199	108	99	153	151	149		
SE		81	84	77	81	103	113	126		
EU 28		943	956	1028	930	980	985	1038		

Anm.: CZ = Tjeckien, DE = Tyskland, HU = Ungern, MT = Malta, UK = Storbritannien, SE = Sverige, EU 28 = Snitt för EU 28-länderna. Avser antal beviljade uppehållstillstånd kopplat till asylsökande och uppehållstillstånd för anhöriginvandrare till medborgare utanför EU/EES. Eftersom statistiken från Eurostat inte går att dela upp på anhöriginvandring och andra har data i stället delats upp på anhöriga till medborgare innanför och utanför EU. Grupperna har dock båda gemensamt att sysselsättningsgraden är låg. Bland kvinnor är den dessutom inte skild från flyktinginvandrarers.
Källa: Eurostat.

En jämförelse av arbetslöshetens sammansättning är viktig för att bedöma möjligheterna att minska arbetslösheten. Sverige har i en internationell jämförelse relativt låg arbetslöshet bland inrikes födda vuxna (25–74 år), samtidigt som arbetslösheten bland utrikes födda vuxna (25–74 år) är högre (se tabell 9.3). Som ovan nämnts skiljer sig dock sammansättningen av utrikes födda mellan länder.

Arbetslösheten bland vuxna med högst förgymnasial utbildning är relativt hög i Sverige (se tabell 9.3).⁴⁴ Den höga arbetslösheten bland förgymnasialt utbildade förklaras till stor del av den höga arbetslösheten bland utrikes födda i gruppen.

Ungdomsarbetslösheten i Sverige är hög i relation till jämförelseländerna, men påverkas som ovan nämnts av utbildningssystemets utformning. Ungdomsarbetslösheten började dock sjunka väsentligt 2015, även om de heltidsstuderande som söker arbete beaktas. Sverige har också en relativt låg andel unga som

varken arbetar eller studerar, även om nivån är högre än i t.ex. Tyskland.

Långtidsarbetslösheten är, som ovan anförts, relativt låg i Sverige både för unga och vuxna. Sverige har i dag den lägsta andelen långtidsarbetslösa som andel av de arbetslösa bland jämförelseländerna och i EU.

Tabell 9.3 Arbetslöshetens sammansättning 2014

Procent						
Vuxna befolkningen,						
25–74 år	SE	CZ	DE	HU	MT	UK
Arbetslöshet	5,7	5,4	4,7	6,7	4,8	4,4
Män	5,9	4,3	5,0	6,5	5,0	4,4
Kvinnor	5,6	6,8	4,4	6,9	4,4	4,4
Inrikes födda	3,8	5,4	4,1	6,7	4,6	4,1
Utrikes födda	14,0	6,5	7,5	5,3	6,9	6,2
Förgymnasial utb.	13,2	20,4	11,8	15,8	7,7	7,2
Andel långtidsarbetslösa (12 mån+)*	26,3	46,8	48,3	51,1	55,3	40,7
Ungdomar, 15–24 år						
Arbetslöshet	22,9	15,9	7,7	20,4	11,7	16,9
Icke-studerande	12,5	14,8	6,0	19,8	10,3	11,4
Andel långtidsarbetslösa (12 mån+)*	5,9	28	23	33	27	28
NEET**	7,2	8,1	6,4	13,6	10,5	11,9
Män	7,5	6,5	5,5	12,0	9,0	10,7
Kvinnor	6,8	9,9	7,2	15,3	12,0	13,1

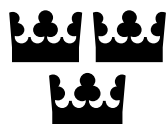
Anm.: SE = Sverige, CZ = Tjeckien, DE = Tyskland, HU = Ungern, MT = Malta, UK = Storbritannien. *Antal långtidsarbetslösa som andel av arbetslösa. **NEET = "Young people neither in employment nor in education and training", avser de som varken arbetar, studerar eller deltar i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd.
Källa: Eurostat.

Sammantaget bekräftar jämförelsen utmaningarna på svensk arbetsmarknad. Arbetslösheten är relativt hög bland såväl unga som vuxna med kort utbildning och bland personer födda utanför Europa. Arbetslösheten är särskilt hög bland utomeuropeiskt födda som varit kort tid i landet, vilket är en grupp som förväntas växa de närmaste åren. En viktig utmaning för sysselsättningspolitiken är att vidta åtgärder som minskar arbetslösheten och ökar sysselsättningen i de grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden.

⁴⁴ Även om Tjeckien har en hög arbetslöshet bland förgymnasialt utbildade vuxna är gruppens andel av befolkningen lägst i EU (ca 5 procent, jämfört med 10 respektive 14 procent för Tyskland och Sverige).

10

Bedömning av
finanspolitikens
långsiktiga hållbarhet



10 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Sammanfattning

- Enligt de beräkningar som redovisas i detta avsnitt är finanspolitiken långsiktigt hållbar.
- Personer som är 65 år och äldre förväntas stå för nästan hälften av befolkningsökningen mellan 2015 och 2050. Ökningen medför att utgiftstrycket ökar, framför allt 2020–2035. Det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn beräknas minska med knappt 1 procent av BNP under dessa år till följd av den demografiska utvecklingen.
- 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 samhällsekonomin skull, men också för de offentliga finanserna.
- Ett antal samhällsekonomiska trender kan utgöra en risk för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Utgifterna kan öka, inte enbart på grund av en åldrande befolkning, utan även till följd av ökad efterfrågan på välfärdstjänster. Vidare minskar andelen personer i förvärvsaktiv ålder i befolkningen, vilka i stor utsträckning betalar de skatter som finansierar de offentliga utgifterna.
- 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 antalet yrkesverksamma år också ökar.

I detta avsnitt bedöms om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Syftet med analysen är att i god tid fånga upp tecken på att finanspolitiken är ohållbar, så att åtgärder för att återställa hållbarheten och bibehålla förtroendet för finanspolitiken kan vidtas tidigt. Om nödvändiga förändringar skjuts på framtiden riskerar problemen att förvärras, och förändringsarbetet försvåras, så att mer omfattande åtgärder måste genomföras i ett senare skede och ofta under mindre ordnade former.

De senaste årens utveckling i Europa illustrerar hur en ohållbar finanspolitik kan leda till kraftiga ingrepp i de offentligfinansierade verksamheterna, med stora samhällsekonomiska kostnader som följd. Flera krisdrabbade länder har på grund av stora och ökande statsskulder tvingats inrikta sig på akuta krisåtgärder i stället för på reformer som främjar en stabil och långsiktig tillväxt. En framtingad krishantering ökar ofta de fördelningspolitiska spänningarna. Genom starka offentliga finanser skapas förutsättningar för att hantera kriser på ett mer 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.

Sverige står inför flera förändringar som kan utsätta samhällsekonomin för påfrestningar och som därför behöver följas noga. En ökad medellivslängd leder till att befolkningen åldras, 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 bl.a. ökar behovet av arbetsmarknadsutbildning samt av utbildningsplatser i grund- och gymnasieskolan och inom den högre utbildningen. En stor invandring kan minska en åldrande befolknings press på de offentliga finanserna om tillräckligt många nyanlända kan komma 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, särskilt vid antaganden om oförändrade skattesatser. En ökad press på de offentliga finanserna behöver dock inte nödvändigtvis mötas med sänkta ambitionsnivåer. Genom att förlänga arbetslivet, öka sysselsättningen för grupper med lägre sysselsättningsgrad, förbättra befolkningens hälsa och höja produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna kan trycket på de offentliga finanserna dämpas.

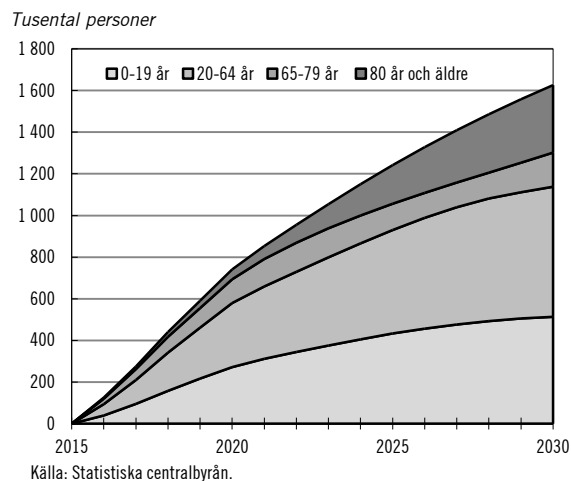
10.1 Finanspolitiken står inför flera långsiktiga utmaningar

Snabba förändringar av befolkningens storlek och sammansättning de närmaste 15 åren

Av diagram 10.1 framgår att Sveriges befolkning förväntas öka med drygt 1,5 miljoner personer 2015–2030. Denna bedömning bygger på en uppdatering av befolkningsprognosen från maj 2015 som genomförts av Statistiska centralbyrån i februari 2016, som beaktar Migrationsverkets prognos från februari 2016. Befolkningen, som uppgick till ca 9,9 miljoner personer 2015, kommer att växa till över 10 miljoner 2017 och till 11 miljoner 2024, för att nå över 11,5 miljoner personer 2030. Det är en genomsnittlig årlig ökning om ca 110 000 personer, eller 1,0 procent per år. Så snabbt har Sveriges befolkning inte ökat sedan åren närmast efter andra världskriget. Av denna ökning utgör barn

och ungdomar yngre än 20 år en knapp tredjedel och antalet personer i yrkesverksam ålder (20–64 år) en dryg tredjedel. Resterande ökning utgörs av personer som är 65 år och äldre.

Diagram 10.1 Befolkningsförändringar jämfört med 2015



Diagrammet visar även att 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 befolkningsstillväxten efter 2025. Under andra hälften av 2020-talet förväntas den sistnämnda åldersgruppen växa särskilt snabbt, med nästan 30 000 personer per år. År 2030 förväntas det finnas ca 510 000 fler barn och ungdomar i Sverige än 2015, ca 620 000 fler personer i åldern 20–64 år, och nära 490 000 fler personer som är 65 år eller äldre. Av de sistnämnda är drygt 160 000 i åldern 65–79 år och drygt 320 000 är 80 år eller äldre.

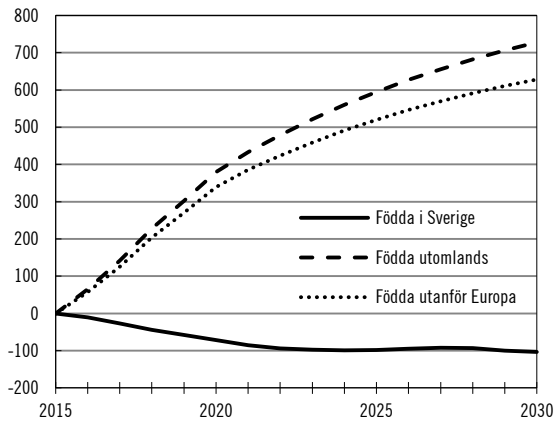
Denna utveckling innebär att antalet personer som är 65 år och äldre per 100 personer i yrkesverksam ålder (20–64 år) ökar från 34 personer 2015 till 38 personer 2030. Antalet personer som är 80 år och äldre ökar från 9 personer per 100 personer i yrkesverksam ålder 2015 till 13 personer 2030. Under samma period ökar antalet barn och ungdomar från ca 39 till 44 personer per 100 personer i yrkesverksam ålder. Fram till 2023 förväntas det framför allt vara antalet barn och ungdomar som ökar i relation till befolkningen i yrkesverksam ålder, medan de allra äldsta, de som är 80 år och äldre, ökar snabbt efter 2023. 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, se diagram 10.14.

Befolkningen kommer att förändras även vad gäller den ursprungsmässiga sammansättningen under de närmaste 15 åren. Diagram 10.2 visar att antalet personer i åldern 20–64 år som är födda i Sverige med stor sannolikhet kommer att minska med ca 100 000 personer fram till mitten av 2020-talet, för att därefter vara mer eller mindre oförändrat.

Diagram 10.2 Befolkningen i åldrarna 20–64 år

Förändring jämfört med 2015, tusental personer



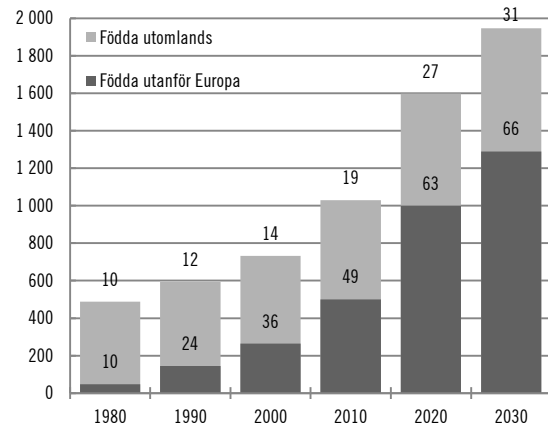
Källa: Statistiska centralbyrån.

Prognosen för antalet personer i åldern 20–64 år som är födda i Sverige är relativt säker de närmaste 20 åren, eftersom den inte är beroende av den svårprognostiserade fruktsamheten. Dessutom är förändringar av dödlighet och migrationsbenägenhet små i denna åldersgrupp. De övre kurvorna, som visar utvecklingen av antalet personer i denna ålder som är födda utomlands, är betydligt mer svårbedömda eftersom in- och utvandringen bland utlandsfödda varierar kraftigt. En slutsats som kan dras är att nettoinvandringen måste vara fortsatt positiv de närmaste 15 åren för att befolkningen i yrkesverksam ålder inte ska minska.

Diagram 10.2 visar även att 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 20–64 år, födda utomlands. Av dessa kom flertalet från länder i Europa, framför allt från våra grannländer. År 2010 hade de utlandsfödda i denna åldersgrupp ökat till drygt 1 miljon personer och av dessa var närmare hälften födda utanför Europa.

Diagram 10.3 Befolkningen 20–64 år som är född utomlands

Tusental personer, procent av befolkningen 20–64 år samt procent av befolkningen 20–64 år födda utomlands



Källa: Statistiska centralbyrån.

I prognosen förväntas antalet utlandsfödda i åldern 20–64 år fortsätta att öka till ca 1,6 miljoner personer 2020, och till drygt 1,9 miljoner personer 2030. Även andelen födda utanför Europa i denna grupp väntas öka fram till 2030.

Befolkningens genomsnittsålder förväntas öka

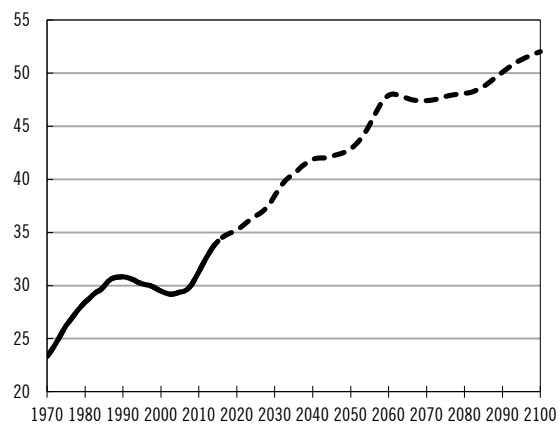
När medellivslängden stiger ökar andelen äldre i befolkningen. I diagram 10.4 illustreras denna utveckling med en s.k. äldreförsörjningskvot, definierad som antalet personer som är 65 år och äldre per 100 personer i åldern 20–64 år. Efter att ha legat mer eller mindre stilla från mitten av 1980-talet till ca 2007 har antalet äldre börjat öka snabbare än antalet personer i yrkesverksam ålder. Detta är en utveckling som förväntas fortsätta, med korta avbrott under resten av innevarande sekel. År 2015 gick det drygt 34 personer som var 65 år och äldre per 100 personer i åldern 20–64 år. År 2030 förväntas detta antal ha ökat till ca 38 personer, 2050 till knappt 43 personer och 2100 till ca 52 personer. Det ökade antalet utlandsfödda minskar kvoten.

Försörjningskvoten stiger dock till följd av att antalet äldre ökar både i absoluta tal och i förhållande till antalet personer i yrkesverksam ålder. Diagram 10.5 visar hur folkmängden i olika åldrar ändras från 2015 i Statistiska centralbyråns senaste befolkningsprognos. Räknat från 2015 förväntas antalet personer som är 65 år eller äldre öka med knappt 1,0 miljoner personer till 2050 och med knappt 2,1 miljoner personer till 2100. Antalet personer i åldern 20–64 år ökar

med ca 1,1 miljoner respektive 2,0 miljoner personer. Samtidigt ökar antalet personer som är 80 år och äldre med drygt 610 000 respektive 1,2 miljoner personer. Förutom en ökad medellivslängd bidrar de stora generationerna födda på 1940-, 1960- och 1990-talen till de stora framtida förändringarna.

Diagram 10.4 Äldreförsörjningskvot

Antal personer som är 65 år och äldre per hundra personer i åldrarna 20–64 år



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Effekten på de offentliga finanserna av förändringar i befolkningens ålderssammansättning kan illustreras av hur en genomsnittlig individ påverkade den offentliga sektorns inkomster och utgifter i olika åldrar, baserat på data från ett visst år.⁴⁵ Av

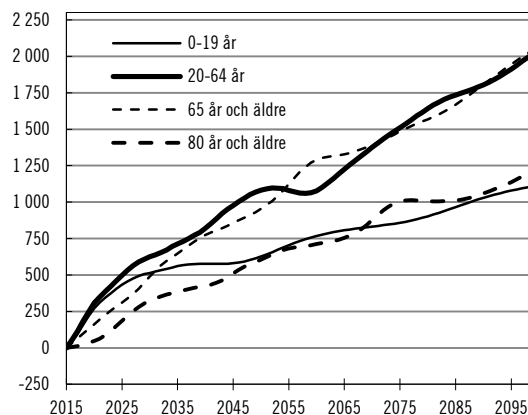
diagram 10.6 framgår att nettobidraget för de yngre, upp till ca 25 år, var negativt. De offentliga utgifterna för personer i dessa åldrar går framför allt till barnomsorg och utbildning. För åldersgruppen 26–63 år var nettobidragen positiva, eftersom individernas genomsnittliga inbetalningar av skatter och avgifter var större än utbetalningarna för transfereringar och välfärdstjänster i dessa åldrar. Vid 64 års ålder blir nettobidragen åter negativa, då många väljer att gå i pension. Utgifterna för framför allt äldreomsorg och sjukvård ökar också med

⁴⁵ Det offentliga nettobidraget för en viss ålder utgörs av skillnaden mellan offentliga inkomster (skatter och avgifter) och offentliga utgifter (offentliga transfereringar och offentlig konsumtion). Nettobidraget beräknas som ett genomsnitt för alla individer i en viss ålder och per år. De redovisade siffrorna avser 2012 men förändringen över tid är troligtvis liten.

åldern. Mot slutet av livet ökar utgifterna fort. För en 97-åring var t.ex. det negativa nettobidraget ca 400 000 kronor per person och år. De totala åldersfördelade utgifterna är dock betydligt större bland de yngre äldre eftersom relativt få personer blir väldigt gamla.

Diagram 10.5 Förändring i folkmängden jämfört med 2010

Tusental personer



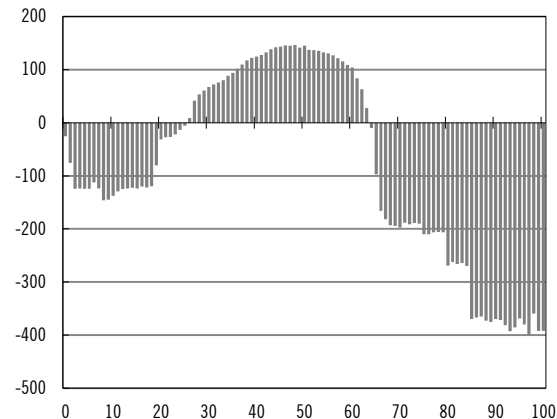
Källa: Statistiska centralbyrån.

Den offentligfinansiella utmaning som den demografiska utvecklingen innebär blir tydlig om förändringen i folkmängd i diagram 10.5 kombineras med nettobidragen i

diagram 10.6.

Diagram 10.6 Offentligt nettobidrag per person och ålder 2012

Tusental kronor



Anm.: Ett negativt nettobidrag betyder att utgifterna för tjänster och transfereringar överstiger skatteinbetalningarna för en genomsnittlig individ.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den förväntade befolkningsökningen sker till stor del i de åldersgrupper där de offentliga utgifterna för välfärdstjänster och transfereringar är betydligt större än skatteinbetalningarna. Hur de offentliga finanserna utvecklas framöver är även starkt beroende av hur det finansiella

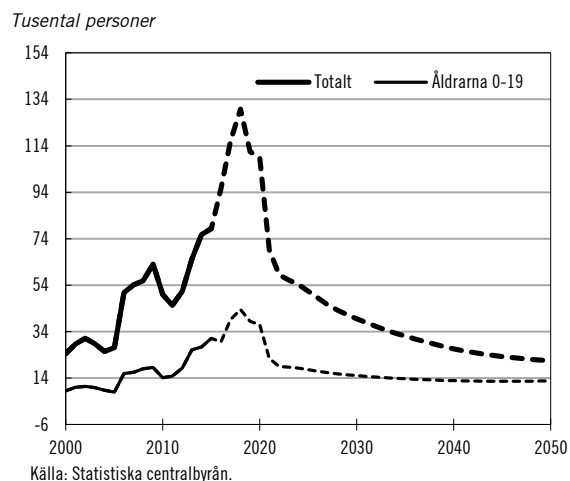
utbytet med den offentliga sektorn förändras i olika åldersgrupper. Exempelvis kan en förbättrad hälsa leda till att kostnaderna för vård och omsorg minskar i de högre åldrarna (se avsnitt 10.3).

Ett stort antal asylsökande har kommit till Sverige de senaste åren

År 2014 och 2015 sökte ca 80 000 respektive 160 000 personer asyl i Sverige, vilket var betydligt fler än genomsnittet för tidigare år. Ett stort antal av dessa personer kan efter ca 1–2 år förväntas få temporära eller permanenta uppehållstillstånd. De kommer då att ingå i registret över totalbefolkningen, vilket är den befolkning som beräkningarna i detta avsnitt baseras på. På sikt är det även sannolikt att ett antal anhöriga till dessa personer får uppehållstillstånd i Sverige. Det gör att befolkningen förväntas växa betydligt snabbare än tidigare.

I Statistiska centralbyråns senaste prognos antas nettomigrationen, dvs. antalet invandrare minus antalet utvandrare, vara särskilt hög de närmaste fem åren. Därefter minskar nettomigrationen successivt (se diagram 10.7).

Diagram 10.7 Nettomigration

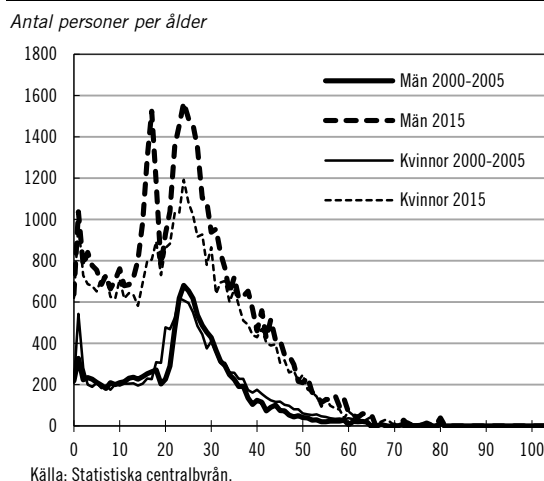


Den stora nettoinvandringen bidrar till att föryngra befolkningen. Relativt få personer över 65 år flyttar till eller från Sverige. De flesta som invandrar är i åldern 20–64 år, och en stor andel är i åldern 0–19 år. Det stora antalet yngre personer gör att kostnaderna för barnomsorg och utbildning förväntas öka. Av diagram 10.8 framgår hur nettoinvandringen till Sverige fördelades på ålder och kön 2015 jämfört med den genomsnittliga fördelningen 2000–2005.

Diagrammet visar att invandringen var betydligt större 2015 än det årliga genomsnittet 2000–2005, och att andelen män nu är högre, speciellt i åldern 15–20 år.

Den ökade invandringen kan förväntas öka de direkta offentliga utgifterna för migration och integration, men även de utbildnings- och arbetsmarknadsrelaterade utgifterna, eftersom det är många barn och personer i arbetsför ålder som kommer. En ökad invandring leder dock också till ökade offentliga inkomster i takt med att människor kommer in på arbetsmarknaden och får ett arbete. Invandringen leder vidare till att försörjningskvoten minskar. Det blir fler personer i yrkesverksam ålder i relation till antalet unga och gamla som ska försörjas. Detta illustreras i diagram 10.9, som redovisar försörjningskvoten för hela befolkningen respektive enbart för inrikes födda.

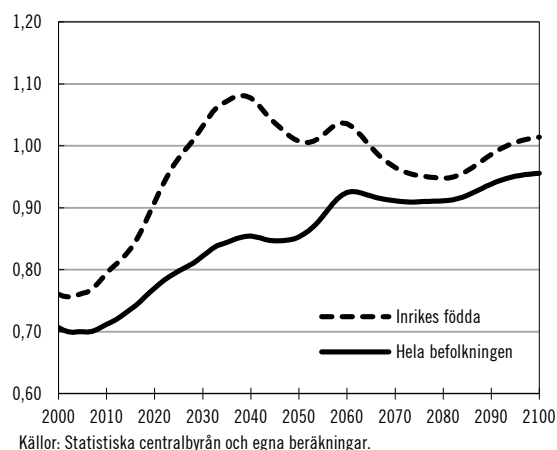
Diagram 10.8 Årlig nettomigration per ålder och kön



De utrikes födda bidrar till att sänka försörjningskvoten samtliga år. Störst är sänkningen på 2030-talet. Att försörjningskvoten skiljer sig så mycket mellan inrikes och utrikes födda visar på den potential de utlandsfödda utgör och understryker betydelsen av en förbättrad integration av utrikes födda (se avsnitt 10.3).

Diagram 10.9 Försörjningskvot

Antal personer 0–19 år och över 64 år per antal personer 20–64 år

**Kostnaderna för de skattefinansierade tjänsterna tenderar att öka snabbt**

En utmaning för finanspolitiken är att timlönen inom skattefinansierade sektorer som utbildning, barn- och äldreomsorg ökar i samma takt som inom övrig produktion, utan att det motsvaras av ökad produktivitet, vilket tenderar att leda till att den relativa enhetskostnaden för denna typ av tjänster successivt stiger. 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 sedan den började bedömas, legat nära noll. Många anser dock att produktiviteten ökar inom delar av den skattefinansierade tjänsteproduktionen, exempelvis sjukvården. Samtidigt är det svårt att belägga produktivitetsförändringar inom den offentliga sektorn eftersom merparten av dess produktion inte avsätts på en marknad med fri prissättning. För att en eventuell produktivitetshöjning ska resultera i lägre offentliga utgifter eller medge ökad kvalitet eller servicenivå måste den motsvaras av effektivare resursanvändning.

10.2 Ett scenario för utvecklingen på lång sikt

I detta avsnitt redovisas ett scenario som illustrerar de i avsnitt 10.1 nämnda utmaningarna. Scenariot tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringarna. Det bör understrykas att scenariot inte redovisar den mest sannolika utvecklingen. Syftet är i stället att illustrera konsekvenserna av en utveckling med oförändrad politik och oförändrat beteende avseende t.ex. arbetskraftsdeltagande och utnyttjandet av de skattefinansierade tjänsterna. Ambitionen är att identifiera och analysera framtida utmaningar, samt hur stora anpassningar som behöver göras av dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna för att de offentliga finanserna ska vara i långsiktig balans. 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.

Frågan om huruvida finanspolitikens inriktning i dag behöver ändras för att den ska vara långsiktigt hållbar leder ofrånkomligen in på frågor 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 då att det ska finnas välfungerande utbildningssystem för de unga samt vård- och omsorgstjänster för de äldre. Frågor som vad det offentliga åtagandet egentligen innebär, vilka problem framtida generationer ska hantera själva och vilka som ska hanteras i dag genom ett högre eller lägre offentligt sparande, har dock inget allmänt accepterat svar. Svaren på dessa frågor får dock konsekvenser för de beräkningsantaganden som görs. Beräkningarna bygger på att dagens nivå på det offentliga åtagandet ska kunna upprätthållas även i framtiden. Det innebär att om man i framtiden exempelvis vill ha en högre standard på de skattefinansierade välfärdstjänsterna, eller om man vill ha mer fritid, vilket inte alls är osannolikt om BNP 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 vi gör i dag, och komma fram till en rimlig balans mellan arbete och skatter å ena

sidan och fritid och offentlig servicenivå å andra sidan.

Beräkningen bygger på ett antal antaganden om den framtida utvecklingen

Beräkningarna i detta avsnitt utgår från den bedömning av utvecklingen av svensk ekonomi t.o.m. 2020 som redovisas i avsnitt 3 och 7. År 2015 uppgick det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn, dvs. det finansiella sparandet justerat för kapitalinkomster och kapitalutgifter, till -0,8 procent av BNP. År 2016–2020 sker en gradvis utveckling mot ett balanserat resursutnyttjande i ekonomin, med högre sysselsättning och lägre arbetslöshet, samtidigt som inga ytterligare ofinansierade reformer antas genomföras efter 2016 utöver vad som redan har beslutats, föreslagits eller aviserats, vilket förbättrar den offentliga sektorns finansiella sparande. År 2020 beräknas det primära sparandet i den offentliga sektorn vara i balans 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 arbetsproduktiviteten vara oförändrad, oavsett om produktionen sker i offentlig eller privat regi. Denna skillnad i produktivitetsutvecklingen leder tillsammans med ett antagande om att löneutvecklingen 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. 2020. Det betyder att arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetstid för personer i olika åldrar med olika ursprung och av olika kön antas vara konstant, bortsett från en viss antagen nedgång i jämviktsarbetslösheten 2020–2025. 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. 2020. Med detta avses att skattesatserna hålls på samma nivå som 2020, dvs. deras andel av skattebaserna är konstant. För de skattefinansierade verksamheterna antas att standarden per brukare

är oförändrad uttryckt som resursinsats. Till exempel antas att en 90-åring i framtiden får lika många äldreomsorgstimmar som en 90-åring i dag. Eftersom produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas vara oförändrad kommer den offentliga konsumtionen att utvecklas i samma takt som antalet arbetstimmar. Även ersättningsgraden i transfereringssystemen antas vara oförändrad så att transfereringarna per individ utvecklas i paritet med de förvärvsaktivitas timlönerna. Det betyder att även transfereringar som enligt regelverket är nominellt fastställda eller endast följer prisutvecklingen antas öka i takt med genomsnittslönen fr.o.m. 2021.

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 (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning uppfylls.⁴⁶

Vad menas med att finanspolitiken är hållbar?

Med en hållbar finanspolitik menas att dagens omfattning av de offentliga inkomsterna och utgifterna kan vara oförändrade på lång sikt utan att det resulterar i en alltför stor offentlig skuld. Bedömningen av vad som är en alltför stor skuld kan göras på olika sätt. Europeiska kommissionen har tagit fram 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 av S1 och S2 är 2017 det år som den permanenta förändringen av det offentliga sparandet genomförs, eftersom det är det första

⁴⁶ En mer utförlig beskrivning av de bakomliggande antagandena finns i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2016) som finns på regeringens hemsida, www.regeringen.se.

år för vilket regeringen kan föreslå en ny statsbudget.

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 2030. Eftersom den svenska bruttoskulden motsvarade ca 43 procent av BNP 2015 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 relativt stor permanent budgetförsvagning 2017 för att bruttoskulden ska öka till 60 procent av BNP. Att referensvärdet är satt till 60 procent av BNP beror på att denna skuldnivå inte får överstigas enligt stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Ett indikatorvärde under noll ska därför inte tolkas som att det finns ett utrymme för budgetförsvagningar. Indikatorn är endast ett nyckeltal som möjliggör jämförelser mellan olika länder och av olika antaganden om utvecklingen fram till 2030.

Den andra indikatorn, S2, är ett mer teoretiskt mått som visar hur mycket budgeten 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 år 2100. Ofta beror indikatorvärdet i stor utsträckning på just detta antagande.

En justering av finanspolitiken i linje med S2-indikatorns värde är inte heller en garanti för att skulden stabiliseras på en nivå som är förenlig med mer kortsiktiga kriterier för finanspolitisk hållbarhet. Den offentliga sektorns nettoskuld kan mycket väl stabiliseras på 100 eller 200 procent av BNP på lång sikt, även om S2 är 0. En budgetjustering i linje med S2-värdet innebär således endast att den finansiella nettoställningen är stabil som andel av BNP på lång

sikt, men säger ingenting om på vilken nivå detta sker. 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.

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 85 år. 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 Statistiska centralbyråns befolkningsprognos som normalt bör kunna fånga den huvudsakliga utvecklingen på medellång sikt. De årliga förändringarna av befolkningen är, vid frånvaro av stora migrationsflöden, relativt liten 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 den närmaste framtiden. I detta avsnitt görs därför en fördjupad analys av utvecklingen fram till 2030, dvs. det år som är referensår för den s.k. S1-indikatorn.

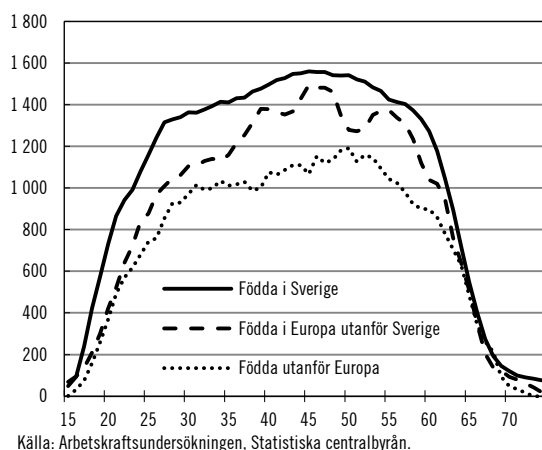
Antalet sysselsatta kommer sannolikt att växa långsammare än befolkningen

Att befolkningen i yrkesverksam ålder ändrar storlek och sammansättning kommer att påverka utbudet av arbetskraft. Som diagram 10.10 visar varierar arbetskraftsutbudet och sysselsättningen beroende på en persons ursprung. Personer som är födda i Sverige har ett högre arbetsutbud, mätt i genomsnittligt antal arbetade timmar per år, än personer som är födda utomlands. Medan en person som är född i Sverige i genomsnitt

arbetar mer än 1 500 timmar per år i åldern 40–52 år, är motsvarande antal ca 1 400 timmar för personer som är födda i Europa utanför Sverige och ca 1 100 timmar för de 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 10.10 Arbetade timmar per person och ålder

Arbetade timmar per år (5-årsgenomsnitt)



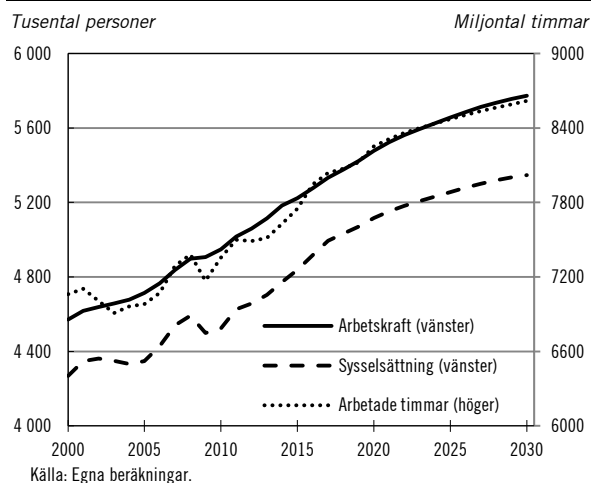
Källa: Arbetskraftundersökningen, Statistiska centralbyrån.

Beräkningen av utvecklingen av sysselsättningen och antalet arbetade timmar på lång sikt utgår från samma variabler i prognosen på kort och medellång sikt. Efter 2020 förlängs prognosen med en utveckling som bygger på att arbetsutbud och sysselsättning är oförändrat per person i olika ålder, kön och ursprung. I framskrivningen beaktas inte att arbetskraftsutbudet sannolikt ökar när den utlandsfödda befolkningens genomsnittliga vistelsetid i Sverige ökar. Det innebär att de befolkningsförändringar som illustreras i diagram 10.1 och diagram 10.2 kombineras med det arbetsmarknadsbeteende som visas i diagram 10.10 (fördelat på män och kvinnor) för att beräkna arbetsutbudet efter 2020. Resultatet framgår av diagram 10.11, som visar att både antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar förväntas öka snabbare än antalet personer i arbetskraften de närmaste 15 åren, och att denna utveckling till största del sker 2016–2018.

Att sysselsättningen ökar snabbare än arbetsutbudet de närmaste två åren gör att arbetslösheten sjunker från ca 7,4 procent 2015 till ca 6,4 procent 2018. I den demografiskt betingade framskrivningen, där man bortser från att individens arbetslöshetsrisk kan minska med vistelsetiden i Sverige, ökar arbetslösheten återigen något 2020–2030 eftersom ökningen av den yrkesverksamma befolkningen dessa år

främst sker i grupper där arbetslösheten idag är högre än genomsnittet. Sammantaget ökar antalet personer i arbetskraften med drygt 11 procent 2015–2030, medan antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar ökar i en något lägre takt. Som jämförelse kan nämnas att både arbetskraftsutbudet och sysselsättningen ökade med ca 14 procent mellan 1999 och 2014, medan antalet arbetade timmar ökade med ca 9 procent under samma period.

Diagram 10.11 Arbetskraft, timmar och sysselsättning



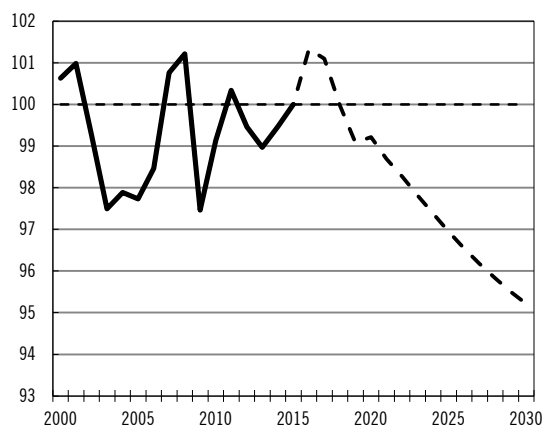
Källa: Egna beräkningar.

Även om antalet arbetade timmar ökar de närmaste 15 åren, så växer totalbefolkningen snabbare, vilket innebär att antalet arbetade timmar per capita minskar. Diagram 10.12 visar antalet arbetade timmar per capita i indexform.

Diagrammet visar att den delvis konjunkturrellt betingade uppgången 2016 innebär att antalet arbetade timmar ökar något snabbare än befolkningen, men att antal arbetade timmar per capita därefter minskar. För att bibehålla antalet arbetade timmar per capita på den genomsnittliga nivån 2000–2015 skulle antalet arbetade timmar behöva öka med ca 4 procent till 2030, vilket motsvarar ca 230 000 fler sysselsatta med samma medelarbetstid, eller en ökning av den genomsnittliga årsarbetstiden med ca 69 timmar.

Diagram 10.12 Arbetade timmar per capita

Index, 2015 = 100



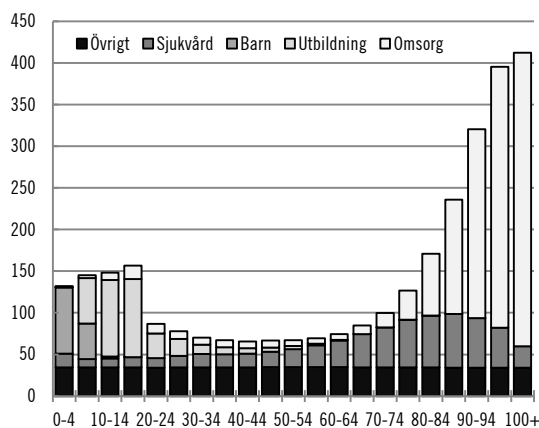
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster ökar

Befolkningens åldersfördelning är som tidigare nämnts viktig för de offentliga inkomsterna och utgifternas utveckling. Diagram 10.13 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. Flera barn och äldre innebär således att de offentliga utgifterna för att producera dessa tjänster ökar.

Diagram 10.13 Offentlig konsumtion per capita och ålder

Tusental kronor

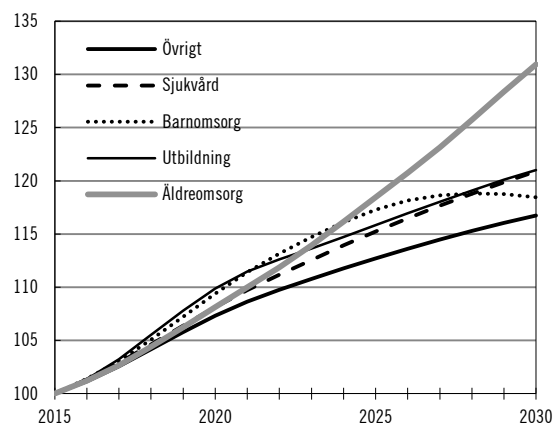


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den utgiftstruktur som visas i diagram 10.13 kombinerad med den förväntade befolkningsutvecklingen ger i kombination upphov till en utveckling av dessa skattefinansierade tjänster som framgår av diagram 10.14.

Diagram 10.14 Offentlig konsumtion per ändamål

Index 2015 = 100



Källa: Egna beräkningar.

Diagram 10.14 visar att det främst är barnomsorg och utbildning som kommer att behöva tillföras mer resurser de närmaste åren, om standarden per brukare ska hållas oförändrad. På lite längre sikt kommer dock behovet av äldreomsorg att öka snabbare. Fram till början av 2020-talet ökar behovet av äldreomsorg med ca 10 procent och till 2030 med drygt 30 procent jämfört med 2015. Efterfrågan på tjänster som inte konsumeras individuellt, som rättsväsende, försvar och offentlig administration, antas öka i takt med totalbefolkningen och är drygt 15 procent större 2030 än 2015.

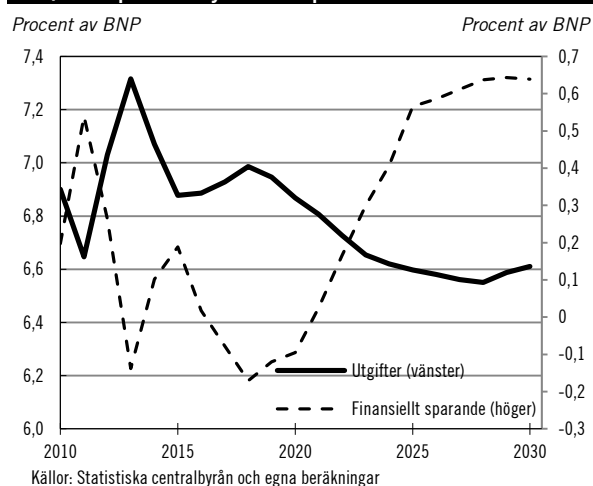
Trots att antalet producerade tjänster ökar är utgifterna för den offentliga konsumtionen i stort sett oförändrade som andel av BNP fram till 2020. De ökar sedan med 0,9 procent av BNP fram till 2030 (se tabell 10.1). Utgifterna för utbildning ökar i det närmaste i samma takt som BNP till 2030 vid ett oförändrat utnyttjande per brukare, medan utgifterna för sjukvård och framför allt äldreomsorg ökar snabbare.

Stark sparandeutveckling i pensionssystemet

Det allmänna pensionssystemets utgifter och finansiella sparande motsvarade 2015 ca 6,5 respektive 0,2 procent av BNP. Fram till 2030 förväntas antalet personer som är 65 år och äldre öka med närmare 25 procent, från drygt 1,9 miljoner personer 2015 till drygt 2,4 miljoner personer 2030. I beräkningarna antas den genomsnittliga utträdesåldern från arbetsmarknaden vara oförändrad, och att antalet ålderspensionärer ökar i samma utsträckning. Trots att antalet ålderspensionärer ökar väntas de samlade pensionsutgifterna, inklusive garantipensioner och bostadstillägg för pensionärer, som är en del av statens utgifter,

minska med ca 0,3 procent av BNP, från ca 6,9 procent av BNP 2015 till ca 6,6 procent av BNP 2030 (se diagram 10.15). Under samma tidsperiod ökar det finansiella sparandet i pensionssystemet från 0,2 till 0,6 procent av BNP.

Diagram 10.15 Pensionsutgifter (inkl. garantipension och BTP) samt pensionssystemets sparande



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 befintliga regler, vilket bl.a. innebär att indexeringen av pensionerna inte påverkas av en mycket stark utveckling av pensionssystemets tillgångar.

Det offentliga sparandet och skulden

År 2020–2035 karaktäriseras av demografiska förändringar som ökar den offentliga sektorns primära utgifter som andel av BNP, dvs. utgifterna exklusive ränteutgifter (se diagram 10.16). År 2020 påbörjas en ökning av utgifterna i förhållande till BNP, som når sin kulmen 2033. Utgifterna bedöms därefter öka i långsammare takt än BNP. Utgifterna ökar med ca 0,8 procent av BNP mellan 2020 och 2033 till följd av att de stora åldersklasser som är födda på 1940-talet uppnår åldrarna över 80 år, som relativt sett är mer omsorgs- och vårdintensiva, samtidigt som personer som är födda på 1960-talet påbörjar sitt utträde från arbetsmarknaden. Det primära

finansiella sparandet är negativt fram till 2044 (se diagram 10.17).

I tabell 10.1 redovisas utvecklingen av de primära offentliga utgifterna fördelade på olika ändamål. Det kan noteras att den primära utgiftskvoten faller snabbt till 2020 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 0,7 procent av BNP mellan 2015 och 2020. Efter 2020 är transfereringarna mer eller mindre oförändrade som andel av BNP. Nedgången fram till 2020 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 43 procent av BNP 2015 till ca 33 procent av BNP 2025, för att sedan öka med en knapp procent av BNP till 2030 (se diagram 10.18). S1-värdet är -1,8 procent av BNP i detta scenario (se tabell 10.3). Det är storleken på den permanenta budgetförsvagning som krävs 2017 för att bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP 2030.

Utvecklingen efter 2030

Det demografiska kostnadstrycket avtar successivt och de primära utgifterna minskar till mindre än 45 procent av BNP 2100. Den långsiktiga trenden med fallande utgifter beror främst på att de offentliga konsumtionsutgifterna minskar som andel av BNP. Ett skäl till minskningen är att det inte antas ske någon standardförbättring i de skattefinansierade välfärdstjänsterna när BNP, och därmed inkomsterna, ökar. De offentliga transfereringarna är i det närmaste oförändrade som andel av BNP efter 2030.

Tabell 10.1 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP, utfall för 2015, framskrivning för 2016–2100

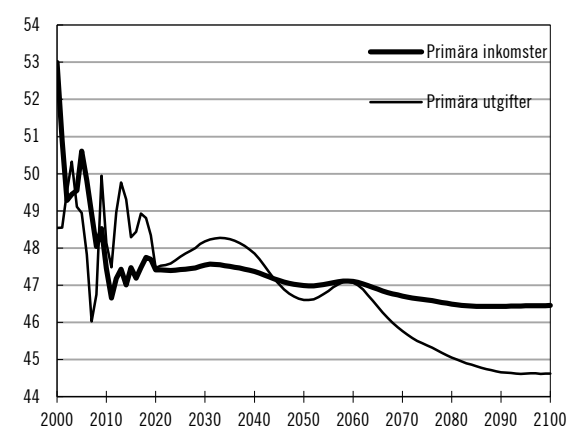
	2015	2020	2030	2050	2100
Primära utgifter	48,3	47,5	48,2	46,6	44,6
Off. konsumtion	26,1	26,0	26,9	26,2	25,3
Barnomsorg	1,9	1,9	2,0	1,8	1,6
Utbildning	5,0	5,0	5,1	4,7	4,2
Sjukvård	6,2	6,1	6,4	6,4	6,3
Äldreomsorg	4,1	4,1	4,6	5,1	5,9
Övrigt	8,9	8,9	8,9	8,2	7,3
Investeringar	4,3	4,2	4,0	3,2	1,9
Transfereringar	17,9	17,2	17,3	17,2	17,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Efter 2030 minskar utgifterna för den offentliga konsumtionen med ca 1,5 procent 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 efter 2030. Utgifterna för utbildning minskar med ca 0,4 procent av BNP mellan 2030 och 2050, och med ytterligare 0,5 procent av BNP fram till 2100. Utgifterna för övriga ändamål minskar med ca 1,6 procent av BNP mellan 2030 och 2100.

Diagram 10.16 Offentliga primära inkomster och utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

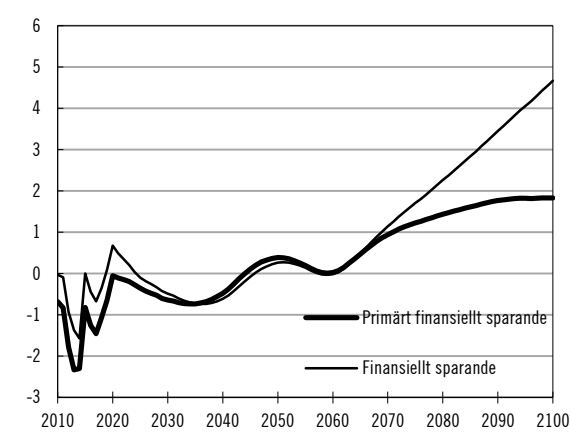
De viktigaste skatteunderlagen, och därmed skatteinkomsterna, styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära inkomsterna uppgår till mellan 47 och 48 procent av BNP under större delen av framskrivningsperioden (se diagram 10.16), men faller tillbaka något efter 2060.

Det primära finansiella sparandet förstärks gradvis efter 2030 så att det uppgår till ca 1,8 procent av BNP 2100. Orsaken till den gradvis växande skillnaden mellan det finansiella sparandet och det primära finansiella sparandet i diagram 10.17 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 (se diagram 10.18). Denna skuld beräknas uppgå till ca 37 procent av BNP 2020. Skulden ökar som andel av BNP till omkring 2065, men minskar därefter successivt och är ca 20 procent av BNP 2100. Från omkring 2045 byggs finansiella tillgångar gradvis upp, vilket medför att kapitalinkomsterna ökar kraftigt. Därmed ökar även det finansiella sparandet, som inkluderar kapitalinkomster, och uppgår 2100 till närmare 5 procent av BNP (se diagram 10.17).

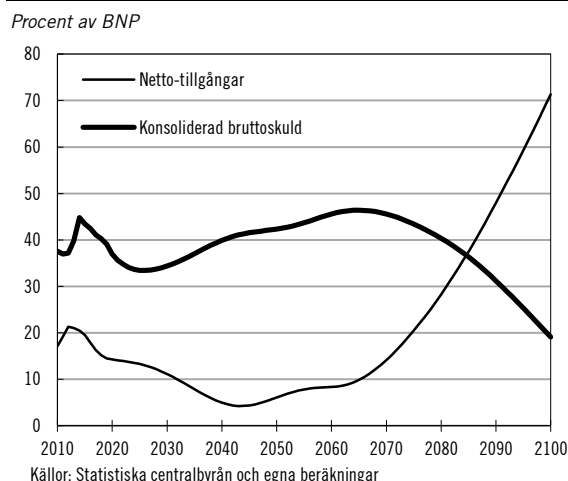
Diagram 10.17 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det är viktigt att inte tolka den beskrivna utvecklingen som en prognos över en förväntad faktisk utveckling. Det är i själva verket i det närmaste uteslutet att dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna inte skulle ändras om överskott av den storlek som visas i diagram 10.17 verkligen uppstod under en längre tidsperiod.

Diagram 10.18 Offentliga sektorns finansiella netto-tillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende

Finanspolitiken är långsiktigt hållbar givet de använda beräkningsförutsättningarna

Hållbarhetsindikatorn S1 uppgår som tidigare angetts till -1,8 procent av BNP, beräknad från 2017. Det relativt stora negativa S1-värdet visar att dagens omfattning av de offentliga inkomsterna och utgifterna med stor sannolikhet kan upprätthållas fram till 2030 utan att bruttoskulden utvecklas på ett ohållbart sätt. Finanspolitiken är således hållbar med god marginal enligt detta kriterium.

Hållbarhetsindikatorn S2 är -1,1 procent av BNP. Strikt tolkat betyder det att det finansiella sparandet kan försvagas permanent med 1,1 procent av BNP 2017, samtidigt som nettoskulden stabiliseras på mycket lång sikt. Finanspolitiken är därmed hållbar även bedömd på detta sätt. Det faktum att indikatorvärdet bygger på antaganden om utvecklingen under flera hundra år 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 (se avsnitt 10.3).

10.3 Finanspolitikens förutsättningar kan ändras

Det scenario som redovisades i avsnitt 10.2 bygger på vissa antaganden (detta scenario benämns referensscenario nedan). För att belysa vilka faktorer som är viktiga och mindre viktiga

för det offentliga sparandets utveckling, och därigenom kunna göra en mer utvecklad bedömning av finanspolitikens hållbarhet, redovisas ett antal alternativa scenarier i detta avsnitt. Först behandlas faktorer som förstärker det finansiella sparandet och sedan faktorer som försvagar det.

Om åldern för utträde från arbetsmarknaden ökar i takt med medellivslängden stärks 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 35 åren, men utträdesåldern har ökat i långsammare takt än medellivslängden, särskilt för män (se tabell 10.2). Utträdesåldern låg 2014 på 63,8 år i genomsnitt, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder var drygt 20 år.

Enligt en rapport från pensionsmyndigheten från 2012 är utträdesåldern relativt hög i Sverige. Bland europeiska länder med jämförbar data är Sverige det land som har den högsta utträdesåldern. I Frankrike och Italien är den genomsnittliga utträdesåldern 58–59 år, medan den i USA och Japan är 64–65 år. Sysselsättningsgraden åren före 65 år i Sverige är hög 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 en senare pensionsålder i det nya pensionssystemet.

Tabell 10.2 Utträdesålder och återstående medellivslängd

	Kvinnor		Män	
	1980	2014	1980	2014
Utträdesålder	60,9	63,3	63,3	64,4
Återstående medellivslängd vid 65	18,0	21,4	14,3	18,9

Källor: Statistiska centralbyrån och Pensionsmyndigheten.

Ett antal faktorer pekar på att utträdesåldern kan komma att stiga framöver. Ett bättre hälsotillstånd har i kombination med att allt färre har fysiskt krävande arbeten förbättrat förutsättningarna för att fortsätta arbeta längre upp i åldrarna. Vidare är utbildningsnivån högre än tidigare, och personer med högre utbildning lämnar vanligtvis arbetsmarknaden senare än de utan högre utbildning. Det finns även ekonomiska drivkrafter i pensionssystemet som

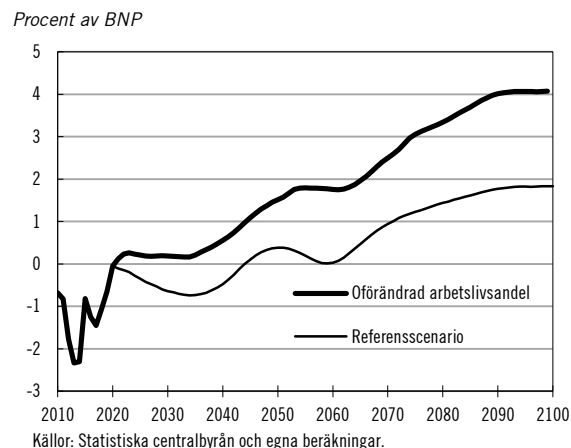
verkar för att senarelägga utträdet från arbetsmarknaden. Ålderspensionens storlek är baserad på medellivslängden vid pensioneringen och beräkningar som redovisades i Finanspolitiska rådets rapport 2009 visar att utträdesåldern kan förväntas öka bl.a. på grund av detta.

Om utträdet från arbetsmarknaden inte senareläggs innebär det att den genomsnittliga ålderspensionen kommer att öka långsammare än de förvärvsaktivas inkomster, eftersom pensionen blir lägre när medellivslängden ökar och de intjänade pensionsrättigheterna måste fördelas på fler pensionsår. En sådan utveckling kan skapa finansiella 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.

Om utträdesåldern ökar i proportion till den förväntade 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 1,4 procent 2030 och med 3,6 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 diagram 10.19). S1-indikatorn förbättras med ca 0,1 procent av BNP till -1,9 och S2-indikatorn förbättras med 1,7 procent av BNP till -2,9. Scenariot visar att ett längre arbetsliv är viktigt för den långsiktiga finansieringen av välfärden.

Diagram 10.19 Primärt finansiellt sparande vid en oförändrad arbetslivsandel



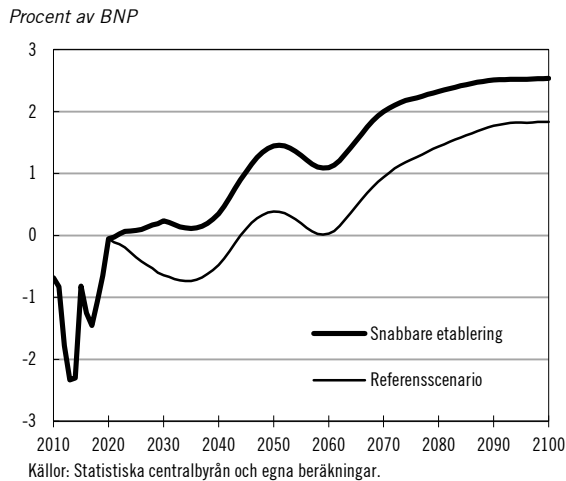
Snabbare etablering av utrikes födda

Även om anknytningen till arbetsmarknaden bland utrikes födda har ökat 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 kommer att sänka den genomsnittliga vistelsetiden i Sverige i gruppen utlandsfödda, talar för att dessa genomsnittsvärden kan komma att sjunka framöver.

Det finns flera skäl till att etableringen på arbetsmarknaden av utrikes födda tar relativt lång tid. Sverige har under lång tid tagit emot betydligt fler asylsökande i förhållande till befolkningen än de flesta medlemsstaterna i EU. Asylsökande har en lägre förväntad sysselsättningsgrad jämfört med t.ex. arbetskraftsinvandrare. En större del av arbetskraften kommer de närmaste åren att utgöras av personer som har kort vistelsetid i Sverige. Andra faktorer som påverkar etableringen kan vara svårigheter för arbetsgivare att värdera kompetens som förvärvats utomlands, att utrikes födda saknar nätverk som underlättar

inträdet på arbetsmarknaden och att de utsätts för diskriminering (se rapport 2007:28 från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering). En snabbare etablering av nyanlända förbättrar finanspolitikens hållbarhet genom ökade skatteintäkter och minskade utgifter för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd.

Diagram 10.20 Primärt finansiellt sparande vid en snabbare etablering



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 en tredjedel mellan 2020 och 2030. Därmed ökar antalet arbetade timmar i ekonomin med drygt 3 procent fram till 2050. Detta gör att det primära finansiella sparandet blir så mycket högre att den demografiskt betingade försämringen av sparandet de närmaste 15–20 åren uteblir (se diagram 10.20), samt att S1 och S2 förbättras med 0,3 respektive 0,8 procent av BNP.

Fler arbetade timmar för kvinnor

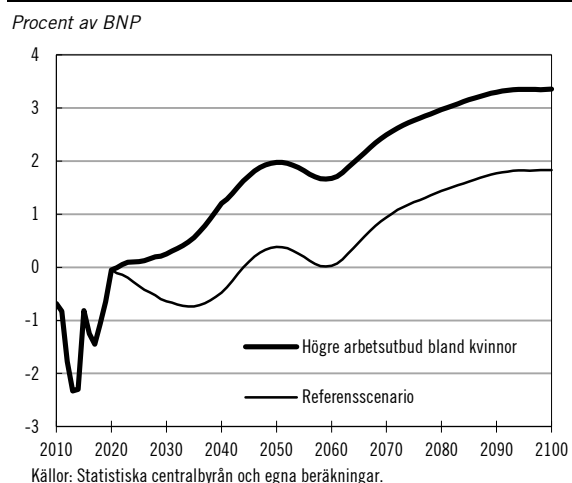
Kvinnor har i genomsnitt ett lägre arbetskraftsdeltagande och kortare arbetstid än män. Kvinnor arbetar i större utsträckning än män deltid, särskilt om det finns barn i hushållet. Kvinnor har dessutom mer frånvaro på grund av föräldraledighet och ohälsa jämfört med män. Kvinnor och män arbetar dock i genomsnitt ungefär lika många timmar per dag, om hänsyn även tas till det oavlönade arbetet i hemmet.

Om kvinnors arbetskraftsdeltagande och betalda arbetstid ökade skulle de offentliga

finanserna förstärkas. Ett högre arbetsutbud bland kvinnor skulle innebära högre skatteintäkter, samtidigt som olika inkomstberoende transfereringsutgifter skulle minska. I den utsträckning arbetsutbudet ökade till följd av minskad sjukfrånvaro skulle även utgifterna för sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning minska.

Effekten av ett ökat arbetsutbud från kvinnor på de offentliga finanserna beror på hur männens arbetsutbud påverkas. Om männens förvärvsarbete skulle sjunka i motsvarande grad som kvinnornas ökar, som en följd av att det i stället var männen som utförde det oavlönade arbetet i hemmet, skulle effekten på finanserna bli liten. Skulle däremot kvinnornas arbetsutbud öka och deras eller männens fritid minska, eller om det samlade oavlönade arbetet i hemmet skulle minska, skulle det ha en positiv inverkan på finanspolitikens hållbarhet. Om de offentliga utgifterna för barn- och äldreomsorg skulle öka i samband med en sådan utveckling, skulle den positiva effekten på de offentliga finanserna minska. Kvinnors ökade förvärvsarbete skulle så småningom även innebära att de fick högre pensionsinkomster. Detta skulle innebära en minskad press på de offentliga finanserna genom lägre utbetalningar av garantipension och bostadstillägg för pensionärer.

Diagram 10.21 Primärt finansiellt sparande vid ett högre arbetsutbud bland kvinnor



I känslighetskalkylen antas att kvinnors arbetstid ökar så att skillnaden i antalet arbetade timmar mellan män och kvinnor halveras mellan 2020 och 2040. Det innebär att både kvinnors sysselsättningsgrad och medelarbetstid ökar. Antalet kvinnor som uppbär ersättning från sjukförsäkringen antas öka i paritet med syssel-

sättningen, medan antalet kvinnor med sjuk- och aktivitetsersättning antas vara konstant. Männens arbetsutbud och de offentliga utgifterna för vård och omsorg antas vara oförändrade. Sammantaget innebär detta att antalet arbetade timmar i ekonomin 2050 är närmare 6 procent högre än i scenariot vid oförändrat beteende. Det gör att det primära finansiella sparandet blir högre (se) och att S1 förbättras med 0,4 procent av BNP, medan S2 förbättras med 1,4 procent av BNP.

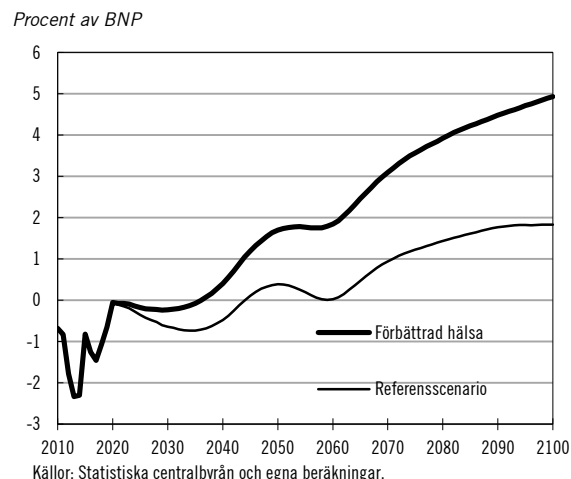
Ett förbättrat hälsoläge

Befolkningens hälsa och de äldres funktionsförmåga har förbättrats de senaste decennierna. Sjukligheten i flera av de stora folksjukdomarna har förskjutits högre upp i åldrarna, samtidigt som en mindre andel i varje given åldersgrupp anger att de har sjukdomar eller besvär som hindrar deras dagliga liv (se Socialdepartementets rapport *Den ljusnande framtiden för vård från 2010*). En fortsatt förbättring av hälsan innebär sannolikt betydande positiva effekter på de offentliga finanserna.

Kostnaderna för vård och omsorg ökar med åldern. Den genomsnittliga årliga kostnaden för vård och omsorg uppgick 2012 till drygt 24 000 kronor per person i åldern 35–39 år, till ca 65 000 kronor per person i åldern 70–74 år och till ca 209 000 kronor per person i åldern 85–89 år. En minskad risk för insjuknande, särskilt bland de äldre, skulle därför avsevärt reducera kostnaderna för vård och omsorg. Detta är centralt för finanspolitikens hållbarhet, inte minst när andelen äldre i befolkningen ökar.

Genom att minska ojämlikheten i hälsotillstånd, förbättra livsvillkor och identifiera riskgrupper, kan livsstil och levnadsvanor påverkas och risken för ohälsa och sjukdom minskas. I den utsträckning som förbättrad hälsa även innebär ökad livslängd kan det dock medföra att fler personer uppnår åldrar där förekomsten av vissa vårdkrävande sjukdomar, t.ex. demens, är stor. Detta skulle i så fall minska den positiva effekten på de offentliga finanserna.

Diagram 10.22 Primärt finansiellt sparande vid förbättrad hälsa



För att bedöma hur ett förbättrat hälsotillstånd påverkar hållbarheten antas de åldersspecifika kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg för personer över 65 år successivt skjutas upp i åldrarna i takt med den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder. Ett års ökad medellivslängd innebär med andra ord ett relativt sett friskare år. År 2100 har de åldersspecifika kostnaderna förskjutits med närmare sju levnadsår. Vård- och omsorgsbehovet för en 80-åring 2100 antas därför vara detsamma som för en 73-åring i dag. Denna förskjutning gör att det primära finansiella sparandet blir högre (se diagram 10.22), och förbättrar S1 och S2 med 0,2 respektive 2,1 procent av BNP.

Produktivitets betydelse för hållbarheten

En högre produktivitet i näringslivet innebär att det samlade välbefindandet i samhället ökar. Det gör att löneinkomsterna i samhället, och därmed även skatteinkomsterna, ökar, vilket stärker de offentliga finanserna. Det finns dock faktorer som verkar i motsatt riktning och som är i det närmaste lika stora. Löneutvecklingen i den offentliga sektorn följer utvecklingen i näringslivet, vilket ökar de offentliga utgifterna. Till detta kommer att de offentliga transfereringarna per individ på lång sikt antas följa löneutvecklingen, vilket också ökar utgifterna. En produktivitetsoökning i näringslivet bidrar visserligen till lägre kostnader på de insatsvaror som används i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna, men eftersom dessa utgör en betydligt mindre kostnadsandel än personalkostnaderna i så gott som alla verksam-

heter förbättras de offentliga finanserna endast i liten utsträckning. En produktivitetsokning i den offentliga sektorn har däremot betydelse för finanspolitikens hållbarhet, eftersom en ökad effektivitet i denna sektor innebär en högre produktion till givna resurser, eller samma produktion till lägre kostnader.

Det finns i dag stora skillnader mellan olika landsting i hur mycket vård som produceras i förhållande till kostnaderna, även när skillnader i vårdbehoven beaktas. OECD uppskattar att kostnaderna för hälso- och sjukvård i Sverige skulle kunna minska med nästan 3 procent av BNP om effektiviteten var lika hög som i de mest produktiva OECD-länderna. I en liknande beräkning för utbildningssektorn bedömer OECD att kostnaderna skulle kunna minska med ca 0,7 procent av BNP.

I en känslighetskalkyl antas att arbetsproduktiviteten i produktionen av de skattefinansierade välfärdstjänsterna ökar kontinuerligt med 0,1 procent per år. Detta förbättrar S1 med 0,1 procent av BNP och S2 med 1,2 procent av BNP.

Flera faktorer kan öka de offentliga utgifterna

Beräkningarna ovan tyder på att finanspolitikens hållbarhet förbättras om arbetskraftsutbudet ökar och hälsoläget förbättras. Men det finns andra möjliga utvecklingsmöjligheter som kan komma att sätta de offentliga finanserna under press. Utgifterna kan öka på grund av att befolkningen åldras, att priset på de skattefinansierade tjänsterna ökar snabbare än den allmänna prisutvecklingen (Baumols lag), ökade sjukskrivningstal eller en högre efterfrågan på de skattefinansierade välfärdstjänsterna när BNP ökar. Utöver dessa kostnadsdrivande faktorer kan utgifterna även komma att öka till följd av exempelvis den medicintekniska utvecklingen. Dessa utgifter kan behöva finansieras av en minskande andel förvärvsaktiva i befolkningen, som med stigande inkomster kan vilja öka sin fritid.

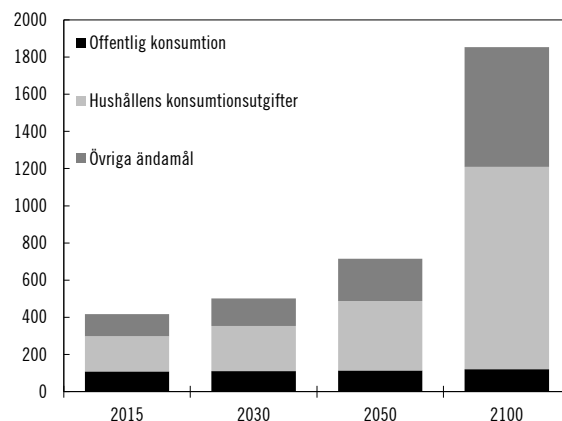
Alla framtida försämringar av det offentliga sparandet bör dock inte föranleda förändringar av finanspolitiken idag. En fråga som berörts i avsnitt 10.2 är i vilken utsträckning det är rimligt att i dag öka det offentliga sparandet för att framtida generationer förväntas vilja ha fler eller bättre välfärdstjänster eller mer fritid. Frågan om

vilka framtida problem som ska lämnas till morgondagens beslutsfattare att hantera, och vilka som kräver åtgärder i dag, är ytterst en fördelningspolitisk fråga.

En ökad efterfrågan på välfärdstjänster innebär dessutom inte nödvändigtvis att tjänsterna måste finansieras med skatter. En privat finansierad välfärdssektor har vuxit fram under de senaste åren och möjligheterna för den enskilde att själv betala för vissa välfärdstjänster har ökat. Dessa möjligheter begränsas dock av den egna inkomsten och är inte jämnt fördelade i befolkningen. I Sverige tillhandahålls välfärdstjänster som vård, omsorg och utbildning därför i stor utsträckning via den offentliga sektorn till låga eller inga kostnader för brukaren. På detta sätt säkerställs att välfärdstjänsterna kan utnyttjas efter behov och inte efter betalningsförmåga.

Diagram 10.23 BNP per person fördelat efter användning

Tusental kronor, 2015 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Dessutom är den samhällsekonomiska nyttan av välfärdstjänster ibland större än nyttan för den enskilda individen då de ger upphov till s.k. positiva externa effekter. Utbildning, sjukvård och barnomsorg är exempel på tjänster som i många fall 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.

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 10.23 visar att BNP per capita i fasta priser förväntas vara nästan dubbelt så hög 2050, och mer än fyra

gångar så hög 2100, som 2015. Hushållens konsumtionsutgifter ökar något snabbare 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. I bedömningen av i vilken utsträckning som välfärdstjänsterna ska finansieras av skattemedel måste såväl fördelingspolitisk hänsyn som samhälls-ekonomisk effektivitet beaktas. Med stora demografiska förändringar torde efterfrågan på välfärdstjänster de närmaste 15 åren bestå i minst samma omfattning som i dag.

Ett stigande välstånd kan sätta press på finanspolitiken

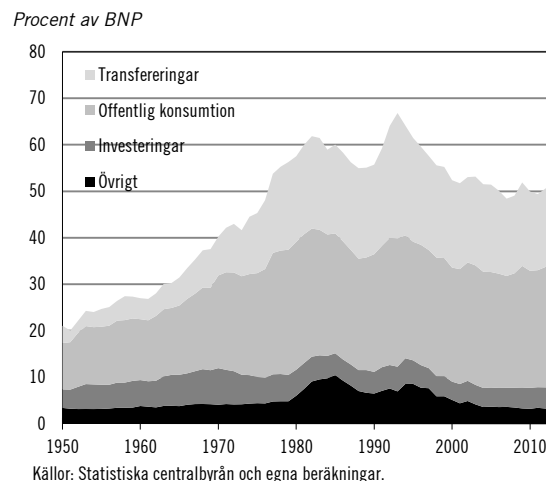
Det ekonomiska välståndet, mätt som BNP per invånare, förväntas öka under framskrivningsperioden. En högre BNP per invånare möjliggör ökad konsumtion, men kan även medföra förändrade beteenden, såsom ökad efterfrågan på fritid och välfärdstjänster. När inkomsterna stiger kan behovet av materiell välfärd mätas, samtidigt som fritid kan komma att värderas allt högre. Fritid kan tas ut i flera olika former, t.ex. genom minskad veckoarbetstid, fler semesterdagar, senare inträde på eller tidigare utträde från arbetsmarknaden. Mer fritid och färre arbetade timmar leder per person till minskande skatteinkomster.

Högre realinkomster behöver dock inte nödvändigtvis leda till ett lägre utbud av arbetade timmar, utan kan möjligen t.o.m. öka utbudet då högre inkomster gör att kostnaden för fritid ökar, dvs. de konsumtionsmöjligheter som uppoffras vid ökad fritid blir större (den s.k. substitutionseffekten). Framtida generationer kan också öka sin fritid och ändå arbeta fler timmar än i dag om arbetslivet förlängs i proportion med medellivslängden.

En annan möjlighet är att ett ökat välstånd leder till att kraven på det skattefinansierade välfärdsåtagandet ökar. Denna effekt, som ibland benämns Wagners lag, innebär att efterfrågan på de tjänster den offentliga sektorn tillhandahåller ökar som andel av BNP när BNP växer. Ett skäl

till detta kan vara att ett samhälle med högre välstånd samtidigt blir mer komplext, och att behovet av en sammanhållande offentlig verksamhet därför blir större. En annan förklaring är att högre inkomster medför ökade krav på skattefinansierade välfärdstjänster som vård, utbildning och kultur. För finanspolitiken ökar hållbarhetsproblemen om kraven på den offentliga sektorn ökar kontinuerligt när ekonomin växer.

Diagram 10.24 Offentliga utgifter 1950-2015



I Sverige ökade de offentliga utgifterna från ca 21 procent av BNP 1950 till ca 62 procent av BNP 1982 (se diagram 10.24). 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 outnyttjat 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 till ca 67 procent av BNP. Sedan mitten av 1990-talet har utgiftskvoten sjunkit till strax under 50 procent av BNP 2015, framför allt till följd av minskande transfereringar, men också på grund av lägre räntekostnader. Det verkar därför som att den offentliga utgiftskvoten nådde en maximal nivå redan omkring 1980, och att sambandet mellan tillväxt och utgiftskvot har varit svagt i Sverige de senaste 35 åren. Det empiriska stödet för Wagners lag är tvetydigt och varierar både mellan länder och undersökta tidsperioder.

Ett högre offentligt sparande kan användas för att bygga upp tillgångar som kan användas vid en temporär demografiskt betingad ökning av de

offentliga utgifterna, om exempelvis ovanligt stora årgångar lämnar arbetsmarknaden och får behov av olika omsorgstjänster. Trendmässigt ökande kostnader, vare sig dessa beror på en ökande medellivslängd eller krav på högre standard eller mer fritid, bör dock hanteras via ett längre arbetsliv, exempelvis genom lägre inträdesålder på arbetsmarknaden, högre utträdesålder från arbetsmarknaden, eller minskad sjukfrånvaro.

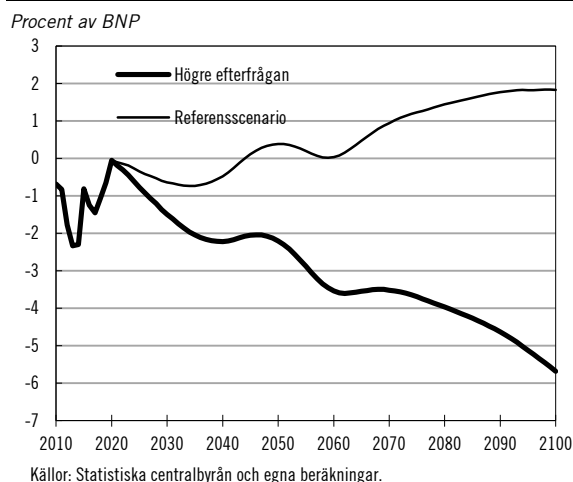
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster försvagar de offentliga finanserna

För att visa på konsekvenserna av förändringar i efterfrågan som kan ske på grund av ett ökat välstånd presenteras nedan ett scenario där den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt antas minska med 0,1 procent per år fr.o.m. 2021 jämfört med i referensscenariot. Detta överensstämmer ungefär med minskningen i medelarbetstiden 1980–2009. Pensionsåldern antas vara densamma som i referensscenariot. Nedgågen 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 0,2 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. Därmed förändras också finanspolitiken successivt med tiden.

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 den skattefinansierade välfärden. Finansieringsproblemen förstärks ytterligare om standarden i de offentliga tjänsterna gradvis ökar. I scenariot antas personaltätheten inom vård, skola och omsorg öka 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

höjs genom fler arbetstimmar, utsätts den offentliga sektorn för ett allt större förändringstryck för att finanspolitiken ska vara hållbar.

Diagram 10.25 Primärt finansiellt sparande vid mer fritid och högre efterfrågan



I detta scenario försvagas det primära finansiella sparandet betydligt på sikt jämfört med referensscenariot, vilket försämrar hållbarheten (se diagram 10.25). S1-indikatorn uppgår till -1,4, vilket är en försvagning med 0,4 procent av BNP jämfört med i referensscenariot, och S2-indikatorn uppgår till 3,8, vilket är en försvagning med ca 5,0 procent av BNP. Enligt S2-indikatorn är utvecklingen därför långsiktigt ohållbar. Förändringen beror till ungefär en tredjedel på att arbetsutbudet minskar när fritiden ökar och till två tredjedelar på att produktionen av skattefinansierad välfärd ökar.

10.4 Känsligheten i beräkningarna och jämförelse med föregående hållbarhetsbedömning

I detta avsnitt behandlas beräkningarnas känslighet för olika antaganden och en jämförelse görs med den hållbarhetsbedömning som gjordes i 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100).

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 10.3 Hållbarhetsindikatorer S1 och S2

Procent av BNP

	S1	S2
Oförändrat beteende	-1,8	-1,1
Förbättrar hållbarheten		
Oförändrad arbetslivsandel	-1,9	-2,9
Förbättrad etablering	-2,1	-1,9
Högre arbetsutbud bland kvinnor	-2,1	-2,5
Förbättrad hälsa	-1,9	-3,3
Högre produktivitet i offentlig sektor	-1,9	-2,3
Försämrar hållbarheten		
Högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster	-1,4	3,8
Mer fritid	-1,7	0,4
Fler välfärdstjänster	-1,5	2,0
Högre jämviktsarbetslöshet	-1,6	-0,8
Försämrat utgångsläge	-0,3	0,5

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.

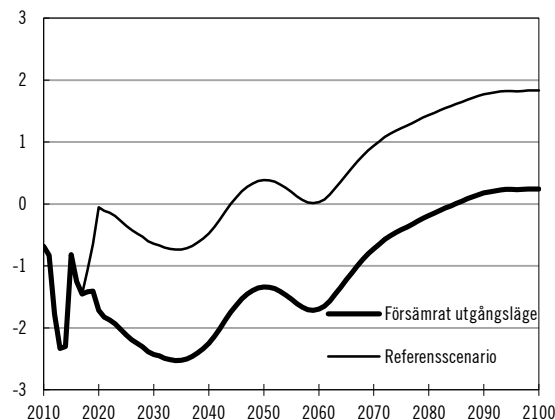
I tabell 10.3 sammanfattas hur de alternativa antaganden som ligger till grund för beräkningarna påverkar S1 och S2. Dessutom redovisas ytterligare ett antal alternativa scenarier.⁴⁷ Allmänt kan sägas att finanspolitiken är hållbar i de flesta av beräkningarna. S1-indikatoren är negativ i alla redovisade scenarier, och S2 endast positiv i scenariot med ett försämrat utgångsläge, i scenariot med högre efterfrågan på fritid och välfärdstjänster, samt kombinationen av de båda.

I scenariot Högre jämviktsarbetslöshet antas att jämviktsarbetslösheten är 1 procentenhet

högre alla år efter 2020, vilket försämrar S1 med 0,2 procent av BNP och S2 med ca 0,4 procent av BNP. Om jämviktsarbetslösheten skulle bli 1 procentenhet lägre efter 2020 skulle de båda S-indikatorerna förbättras i motsvarande utsträckning.

Diagram 10.26 Primärt finansiellt sparande vid ett försämrat utgångsläge

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För att beskriva betydelsen av ett sämre utgångsläge antas i en alternativ bedömning en försämring i sparandet om motsvarande ca 1,5 procent av BNP 2020. Det innebär att det primära finansiella sparandet motsvarar ca -1,7 procent av BNP detta år, jämfört med ett primärt sparande i balans i övriga scenarier. Det primära finansiella sparandet i de långsiktiga beräkningarna förskjuts därmed nedåt med ca 1,7 procent av BNP hela framskrivningsperioden, vilket illustreras i diagram 10.26. Vid en sådan utveckling försämrar S1 och S2 till -0,3 respektive 0,5 procent av BNP. Finanspolitiken är således fortfarande hållbar enligt S1 om utgångsläget förvärras på detta sätt, även om marginalen till en ohållbar utveckling minskat.

Hållbarheten är något bättre än i tidigare bedömning

I scenariot med oförändrat beteende uppgår S1 till -1,8 procent av BNP och S2 till -1,1 procent av BNP. I 2015 års ekonomiska vårproposition beräknades S1 till -1,5 procent av BNP och S2 till -1,1 procent av BNP i samma scenario. Det betyder att hållbarheten är något bättre än enligt den tidigare bedömningen. En anledning till att hållbarheten förbättrats är ett något bättre utgångsläge för beräkningen. Det primära

⁴⁷ I promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet på regeringens hemsida, www.regeringen.se, finns en mer utförlig beskrivning av känslighetskalkylerna.

sparandet i slutåret av den medelfristiga beräkningen, som ligger till grund för långsiktsskrivningen, är 0,3 procent av BNP högre i denna beräkning än i beräkningen i 2015 års ekonomiska vårproposition. Allt annat lika betyder detta att den långsiktiga hållbarheten mätt med S2 förbättras med 0,3 procent av BNP. På motsvarande sätt är ett skäl till att S1-indikatoren reviderats att den konsoliderade bruttoskulden vid beräkningens startår är mer än 1 procent av BNP lägre än enligt bedömningen i 2015 års ekonomiska vårproposition.

Andra faktorer som stärker finanspolitikens hållbarhet något är att den befolkningsprognos som den aktuella beräkningen bygger på har en något snabbare utveckling av befolkningen i arbetsför ålder än den tidigare prognosen, och att arbetskraftsutbudet per person är något starkare än det utbud som låg till grund för den tidigare bedömningen.

10.5 Andra bedömningar av den finansiella hållbarheten

Både Konjunkturinstitutet (KI) och Europeiska kommissionen har nyligen publicerat bedömningar av den svenska finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. KI bedömer att hållbarheten är svagt ohållbar på lång sikt, medan kommissionen bedömer att risken för en ohållbar utveckling är låg på medellång sikt, fram till 2030, men medelhög på lång sikt. Sammanfattande S1- och S2-värden redovisas i tabell 10.4.

Tabell 10.4 Hållbarhetsindikatorer för Sverige

Procent av BNP

	S1	S2
Regeringen	-1,8	-1,1
Konjunkturinstitutet (mar 2016)		0,7
Europeiska kommissionen (jan 2016)	-1,3	2,3

Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen samt egna beräkningar.

Det offentligfinansiella utgångsläget är viktigt för slutsatserna

Olika utgångslägen förklarar i stor utsträckning att regeringens, kommissionens och KI:s slutsatser om finanspolitikens hållbarhet skiljer sig åt.

Kommissionen bedömer finanspolitikens hållbarhet på medellång sikt, fram till 2030, och på mycket lång sikt med hjälp av S1- och S2-indikatorerna. Eftersom det bara är 14 år till 2030 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 förklarar 1,2 procentenheter av Sveriges S2-värde på 2,3 procent av BNP, och en del som avser den framtida utvecklingen, som förklarar resterande 1,1 procentenheter. Enligt kommissionens bedömning i den senaste långsiktsskrivningen är det strukturella sparandet -1,1 procent av BNP 2018, det år kostnadsberäkningarna börjar. För 2020, det sista året i regeringens medelfristiga prognos, bedömer kommissionen det strukturella sparandet till -1,2 procent av BNP, vilket är betydligt lägre 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 personaltäteten inom den offentligt finansierade produktionen är oförändrad.

KI 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 KI samtidigt att den summa som läggs på insatsvaror i produktionen (t.ex. hyror, datorer, hemtjänstlarm och medicinsk utrustning) 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 snabbt i KI:s 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 är relativt oförändrad fram till 2020, och endast ökar med ca 0,9 procent av BNP under den efterföljande tioårsperioden (se tabell 10.1).

Det är även värt att notera att både KI och kommissionen använder andra befolkningsprognoser än regeringen. KI använder sig av den befolkningsprognos som Statistiska centralbyrån presenterade hösten 2015, där invandringen till Sverige de närmaste åren var betydligt högre än i prognosen från februari 2016, som regeringen använder sig av. Kommissionen använder sig av Eurostats befolkningsprognos Europop2013 som publicerades i mars 2014. Eftersom beräkningarna i stor utsträckning bygger på det demografiska underlaget är resultatet starkt 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.

Finanspolitikens hållbarhet är bättre än i många andra länder

Baserat på Europeiska kommissionens bedömningar bedöms finanspolitikens hållbarhet vara god i ett internationellt perspektiv. På medellång sikt är det bara fyra länder i EU som har bättre värden på kommissionens S1-indikator än Sverige: Luxemburg, Estland, Danmark och Lettland (se tabell 10.5). Enligt den långsiktiga hållbarhetsindikatorn S2 ligger Sverige på tolfte plats, med ett värde som är något bättre än genomsnittet för EU:s medlemsländer. Bäst S2-värden har Italien och Kroatien medan Slovenien och Malta har de sämsta S2-värdena.⁴⁸

Tabell 10.5 S1 och S2 enligt EU-kommissionen

	S1	S2
Belgien	3,8	2,5
Bulgarien	-1,2	2,4
Danmark	-3,3	1,2
Estland	-4,0	0,7
Finland	2,6	3,9
Frankrike	4,4	0,6
Irland	2,7	1,0
Italien	4,2	-0,9
Kroatien	4,5	-0,8
Lettland	-2,1	0,9
Litauen	0,5	2,9
Luxemburg	-4,4	4,2
Malta	-0,2	4,6
Nederländerna	0,6	4,5
Polen	1,0	3,5
Portugal	4,7	0,7
Rumänien	1,4	4,4
Slovakien	-0,7	3,5
Slovenien	3,0	6,8
Spanien	2,5	0,1
Storbritannien	3,3	3,2
Sverige	-1,3	2,3
Tjeckien	-0,6	3,2
Tyskland	-0,8	1,7
Ungern	-0,6	1,5
Österrike	1,3	2,7
EU	2,0	1,7

Källa: Europeiska kommissionen

10.6 En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar i ett scenario med oförändrat beteende, och där inga ofinansierade reformer, förutom de som redan är beslutade eller aviseras i denna proposition, genomförs. S1 uppgår då till -1,8 procent av BNP och S2 till -1,1 procent av BNP. Det finansiella sparandet och den konsoliderade skulden ligger inom ramarna för de uppsatta gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten i de flesta av de redovisade scenarierna. Därmed är ett viktigt krav som ligger till grund för marknadernas värdering av hållbarheten uppfyllt.

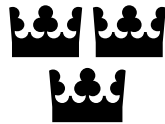
⁴⁸ Europeiska kommissionen gör ingen bedömning av finanspolitikens hållbarhet i Grekland och Cypern.

År 2020–2035 karaktäriseras av ett stigande, demografiskt motiverat, utgiftstryck. 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 dock 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 arbetskräftsdeltagande och ett långt arbetsliv, bland både kvinnor och män.

11

Ändrad fördelning av
ändamål och
verksamheter på
utgiftsområden



11 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

Enligt tilläggsbestämmelse 9.5.3 till riksdagsordningen ska beslut om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas av riksdagen i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen. I detta avsnitt lämnar regeringen förslag till sådana beslut.

Ändringarna bör tillämpas fr.o.m. 2017. De föreslagna ändringarna beaktas dock inte i de beräkningar för utgiftsområdena som görs i denna proposition.

Sveriges Fängelsemuseum

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser Sveriges Fängelsemuseum och som finansieras från anslaget 1:6 *Kriminalvården* under utgiftsområde 4 Rättsväsendet flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Skälen för regeringens förslag: Verksamheten vid Sveriges Fängelsemuseum i Gävle finansieras för närvarande delvis av Kriminalvården. I syfte att säkerställa museets långsiktiga verksamhet, och en samlad hantering av bidraget till detta museum tillsammans med bidragen till andra icke statliga museum, föreslår regeringen att ansvaret för verksamheten fr.o.m. 2017 flyttas från utgiftsområde 4 Rättsväsendet till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser Sveriges Fängelsemuseum och som finansieras från anslaget 1:6 *Kriminalvården* under utgiftsområde 4 Rättsväsendet flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

För 2017 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid med 1 500 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 4 Rättsväsendet med motsvarande belopp.

Viss verksamhet avseende skydd för geografisk information

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser tillståndsgivning för spridning av sammanställningar av geografisk landinformation som inhämtats från luftfartyg genom fotografering eller liknande registrering och som finansieras från anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap flyttas till utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

Skälen för regeringens förslag: Efter förslag i propositionen Skydd för geografisk information har riksdagen bl.a. beslutat att en ny lag om skydd för geografisk information ska ersätta den nuvarande lagen (1993:1742) om skydd för

landskapsinformation (prop. 2015/16:63, bet. 2015/16:FöU6, rskr. 2015/16:165). Genom den förordning om skydd för geografisk information som kommer att komplettera den nya lagen kommer Lantmäteriet, fr.o.m. den 1 maj 2016, i stället för Försvarmakten vara ansvarig tillståndsmyndighet för spridning av sammanställningar av geografisk landinformation som inhämtats från luftfartyg eller liknande registrering. Tillståndsverksamheten finansieras 2016 genom att Lantmäteriet disponerar medel från anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser tillståndsgivning för spridning av sammanställningar av geografisk landinformation som inhämtats från luftfartyg genom fotografering eller liknande registrering och som finansieras från anslaget 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap* under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap flyttas till utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

För 2017 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumtion med 2 000 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap med motsvarande belopp.

Organiserad sysselsättning

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser organiserad sysselsättning för asylsökande som syftar till att stärka asylsökandes kunskaper i svenska och för andra etableringsfrämjande åtgärder, och som finansieras från anslaget 1:1 *Migrationsverket* under utgiftsområde 8 Migration flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Skälen för regeringens förslag: Det är viktigt att den tid som den enskilde befinner sig i asylprocessen tas tillvara och används på ett meningsfullt sätt. Migrationsverket har i dag ett ansvar för att ordna organiserad sysselsättning för asylsökande. Antalet asylsökande har ökat under flera års tid, vilket har inneburit stora utmaningar för myndigheten. Enligt

Migrationsverket kommer antalet asylsökande att vara fortsatt högt under kommande år och regeringen bedömer att myndigheten behöver koncentrera sina insatser på prövning av asylansökningar och verka för att vistelsetiden i mottagandet blir så kort som möjligt. Regeringen anser därför att den nuvarande ansvarsfördelningen för insatser under asylprocessen bör ändras så att länsstyrelserna får ansvaret för att samordna insatser som syftar till att stärka asylsökandes kunskaper i svenska och för andra etableringsfrämjande åtgärder. Att länsstyrelserna får detta ansvar innebär att verksamheten kan anpassas till lokala och regionala förutsättningar. Inom ramen för den verksamhet som ska organiseras bör länsstyrelserna kunna samverka med olika aktörer. Att möjliggöra för organisationer i det civila samhället att bidra med insatser bör vara särskilt prioriterat.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser organiserad sysselsättning för asylsökande som syftar till att stärka asylsökandes kunskaper i svenska och för andra etableringsfrämjande åtgärder, och som finansieras från anslaget 1:1 *Migrationsverket* under utgiftsområde 8 Migration flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

För 2017 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 1 Rikets styrelse med 72 000 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 8 Migration med motsvarande belopp.

Bidrag till landstingen för glasögonbidrag till barn och unga

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser bidrag till landstingen för glasögonbidrag till barn och unga och som finansieras från anslaget 4:2 *Vissa statsbidrag inom funktionshindersonrådet* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg flyttas till utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Skälen för regeringens förslag: Lagen (2016:35) om bidrag för glasögon till vissa barn och unga och förordningen (2016:36) om bidrag

för glasögon till vissa barn och unga trädde i kraft den 1 mars 2016. En mer jämlik tillgång på glasögon bedöms motverka att barn och unga som lever i familjer i ekonomisk utsatthet hamnar i utanförskap. Den nya lagen innebär att landstingen ska lämna bidrag för kostnad för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga i åldern 8–19 år. Bidraget ska kunna uppgå till 800 kronor per person men om kostnaden är lägre ska bidraget uppgå till den faktiska kostnaden.

Landstingens ansvar i denna fråga är således reglerad i lag. Det riktade statsbidrag som 2016 används för att kompensera landstingen och Gotlands kommun för de kostnader som åliggandet medför fördelas i enlighet med landstingens respektive kommunens andel av rikets befolkning, och betalas ut från anslaget 4:2 *Vissa statsbidrag inom funktionshindersområdet* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Bidraget fördelas således på samma sätt som det generella statsbidraget. Genom att i stället fördela medlen genom det generella statsbidraget skulle en administrativ förenkling uppnås. Regeringen anser därför att det riktade bidraget bör utgå och att kommunerna i stället bör kompenseras genom det generella statsbidraget.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser bidrag till landstingen för glasögonbidrag till barn och unga och som finansieras från anslaget 4:2 *Vissa statsbidrag inom funktionshindersområdet* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg flyttas till utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

För 2017 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner med 120 000 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg med motsvarande belopp.

Bosättning av nyanlända invandrare

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser bosättning av nyanlända invandrare och som finansieras från anslaget 1:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv flyttas till utgiftsområde 8 Migration.

Skälen för regeringens förslag: Den 1 mars 2016 trädde lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning i kraft. Under 2016 beslutar Arbetsförmedlingen om anvisningar till kommuner att ta emot nyanlända som vistas i anläggningsboende och har rätt till etableringsplan, medan Migrationsverket beslutar om anvisning till kommuner att ta emot kvotflyktingar och nyanlända som vistas i anläggningsboende och som inte har rätt till etableringsplan. Från och med den 1 januari 2017 kommer Migrationsverket att besluta om samtliga anvisningar enligt lagen.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser bosättning av nyanlända invandrare och som finansieras från anslaget 1:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* flyttas till utgiftsområde 8 Migration.

För 2017 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 8 Migration med 30 000 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv med motsvarande belopp.

Särskilt utbildningsstöd

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser särskilt utbildningsstöd som ges till folkhögskolor, universitet och högskolor och som finansieras från anslaget 1:15 *Särskilt utbildningsstöd* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Skälen för regeringens förslag: Specialpedagogiska skolmyndigheten fördelar särskilt utbildningsstöd till folkhögskolor, universitet och högskolor enligt förordningen (2011:1163)

om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd. Syftet med stödet är att underlätta studier för personer med funktionsnedsättning.

Det särskilda utbildningsstödet fördelas till övervägande del till folkhögskolor. De övriga anslagen som riktas till folkbildningen finns under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser särskilt utbildningsstöd som ges till folkhögskolor, universitet och högskolor och som finansieras från anslaget 1:15 *Särskilt utbildningsstöd* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid. Det är regeringens avsikt att Specialpedagogiska skolmyndigheten även fortsättningsvis ska fördela bidraget till folkhögskolor samt universitet och högskolor.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2017 med förslag till ändringar av utgiftsramar och anslag.

Särskilda utgifter inom universitet och högskolor

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som rör bidrag till teckenspråkstolkutbildning i folkhögskolors regi samt administrationen av bidraget och som finansieras från anslaget 2:64 *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Skälen för regeringens förslag: Efter förslag i budgetpropositionen för 2012 överfördes 36 579 000 kronor från det tidigare anslaget 14:2 *Bidrag till tolkutbildning och teckenspråkläro-utbildning* inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid till det inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning uppförda anslaget 2:70 *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* (prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:KrU1, rskr. 77). Regeringen avsåg att medlen skulle användas för utbildning av främst teckenspråkstolkare. Syftet med överföringen var att möjliggöra att tolk- och teckenspråkstolkutbildningar skulle kunna

genomföras som högskoleutbildning och delvis finansieras genom de medel som avsatts för bidraget till teckenspråkstolkutbildning.

Hösten 2013 genomfördes den första intagningen till ett kandidatprogram i teckenspråkstolkning vid Stockholms universitet. Från och med 2015 har intagning till programmet genomförts varje år. Eftersom kandidatprogrammet har utökats successivt har den del av bidraget som fortsatt använts till bidrag till teckenspråkstolkutbildning vid folkhögskolor successivt minskat. Från och med 2017 kommer därmed nivån för det bidrag till teckenspråkstolkutbildning som fördelas till folkhögskolorna att ligga på en stabil nivå. Det finns därför skäl för att 2017 återföra den del av bidraget som avser teckenspråkstolkutbildning i folkhögskolors regi och styrningen av detta bidrag till det utgiftsområde inom vilket folkbildningen hanteras.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser bidrag till teckenspråkstolkutbildning i folkhögskolors regi och administrationen av detta bidrag och som finansieras från anslaget 2:64 *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

För 2017 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid med 21 000 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning med motsvarande belopp.

Upprustning av skollokaler

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser statsbidrag för renovering av skollokaler och utemiljöer för förskolor, skolor och fritidshem och som finansieras från anslaget 1:13 *Upprustning av skollokaler* under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Skälen för regeringens förslag: Stödet för upprustning av skollokaler och utemiljöer bör

hanteras tillsammans med övriga utbildningsfrågor.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser statsbidrag för renovering av skollokaler och för utemiljöer för förskolor, skolor och fritidshem och som finansieras från anslaget 1:13 *Upprustning av skollokaler* under utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

För 2017 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning med 480 000 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik med motsvarande belopp.

Utlandsplacerad verksamhet för omvärldsbevakning, analys och främjande på utbildnings-, forsknings- och innovationsområdet

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser den utlandsplacerade funktionen för omvärldsbevakning, analys och kontaktskapande verksamhet vid Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och som finansieras från anslagen 1:2 *Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling*, 1:5 *Näringslivsutveckling* och 1:6 *Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser* under utgiftsområde 24 Näringsliv flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen avser att förstärka Sveriges globala kopplingar till strategiska internationella högre utbildnings-, forsknings- och innovationsmiljöer. Därtill vill regeringen främja Sverige som en attraktiv kunskapsnation samt öka internationellt genomslag för svensk högre utbildning, forskning och innovation. I departementspromemorian *Översyn av Tillväxtanalys: Myndigheten för Tillväxtpolitiska Utvärderingar och Analyser* (dnr. 2015/08118/AS) föreslås bl.a. flytt av viss verksamhet från Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser till Regeringskansliet. Synpunkter på promemorian

inhämtades på en hearing som hölls den 16 december 2015 med deltagare från bl.a. Tillväxtverket, Statskontoret, Vinnova och Business Sweden. Genom en överföring av den aktuella verksamheten från Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser till Regeringskansliet bedöms verksamhetens effekt på området öka.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser den utlandsplacerade funktionen för omvärldsbevakning, analys och kontaktskapande verksamhet och som finansieras från anslagen 1:2 *Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling*, 1:5 *Näringslivsutveckling* och 1:6 *Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser* under utgiftsområde 24 Näringsliv flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

För 2017 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 1 Rikets styrelse med 26 000 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 24 Näringsliv med motsvarande belopp.

Terminologisk verksamhet

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser bidrag till terminologisk verksamhet och som finansieras från anslaget 1:13 *Bidrag till terminologisk verksamhet* under utgiftsområde 24 Näringsliv flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Skälen för regeringens förslag: Det svenska språkets ställning som samhällsbärande språk är beroende av att det kontinuerligt skapas termer för nya företeelser och begrepp. Det är därför av betydelse att det offentliga terminologiarbetet genomförs på ett språkpolitiskt medvetet och samordnat sätt. Eftersom språkpolitiken huvudsakligen finansieras från utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid finns det goda skäl att även resurserna för det offentliga terminologiarbetet, som utgör en del av språkpolitiken, samlas inom detta utgiftsområde.

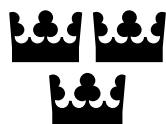
Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser bidrag till terminologisk verksamhet och som finansieras från anslaget 1:13 *Bidrag till terminolo-*

logisk verksamhet under utgiftsområde 24 Näringsliv flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

För 2017 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid med 4 278 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 24 Näringsliv med motsvarande belopp.

Bilaga 1

Tabellsamling
makroekonomisk
utveckling och offentliga
finanser



Bilaga 1

Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser

Innehållsförteckning

1	Tabeller Den makroekonomiska utvecklingen	7
2	Tabeller Utgifter	15
3	Tabeller Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld	19

Tabellförteckning

Tabell 1	BNP-tillväxt i omvärlden.....	7
Tabell 2	Försörjningsbalans, fasta priser	7
Tabell 3	Försörjningsbalans, fasta priser. Kalenderkorrigerad	8
Tabell 4	Försörjningsbalans, löpande priser	8
Tabell 5	Försörjningsbalans, deflatorer	9
Tabell 6	Bidrag till BNP-tillväxt	9
Tabell 7	Fasta bruttoinvesteringar	9
Tabell 8	Hushållens ekonomi.....	10
Tabell 9	Näringslivets produktion, baspris	10
Tabell 10	Offentlig produktion, baspris	11
Tabell 11	Bytesbalans.....	11
Tabell 12	Bruttonationalinkomst (BNI)	11
Tabell 13	Arbetsmarknad	12
Tabell 14	Sysselsatta i näringslivet	13
Tabell 15	Sysselsatta i offentliga myndigheter	13
Tabell 16	Resursutnyttjande och potentiella variabler.....	13
Tabell 17	Löneutveckling och inflation	14
Tabell 18	Räntor och valutor.....	14
Tabell 19	Utgiftstak och budgeteringsmarginal.....	15
Tabell 20	Utgifter per utgiftsområde 2015–2020.....	16
Tabell 21	Utgifter per utgiftsområde 2005–2020.....	17
Tabell 22	Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter, 2005–2020....	18
Tabell 23	Den konsoliderade offentliga sektorns finanser	19
Tabell 24	Statens finanser	20
Tabell 25	Ålderspensionssystemet	20
Tabell 26	Kommunsektorns finanser.....	21
Tabell 27	Strukturellt sparande	21

1 Tabeller Den makroekonomiska utvecklingen

Tabell 1 BNP-tillväxt i omvärlden

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020
 Procentuell förändring, fasta priser

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
USA	1,6	2,2	1,5	2,4	2,4	2,0	2,4	2,4	2,2	2,2
Euroområdet	1,6	-0,9	-0,3	0,9	1,5	1,3	1,7	1,6	1,5	1,4
EU	1,8	-0,5	0,2	1,4	1,9	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6

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

Tabell 2 Försörjningsbalans, fasta priser

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020

	Mdkr 2014 ¹	Procentuell förändring, fasta priser, om inte annat anges									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hushållens konsumtionsutgifter	1 812	1,9	0,8	1,9	2,2	2,6	3,0	2,7	2,5	2,6	3,3
Offentliga konsumtionsutgifter	1 031	0,8	1,1	1,3	1,3	2,5	4,6	2,1	0,7	-0,2	-0,2
Stat	278	0,7	2,5	3,6	1,0	2,6	4,2	0,1	-2,5	-3,0	-2,7
Kommunsektor	753	0,9	0,6	0,4	1,5	2,5	4,7	2,9	1,9	0,8	0,6
Fasta bruttoinvesteringar	922	5,7	-0,2	0,6	7,5	7,3	3,9	2,3	2,5	3,4	4,8
Näringsliv	753	7,1	-0,7	0,7	8,8	8,5	4,0	2,0	2,7	4,1	5,5
Stat	88	-2,8	-0,6	-2,6	-1,7	1,0	3,7	3,2	1,8	0,5	3,6
Kommunsektor	76	3,9	5,1	2,9	7,7	2,5	4,7	3,2	1,9	-0,5	-0,9
Lagerinvesteringar ²	10	0,5	-1,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	1 744	6,1	1,0	-0,8	3,5	5,9	5,9	3,7	3,6	4,0	4,6
Varuexport	1 226	6,8	0,3	-2,9	2,3	3,3	4,9	3,3	3,4	3,9	4,6
Tjänsteexport	517	4,0	3,0	5,0	6,3	12,2	7,9	4,4	4,1	4,2	4,6
Import ³	1 600	7,3	0,5	-0,1	6,3	5,4	5,9	4,2	4,2	4,0	4,4
Varuimport	1 112	8,7	-0,8	-1,7	4,6	5,3	5,7	4,0	4,0	3,9	4,4
Tjänsteimport	489	3,7	4,3	4,1	10,3	5,5	6,2	4,8	4,6	4,4	4,3
BNP	3918	2,7	-0,3	1,2	2,3	4,1	3,8	2,2	1,8	2,1	2,9

¹ Fasta priser, referensår 2014.

² Lagerinvesteringarna är uttryckta som bidrag till BNP-tillväxt (procentenheter).

³ I summering av BNP utgör importen en avdragspost.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 3 Försörjningsbalans, fasta priser. Kalenderkorrigerad

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020

	Mdkr 2014 ¹	Procentuell förändring, fasta priser									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hushållens konsumtionsutgifter	1 812	1,9	0,9	1,9	2,3	2,5	2,9	2,8	2,6	2,6	3,2
Offentliga konsumtionsutgifter	1 031	0,8	1,6	1,3	1,6	2,1	4,2	2,5	0,9	-0,1	-0,6
Stat	278	0,7	2,9	3,6	1,2	2,3	3,9	0,4	-2,4	-2,9	-3,0
Kommunsektor	753	0,9	1,2	0,5	1,7	2,1	4,3	3,3	2,1	0,9	0,2
Fasta bruttoinvesteringar	922	5,7	0,2	0,6	7,7	6,9	3,6	2,6	2,7	3,5	4,5
Näringsliv	753	7,1	-0,4	0,7	9,1	8,1	3,6	2,4	2,8	4,2	5,2
Stat	88	-2,8	-0,3	-2,6	-1,6	0,7	3,5	3,5	1,8	0,5	3,4
Kommunsektor	76	3,9	5,0	2,9	7,7	2,5	4,7	3,2	1,9	-0,5	-0,8
Export	1 744	6,1	1,6	-0,8	3,7	5,5	5,5	4,1	3,8	4,0	4,2
Varuexport	1 226	6,9	0,9	-2,9	2,6	2,8	4,5	3,8	3,6	3,9	4,2
Tjänsteexport	517	4,0	3,4	4,9	6,5	11,9	7,6	4,8	4,2	4,2	4,3
Import ²	1 600	7,4	1,1	-0,1	6,5	4,9	5,5	4,7	4,4	4,0	4,0
Varuimport	1 112	8,7	0,0	-1,7	4,9	4,7	5,2	4,6	4,3	3,9	3,9
Tjänsteimport	489	3,7	4,6	4,1	10,3	5,4	6,1	4,9	4,6	4,4	4,2
BNP	3918	2,7	0,1	1,2	2,4	3,8	3,5	2,5	2,0	2,2	2,7

¹ Referensår 2014, beloppen är inte kalenderkorrigerade.² I summering av BNP utgör importen en avdragspost.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 4 Försörjningsbalans, löpande priser

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020

	Mdkr 2014	Procentuell förändring, löpande priser									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hushållens konsumtionsutgifter	1812	3,6	1,3	2,6	3,0	3,7	4,3	4,4	4,4	4,7	5,3
Offentliga konsumtionsutgifter	1031	3,9	3,7	4,0	3,9	5,0	7,1	5,4	4,1	3,4	3,0
Stat	278	4,4	4,4	4,9	2,5	4,0	6,0	3,5	1,5	1,3	1,3
Kommunsektor	753	3,7	3,4	3,6	4,4	5,4	7,5	6,1	5,0	4,1	3,5
Fasta bruttoinvesteringar	922	5,9	0,5	1,0	9,5	9,2	5,4	3,8	4,1	4,9	6,4
Stat	88	-2,0	1,2	-2,7	-0,4	2,3	5,6	5,3	3,8	2,5	5,7
Kommunsektor	76	7,0	6,6	3,3	9,6	4,2	6,6	5,5	4,4	2,1	2,0
Export	1744	5,0	0,0	-3,3	5,6	7,7	5,8	4,6	4,6	5,0	5,5
Varuexport	1226	5,2	-1,4	-6,0	4,5	4,5	4,3	3,9	3,9	4,5	5,1
Tjänsteexport	517	4,5	4,0	4,0	8,3	15,2	9,0	6,3	5,9	6,0	6,4
Import ¹	1600	7,1	-0,6	-2,9	8,0	6,3	5,5	5,4	5,3	5,1	5,5
Varuimport	1112	8,3	-2,7	-5,3	5,7	4,6	5,0	5,2	5,1	4,9	5,5
Tjänsteimport	489	3,6	5,3	3,6	13,7	10,1	6,5	5,9	5,6	5,4	5,4
Nettoexport som andel av BNP ²	143	4,7	4,9	4,5	3,7	4,3	4,4	4,1	3,9	3,9	3,9
BNP	3918	3,9	0,8	2,3	3,9	6,0	5,5	4,2	3,9	4,4	5,0

¹ I summering av BNP utgör importen en avdragspost.² Export minus import dividerat med BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 5 Försörjningsbalans, deflater

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020

Procentuell förändring

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hushållens konsumtionsutgifter	1,7	0,5	0,7	0,7	1,0	1,3	1,7	1,8	2,0	1,9
Offentliga konsumtionsutgifter	3,0	2,6	2,6	2,5	2,4	2,4	3,2	3,3	3,6	3,2
Fasta bruttoinvesteringar	0,3	0,8	0,3	1,8	1,8	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Lagerinvesteringar	1,9	179,5	-67,6	15,5	-18,1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Export	-1,0	-1,0	-2,5	2,0	1,7	-0,1	0,9	0,9	0,9	0,9
Varuexport	-1,6	-1,7	-3,2	2,1	1,2	-0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Tjänsteexport	0,5	0,9	-0,9	1,9	2,7	0,9	1,7	1,7	1,7	1,7
Import	-0,2	-1,1	-2,8	1,7	0,9	-0,4	1,1	1,0	1,0	1,0
Varuimport	-0,3	-1,9	-3,7	1,1	-0,7	-0,7	1,2	1,0	1,0	1,0
Tjänsteimport	0,0	0,9	-0,4	3,1	4,4	0,2	1,0	1,0	1,0	1,0
Bytesförhållande	-0,8	0,1	0,3	0,4	0,8	0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
BNP	1,2	1,1	1,1	1,6	1,9	1,7	1,9	2,0	2,2	2,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 6 Bidrag till BNP-tillväxt

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020

Fasta priser, procentenheter om inte annat anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hushållens konsumtionsutgifter	0,9	0,4	0,9	1,0	1,2	1,4	1,2	1,1	1,2	1,5
Offentliga konsumtionsutgifter	0,2	0,3	0,3	0,4	0,7	1,2	0,6	0,2	0,0	-0,1
Stat	0,0	0,2	0,3	0,1	0,2	0,3	0,0	-0,2	-0,2	-0,2
Kommunsektor	0,2	0,1	0,1	0,3	0,5	0,9	0,6	0,4	0,2	0,1
Fasta bruttoinvesteringar	1,3	-0,1	0,1	1,7	1,7	1,0	0,5	0,6	0,8	1,2
Lagerinvesteringar	0,5	-1,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	2,8	0,5	-0,4	1,5	2,6	2,7	1,7	1,7	1,9	2,2
Import	-3,0	-0,2	-0,0	-2,5	-2,2	-2,4	-1,8	-1,8	-1,8	-2,0
BNP¹	2,7	-0,3	1,2	2,3	4,1	3,8	2,2	1,8	2,1	2,9

¹ Procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 7 Fasta bruttoinvesteringar

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020

	Mdkr 2014 ¹	Procentuell förändring, fasta priser									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Näringsliv ²	593	6,8	2,3	0,7	6,1	6,3	2,7	1,6	1,9	3,5	4,8
Varuproducenter	281	5,5	-0,4	1,6	3,9	5,7	2,3	0,7	1,4	2,7	6,0
Industri	179	8,8	-3,1	1,8	3,9	6,4	1,2	0,2	1,1	2,5	6,1
Övriga varuproducenter	102	-0,2	4,7	1,4	4,1	4,4	4,3	1,6	2,1	3,0	5,8
Tjänsteproducenter ²	312	8,1	4,8	-0,3	8,2	6,9	3,2	2,4	2,4	4,2	3,8
Bostäder	160	8,0	-11,8	0,9	19,8	16,7	8,0	3,4	5,0	6,0	7,6
Offentlig sektor ³	164	-0,2	1,7	-0,3	2,4	1,7	4,2	3,2	1,8	0,0	1,5
Stat	88	-2,8	-0,6	-2,6	-1,7	1,0	3,7	3,2	1,8	0,5	3,6
Kommunsektor	76	3,9	5,1	2,9	7,7	2,5	4,7	3,2	1,9	-0,5	-0,9
Totalt	922	5,7	-0,2	0,6	7,5	7,3	3,9	2,3	2,5	3,4	4,8

¹ Fasta priser, referensår 2014.² Exklusive bostäder.³ Här avses den skattefinansierade delen av offentlig sektor som i nationalräkenskaperna benämns Offentliga myndigheter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 8 Hushållens ekonomi

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020

Hushållens inkomster		Procentuell förändring, fasta priser									
	Mdkr 2014 ¹	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Real disponibel inkomst ²		4,1	3,8	1,7	2,2	3,0	2,3	2,8	2,3	2,3	1,4
Prisindex ³		1,7	0,5	0,7	0,7	1,0	1,3	1,7	1,8	2,0	1,9
Nominell disponibel inkomst	1963	5,9	4,3	2,5	2,9	4,0	3,6	4,5	4,1	4,3	3,4
Lönesumma ⁴	1592	5,4	3,7	2,7	3,7	4,3	5,2	5,1	4,1	4,1	4,4
Övriga faktorinkomster ⁵	169	2,4	-6,9	1,8	4,6	3,0	3,0	3,6	3,2	3,5	3,5
Räntor och utdelningar, netto ⁶	110	0,6	1,1	-0,4	0,2	0,9	0,5	0,3	0,7	0,5	-0,4
Offentliga transfereringar	587	-1,1	4,3	4,6	1,1	2,0	3,6	3,9	3,8	4,0	2,5
Pensioner	317	0,5	6,3	5,7	0,3	2,8	4,9	4,5	4,5	3,6	3,7
Sjukdom	109	-2,2	2,1	2,5	3,7	4,4	0,6	6,6	2,7	2,7	3,1
Arbetsmarknad	32	-13,7	6,7	6,1	-7,2	-1,2	3,5	-5,5	2,4	4,8	1,8
Familjer och barn	66	2,4	4,2	3,7	2,6	2,6	3,1	3,5	3,3	3,0	2,8
Studier	14	-0,5	0,5	0,5	1,2	-2,3	2,2	2,2	1,7	2,6	3,1
Övrigt	36	-2,5	-3,2	3,7	4,9	-5,4	2,2	0,5	3,6	12,0	-7,3
Privata transfereringar ⁷	111	23,4	9,5	6,6	4,3	9,0	1,4	7,1	6,7	5,8	6,0
Skatter och avgifter	-621	0,0	3,0	3,7	4,2	5,8	7,8	5,6	5,4	4,3	3,9
Hushållens sparande		Andel av disponibel inkomst									
	Mdkr 2014 ¹	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nettosparande, exklusive sparande i avtalspensioner	151	5,2	7,9	7,8	7,7	8,0	7,4	7,5	7,2	6,9	5,2
Nettosparande i avtalspensioner (inklusive pps ⁸)	174	8,7	8,8	8,6	8,8	9,5	9,4	9,3	9,1	8,9	8,9
Totalt nettosparande ⁹	325	12,7	15,3	15,1	15,2	16,0	15,3	15,3	15,0	14,5	12,9
Finansiellt sparande	276	11,0	14,8	14,4	14,1	14,6	13,8	13,7	13,3	12,7	10,7

Anm.. Skillnaden mellan begreppen nettosparande och finansiellt sparande är framför allt att kapitalförslitning på hushållens kapitalstock utgör en avdragspost vid beräkning av nettosparandet, medan investeringsutgifter är en avdragspost vid beräkning av det finansiella sparandet. Om nettoinvesteringarna överstiger kapitalförslitningen blir det finansiella sparandet lägre än nettosparandet.

¹ Fasta priser, referensår 2014.

² Hushållens reala disponibla inkomst beräknas genom att den nominella inkomsten deflateras med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

³ Implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

⁴ Lönesumman motsvarar antalet arbetade timmar multiplicerat med timlön.

⁵ Består bland annat av egenföretagarnas inkomster.

⁶ Vid räntor och utdelningar anges nettobidraget i procentuell volymförändring.

⁷ Består främst av utbetalda privatfonderade avtalspensioner.

⁸ Premiepensionssparande.

⁹ Total sparkvot = nettosparande inklusive sparande i avtalspensioner (inklusive premiepensionssparande) / (disponibel inkomst + nettosparande i avtalspensioner (inklusive premiepensionssparande)).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 9 Näringslivets produktion, baspris

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020

		Procentuell förändring, fasta priser									
	Mdkr 2014 ¹	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Varuproducenter	950	2,3	-4,2	-1,8	2,2	5,5	5,2	2,2	2,1	2,6	4,0
Industri	586	4,1	-7,0	-1,1	-0,8	4,1	5,0	2,4	2,3	2,9	4,5
Byggverksamhet	209	-2,3	-5,9	-3,7	12,1	11,2	8,2	2,5	2,3	2,9	4,2
Tjänsteproducenter	1 757	4,8	2,0	3,9	2,9	4,3	3,4	2,6	2,3	3,0	3,8
Tjänsteproducenter exkl. FoF ²	1 304	4,7	1,8	3,5	3,5	4,8	4,3	3,4	3,4	3,7	4,5
Näringslivet totalt	2 707	3,9	-0,4	1,8	2,6	4,7	4,0	2,5	2,2	2,9	3,8

¹ Fasta priser, referensår 2014.

² Finans- och fastighetstjänstebanserna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 10 Offentlig produktion, baspris

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020

	Mdkr 2014 ¹	Procentuell förändring, fasta priser									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kommunsektor	495	-0,3	0,0	-1,3	0,2	1,1	4,1	2,3	1,5	0,3	0,2
Stat	220	-0,8	2,4	1,7	1,5	1,5	2,1	-0,7	-2,2	-2,8	-2,5
Total offentlig produktion	715	-0,5	0,7	-0,4	0,6	1,2	3,5	1,4	0,4	-0,6	-0,6

Anm.: Den offentliga produktionen är mindre än den offentliga konsumtionen eftersom offentlig sektor köper mer varor och tjänster från privat sektor än den säljer.

¹ Fasta priser, referensår 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 11 Bytesbalans

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020

Miljarder kronor, löpande priser, om inte annat anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Handelsbalans	131	136	137	129	121	118	106	95	93	92
<i>procent av BNP</i>	<i>3,6</i>	<i>3,7</i>	<i>3,6</i>	<i>3,3</i>	<i>2,9</i>	<i>2,7</i>	<i>2,3</i>	<i>2,0</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>
Tjänstebalans	67	68	80	72	107	129	139	149	162	178
Faktorinkomster	71	81	73	75	87	93	104	111	114	113
Löpande transfereringar	-46	-68	-64	-66	-69	-47	-65	-68	-73	-74
Bytesbalans	223	217	227	210	246	292	284	287	296	309
<i>procent av BNP</i>	<i>6,1</i>	<i>5,9</i>	<i>6,0</i>	<i>5,4</i>	<i>5,9</i>	<i>6,7</i>	<i>6,2</i>	<i>6,0</i>	<i>6,0</i>	<i>5,9</i>
Kapitaltransfereringar	-8	-6	-9	-6	-8	-8	-9	-9	-10	-10
Finansiellt sparande	215	211	218	204	238	284	275	278	286	299
<i>procent av BNP</i>	<i>5,9</i>	<i>5,7</i>	<i>5,8</i>	<i>5,2</i>	<i>5,7</i>	<i>6,5</i>	<i>6,0</i>	<i>5,8</i>	<i>5,8</i>	<i>5,7</i>
Bytesförhållande										
<i>procentuell utveckling</i>	<i>-0,8</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,8</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>

Anm.: Utfall för handels- och tjänstebalans enligt Betalningsbalansstatistiken.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 12 Bruttonationalinkomst (BNI)

Utfall för 2010–2015, prognos för 2016–2020

Miljarder kronor, löpande priser

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP	3 657	3 685	3 770	3 918	4 155	4 385	4 569	4 749	4 956	5 204
Primära inkomster netto	109	120	102	88	97	100	106	113	115	114
BNI	3 766	3 805	3 872	4 006	4 252	4 485	4 675	4 862	5 072	5 318

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 13 Arbetsmarknad

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020

	Nivå, tusental om inte annat anges 2014	Procentuell förändring om inte annat anges									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP ¹	3 918	2,7	-0,3	1,2	2,3	4,1	3,8	2,2	1,8	2,1	2,9
Produktivitet ²	455	1,0	0,0	1,0	0,7	2,3	1,4	1,0	1,4	1,5	1,4
Produktivitet i näringslivet	500	1,3	0,2	1,5	1,3	2,9	1,7	1,4	2,0	1,9	1,6
Arbetade timmar ³	7 629	2,0	-0,1	0,4	1,5	1,6	2,5	1,2	0,4	0,7	1,6
Medelarbetstid ⁴	160	-0,3	-0,8	-0,7	0,1	0,2	0,8	-0,4	-0,3	-0,1	0,6
<i>Kalenderkorrigerad utveckling⁵</i>											
BNP ¹	3 928	2,7	0,1	1,2	2,4	3,8	3,5	2,5	2,0	2,2	2,7
Produktivitet ²	453	0,9	-0,4	0,9	0,5	2,6	1,7	0,7	1,3	1,4	1,7
Produktivitet i näringslivet	498	1,2	-0,3	1,5	1,1	3,3	2,1	1,1	1,8	1,9	2,0
Arbetade timmar ³	7 677	2,0	0,7	0,4	1,8	1,0	1,9	1,7	0,7	0,7	1,0
Medelarbetstid ⁴	161	-0,3	0,0	-0,6	0,4	-0,4	0,3	0,1	-0,1	0,0	0,1
Sysselsatta, 15–74 år	4 772	2,3	0,7	1,0	1,4	1,4	1,7	1,6	0,8	0,7	0,9
Sysselsatta, 20–64 år	4 480	2,2	0,6	1,0	0,9	1,4	1,8	1,6	0,8	0,7	0,9
Sysselsättningsgrad 15–74 år ⁶		65,4	65,5	65,7	66,2	66,7	67,1	67,5	67,2	67,0	67,0
Sysselsättningsgrad 20–64 år ^{6,7}		79,4	79,4	79,8	79,9	80,5	81,2	81,7	81,4	81,0	80,9
Arbetskraften, 15–74 år	5 183	1,4	0,9	1,1	1,3	0,8	1,0	1,1	0,8	0,9	1,0
Arbetskraftsdeltagande 15–74 år ⁸		70,9	71,1	71,5	71,9	72,0	72,1	72,1	71,8	71,6	71,7
Arbetslöshet, 15–74 år ⁹		7,8	8,0	8,0	7,9	7,4	6,8	6,3	6,4	6,5	6,6
Befolkning, 15–74 år	7 206	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	1,1	1,2	1,1	0,9
Befolkning, 20–64 år	5 604	0,6	0,5	0,5	0,7	0,7	0,8	1,0	1,1	1,1	1,1
Programdeltagare ¹⁰		4,4	4,5	4,7	4,6	4,5	4,8	4,8	4,9	5,0	5,1

Deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program vid Arbetsförmedlingen

	Tusental personer, årsgenomsnitt									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sysselsatta	9	10	14	16	16	27	46	53	55	56
I utbildning	168	177	186	176	175	177	158	155	164	167
Totalt¹¹	178	187	201	191	191	204	204	209	218	224

¹ BNP till marknadspris, fasta priser. Nivå avser miljarder kronor.² Arbetsproduktivitet mätt som BNP till baspris per arbetad timme.³ Enligt nationalräkenskaperna. Nivå avser miljoner timmar.⁴ Avser arbetade timmar per år enligt nationalräkenskaperna dividerat med årsmedelat för antal sysselsatta i åldersgruppen 15–74 år enligt AKU.⁵ Konjunkturinstitutets kalenderkorrigering.⁶ Antal sysselsatta i procent av befolkningen i den aktuella åldersgruppen.⁷ Sysselsättningsgrad enligt EU:s 2020-mål.⁸ Antal i arbetskraften i procent av befolkningen i den aktuella åldersgruppen.⁹ I procent av arbetskraften.¹⁰ Personer i nystartsjobb eller konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program vid Arbetsförmedlingen, i procent av arbetskraften.¹¹ Till följd av avrundning stämmer inte alltid totalen med delarna.

Anm: Prognosen baseras på hittills föreslagna och genomförda reformer.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Tabell 14 Sysselsatta i näringslivet

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020

	Nivå, tusental 2014	Procentuell förändring		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
		2011	2012								
Varuproducenter	1 084	3,1	-0,3	-0,8	-0,2	0,8	1,1	0,9	0,7	0,5	0,5
Industri	589	1,3	-1,8	-2,2	-1,5	-0,8	0,8	0,9	0,7	0,1	0,3
Byggverksamhet	331	4,9	1,8	0,9	2,1	2,4	2,6	1,0	0,9	1,0	1,0
Tjänsteproducenter	2 197	2,9	1,1	1,6	2,4	1,6	1,7	2,0	0,7	1,2	1,8
exkl. finans- och fastighetsverksamhet	2 024	2,9	1,2	1,6	2,4	1,8	2,4	2,1	1,5	1,2	1,6
Näringslivet totalt	3 281	3,0	0,6	0,8	1,5	1,4	1,5	1,6	0,7	1,0	1,4

Anm.: Tabellen avser sysselsättning enligt nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 15 Sysselsatta i offentliga myndigheter

Utfall för 2010–2015, prognos för 2016–2020

	Nivå, tusental 2014	Procentuell förändring		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
		2011	2012								
Kommunala myndigheter	1092	0,5	0,5	0,8	1,0	2,3	2,6	2,1	1,6	0,6	0,2
Staten	247	0,2	1,9	2,2	1,3	0,6	0,9	-0,6	-1,4	-1,9	-2,0
Offentliga myndigheter totalt	1338	0,4	0,7	1,0	1,1	2,0	2,3	1,6	1,1	0,2	-0,1

Anm.: Enligt nationalräkenskaperna (NR). Offentliga myndigheter och kommunala myndigheter är NR-begrepp som skiljer sig från begreppen offentlig sektor respektive kommunal sektor. Skillnaden ligger i att kommunernas så kallade affärsdrivande verksamheter inte omfattas av de förstnämnda begreppen, utan förs till näringslivet i NR:s branschindelade (funktionsindelade) statistik.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 16 Resursutnyttjande och potentiella variabler**Resursutnyttjande**

	Skillnaden mellan faktisk och potentiell nivå, i procent av potentiell nivå									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP-gap	-1,4	-2,4	-2,5	-2,0	-0,9	0,2	0,5	0,3	0,0	0,0
Produktivitetsgap	0,3	-0,5	-0,2	-0,7	0,4	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Produktivitetsgap i näringslivet	0,4	-0,7	-0,3	-0,9	0,5	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Timgap	-1,7	-1,9	-2,3	-1,4	-1,3	-0,4	0,4	0,3	0,0	0,0
Sysselsättningsgap	-1,7	-2,0	-2,0	-1,6	-1,2	-0,5	0,3	0,3	0,1	0,0

Potentiella variabler

	Nivå 2014	Procentuell förändring i fasta priser om inte annat anges. Kalenderkorrigerade värden									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Potentiell BNP ¹	4010	1,2	1,2	1,3	1,9	2,7	2,4	2,2	2,2	2,4	2,7
Potentiell produktivitet ²	456	0,3	0,4	0,7	1,0	1,5	1,5	1,3	1,3	1,5	1,7
Pot. produktivitet i näringslivet ²	503	0,6	0,8	1,1	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0
Pot. antal arbetade timmar ³	7 782	1,2	1,0	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
Pot. sysselsättning, 15-74 år ⁴	4 852	1,1	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0
Jämviktsarbetslöshet, 15-74 år ⁵		6,8	6,8	6,8	6,7	6,5	6,4	6,4	6,5	6,5	6,6

Potentiella variabler, löpande priser

	Miljarder kronor									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Potentiell BNP ⁶	3 699	3 782	3 871	4 010	4 195	4 367	4 548	4 741	4 963	5 198

¹ Potentiell BNP till marknadspris. Miljarder kronor. Fasta priser, referensår 2014.² Kronor per timme.³ 10 000-tal.⁴ 1 000-tal.⁵ Skillnaden mellan potentiell arbetskraft och potentiell sysselsättning i procent av potentiell arbetskraft.⁶ Beräknad som potentiell BNP till marknadspris (fasta priser, referensår 2014) multiplicerat med BNP-deflatorn.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 17 Löneutveckling och inflation

Utfall för 2010–2015, prognos för 2016–2020
Procentuell förändring

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nominell löneutveckling, konjunkturlönestatistiken										
Industri	2,5	3,9	2,0	2,5	2,5	3,0	3,2	3,4	3,4	3,4
Byggindustri	3,1	2,6	3,0	3,1	1,6	3,2	3,4	3,4	3,4	3,4
Näringslivets tjänstesektorer	2,4	3,0	2,3	2,9	2,3	3,1	3,2	3,4	3,4	3,4
Statliga myndigheter	1,9	2,1	2,6	2,3	2,4	3,0	3,2	3,4	3,4	3,4
Kommunala myndigheter	2,3	2,7	2,9	2,8	2,7	3,3	3,6	3,5	3,5	3,4
Totalt, konjunkturlönestatistiken	2,4	3,0	2,5	2,8	2,4	3,1	3,3	3,4	3,4	3,4
Totalt, nationalräkenskaperna ¹	3,1	2,8	2,1	1,7	3,3	3,2	3,3	3,4	3,4	3,4
Konsumentprisernas utveckling										
KPI, årsgenomsnitt	3,0	0,9	0,0	-0,2	0,0	0,9	1,6	2,3	3,2	3,2
KPIF, årsgenomsnitt ²	1,4	1,0	0,9	0,5	0,9	1,3	1,8	2,0	2,1	2,0
Nettoprisindex, årsgenomsnitt	2,0	1,2	-0,3	-0,1	-0,9	0,1	1,6	2,4	3,3	3,3
Prisbasbelopp, tusen kronor	42,8	44,0	44,5	44,4	44,5	44,3	44,7	45,3	46,4	47,9

Anm.: Konjunkturlönestatistiken för 2014 avser prognos.

¹ Kalenderkorrigerad. Timlönen enligt nationalräkenskaperna mäts som lönesumman dividerat med anställdas arbetade timmar.

² Mätt på underliggande inflation. I beräkningen av KPIF (KPI med fast bostadsränta) hålls den del av förändringen i räntekostnader för egnahem som beror på förändrade räntesatser konstant.

Källor: Medlingsinstitutet, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 18 Räntor och valutor

Utfall för 2010–2015, prognos för 2016–2020
Årsgenomsnitt

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
6-månadersränta ¹	1,7	1,2	0,9	0,4	-0,3	-0,5	0,0	0,7	2,0	2,8
5-årsränta ¹	2,3	1,1	1,6	0,9	0,2	0,4	1,6	2,5	3,2	3,7
10-årsränta ¹	2,6	1,6	2,1	1,7	0,7	1,1	2,1	3,0	3,7	4,2
Differens 10-årsränta Sverige-Tyskland ¹	0,0	0,0	0,5	0,5	0,2	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2
6-månadersränta (EUR) ¹	0,7	0,0	0,1	0,0	-0,3	-0,2	0,2	0,2	0,8	2,3
Växelkurs, kronindex KIX ²	108	106	103	107	113	110	109	108	107	106
SEK per EUR	9,0	8,7	8,7	9,1	9,4	9,3	9,3	9,2	9,1	9,0
SEK per USD	6,5	6,8	6,5	6,9	8,4	8,4	8,3	8,2	8,0	7,8
USD per EUR	1,4	1,3	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2

¹ Avser statsskuldväxel för löptider kortare än ett år och statsobligation för löptider längre än ett år.

² Index, oktober 1992 = 100.

Källor: Riksbanken och egna beräkningar.

2 Tabeller Utgifter

Tabell 19 Utgiftstak och budgeteringsmarginal

Miljarder kronor om annat ej anges

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Utgiftstak	1 063	1 084	1 095	1 107	1 158	1 215	1 274	1 332	1 392	1 466
Takbegränsade utgifter	989	1 022	1 067	1 096	1 135	1 194	1 264	1 296	1 335	1 357
Budgeteringsmarginal	74	62	28	11	23	21	10	36	57	109
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	7,5	6,0	2,6	1,0	2,0	1,8	0,8	2,8	4,2	8,1

Anm.: Utgiftstakets nivå för 2019 och 2020 är regeringens bedömning i denna proposition.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 20 Utgifter per utgiftsområde 2015–2020

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2015 Utfall	2016 Anslag ¹	2016 Prognos	2017 Beräknat	2018 Beräknat	2019 Beräknat	2020 Beräknat
1 Rikets styrelse	12 281	12 788	12 933	12 867	13 083	13 330	13 611
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	14 442	15 027	15 010	15 011	15 355	15 836	16 436
3 Skatt, tull och exekution	10 754	10 783	10 687	10 946	11 146	11 383	11 655
4 Rättsväsendet	40 429	42 167	41 383	42 307	43 182	44 106	45 091
5 Internationell samverkan	1 934	2 049	2 143	1 908	1 913	1 918	1 924
6 Försvar och samhällets krisberedskap	48 271	48 777	47 439	50 240	51 375	53 796	56 188
7 Internationellt bistånd	32 213	28 277	26 158	30 016	31 059	35 157	40 353
8 Migration	18 725	50 265	49 634	47 983	33 335	24 542	22 317
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	64 979	71 082	65 228	67 527	68 503	67 015	66 848
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	102 603	110 208	108 246	110 398	112 123	114 210	117 500
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	38 136	36 184	36 198	34 445	33 154	32 478	32 289
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	82 931	87 129	86 337	89 328	92 452	95 882	99 206
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	15 362	21 297	20 835	29 042	44 867	55 191	56 491
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	64 971	78 847	77 092	78 859	80 219	81 826	83 927
15 Studiestöd	19 216	21 708	20 043	21 420	21 375	22 305	23 576
16 Utbildning och universitetsforskning	62 954	68 545	67 466	72 440	73 343	73 542	74 551
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	13 281	13 808	13 733	14 026	14 156	14 242	14 436
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1 074	6 564	4 312	7 159	7 372	6 714	6 739
19 Regional tillväxt	2 243	3 261	3 017	3 577	3 371	3 446	3 411
20 Allmän miljö- och naturvård	5 938	7 409	7 314	7 592	7 221	6 774	6 606
21 Energi	2 291	2 812	2 771	2 789	2 606	2 616	2 136
22 Kommunikationer	47 242	53 622	50 589	54 963	55 371	55 140	55 529
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	13 398	18 926	17 898	17 403	17 558	17 608	17 470
24 Näringsliv	5 475	5 892	5 848	5 890	5 861	5 925	5 357
25 Allmänna bidrag till kommuner	102 037	93 398	93 355	95 078	95 397	95 461	95 525
26 Statsskuld räntor m.m.	21 936	10 769	3 797	14 654	21 894	29 079	36 133
27 Avgiften till Europeiska unionen	44 232	31 827	22 489	37 669	38 975	40 391	41 511
Minskning av anslagsbehållningar				1 592	2 146	7 463	1 555
Beräkningsteknisk överföring till hushållen ²				215	1 340	5 953	
Summa utgiftsområden³	889 345	953 422	911 956	977 343	999 751	1 033 328	1 048 372
Summa utgiftsområden exkl. statsskuld räntor⁴	867 409	942 653	908 158	962 706	977 902	1 004 292	1 012 284
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	267 466		285 397	301 773	318 157	331 120	344 223
Takbegränsade utgifter	1 134 875		1 193 555	1 264 479	1 296 059	1 335 412	1 356 507
Budgeringsmarginal	23 125		21 445	9 521	35 941	56 588	109 493
Utgiftstak för staten⁵	1 158 000		1 215 000	1 274 000	1 332 000	1 392 000	1 466 000

¹ Inklusive riksdagens beslut i enlighet med budgetpropositionen för 2016 (bet 2015/16 FiU1, rskr 2015/16:51), Extra ändringsbudget för 2016 - Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar (prop. 2015/16:146), samt förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:99).

² Avser de överstigande medel som uppstod på grund av att regeringen i budgetpropositionen för 2016 (bet 2015/16 FiU1, rskr 2015/16:51) föreslog och aviserade åtgärder som medförde större budgetförstärkningar än budgetförsvagningar för 2017–2019.

³ Inklusive Beräkningsteknisk överföring till hushållen och posten Minskning av anslagsbehållningar.

⁴ Summa utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuld räntor.

⁵ Regeringens bedömning av nivå på utgiftstaket för 2019 och 2020 (se avsnitt 4.2).

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 21 Utgifter per utgiftsområde 2005–2020

Miljarder kronor

Utfall 2005–2015, prognos 2016 och beräknat 2017–2020, anslagen har fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2016

Utgiftsområde	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1 Rikets styrelse	9,9	10,6	10,6	11,0	12,2	11,7	11,2	11,5	11,8	12,9	12,3	12,9	12,9	13,1	13,3	13,6
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	11,0	11,8	11,2	11,4	12,0	12,1	12,9	13,5	16,1	14,1	14,4	15,0	15,0	15,4	15,8	16,4
3 Skatt, tull och exekution	8,6	9,0	9,7	9,4	9,4	9,4	9,9	10,3	10,4	10,4	10,8	10,7	10,9	11,1	11,4	11,7
4 Rättsväsendet	27,0	28,5	30,6	32,7	33,6	35,5	37,2	38,2	39,3	40,2	40,4	41,4	42,3	43,2	44,1	45,1
5 Internationell samverkan	1,4	1,4	1,6	1,8	1,8	2,0	1,9	1,5	1,8	1,7	1,9	2,1	1,9	1,9	1,9	1,9
6 Försvar och samhällets krisberedskap	44,0	44,3	46,5	43,0	42,1	45,7	44,2	45,5	45,4	48,0	48,3	47,4	50,2	51,4	53,8	56,2
7 Internationellt bistånd	22,3	25,9	25,4	27,5	29,6	26,7	29,2	30,2	30,8	31,0	32,2	26,2	30,0	31,1	35,2	40,4
8 Migration	4,8	4,5	5,3	6,1	6,5	7,1	7,6	8,2	9,9	12,6	18,7	49,6	48,0	33,3	24,5	22,3
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	38,5	42,2	46,7	49,1	53,1	56,0	56,5	58,7	59,0	61,6	65,0	65,2	67,5	68,5	67,0	66,8
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	127,0	125,7	119,5	115,9	110,0	99,9	95,8	94,9	96,4	99,0	102,6	108,2	110,4	112,1	114,2	117,5
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	46,1	45,0	43,7	42,6	42,3	41,5	41,6	41,3	40,0	39,3	38,1	36,2	34,4	33,2	32,5	32,3
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	59,1	63,7	64,9	66,4	68,1	70,2	72,0	75,6	78,5	80,8	82,9	86,3	89,3	92,5	95,9	99,2
13 Jämställdhet och nyanlända invandranes etablering	6,4	3,4	4,3	5,0	5,3	5,2	5,0	6,8	8,8	12,2	15,4	20,8	29,0	44,9	55,2	56,5
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	66,4	69,5	54,9	47,8	60,6	68,6	63,3	66,6	69,7	66,9	65,0	77,1	78,9	80,2	81,8	83,9
15 Studiestöd	20,2	20,6	19,7	19,5	21,4	22,6	21,8	21,1	20,6	20,0	19,2	20,0	21,4	21,4	22,3	23,6
16 Utbildning och universitetsforskning	43,3	46,1	41,8	44,2	48,9	53,3	53,7	53,8	56,5	59,4	63,0	67,5	72,4	73,3	73,5	74,6
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	9,0	9,6	10,1	10,1	10,3	11,3	12,0	12,3	12,7	12,8	13,3	13,7	14,0	14,2	14,2	14,4
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	3,1	2,9	2,4	2,1	1,9	1,6	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1	4,3	7,2	7,4	6,7	6,7
19 Regional tillväxt	3,3	3,3	2,9	2,8	3,2	3,2	3,2	3,4	3,3	2,9	2,2	3,0	3,6	3,4	3,4	3,4
20 Allmän miljö- och naturvård	4,0	4,5	4,3	4,7	5,2	5,2	5,1	4,8	4,8	5,1	5,9	7,3	7,6	7,2	6,8	6,6
21 Energi	1,4	1,6	2,2	2,1	3,0	2,7	2,9	2,7	2,6	2,9	2,3	2,8	2,8	2,6	2,6	2,1
22 Kommunikationer	31,7	31,0	44,3	61,5	40,6	39,8	38,7	42,9	43,7	46,0	47,2	50,6	55,0	55,4	55,1	55,5
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	17,4	21,0	15,5	16,5	16,4	17,4	16,4	16,4	16,0	16,2	13,4	17,9	17,4	17,6	17,6	17,5
24 Näringsliv	3,5	3,9	4,2	12,7	6,5	8,5	5,3	5,9	5,2	5,4	5,5	5,8	5,9	5,9	5,9	5,4
25 Allmänna bidrag till kommuner	57,3	60,2	73,0	64,8	81,6	75,7	88,0	85,1	88,9	93,6	102,0	93,4	95,1	95,4	95,5	95,5
26 Statsskuldsräntor m.m.	32,7	49,5	47,3	48,2	36,5	23,4	34,5	27,4	16,8	3,3	21,9	3,8	14,7	21,9	29,1	36,1
27 Avgiften till Europeiska unionen	25,6	25,9	26,6	31,5	19,2	30,4	30,6	31,5	37,4	41,6	44,2	22,5	37,7	39,0	40,4	41,5
Minskning av anslagsbehållningar													1,6	2,2	7,5	1,6
Beräkningsteknisk överföring till hushållen													0,2	1,3	6,0	
Summa utgiftsområden	725,0	765,5	769,2	790,3	781,3	786,4	801,5	811,1	827,4	840,9	889,3	912,0	977,3	999,8	1033,3	1048,4
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor	692,3	716,1	721,9	742,1	744,8	763,0	767,0	783,7	810,6	837,5	867,4	908,2	962,7	977,9	1004,3	1012,3
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	172,0	179,1	188,2	201,4	219,8	222,9	222,0	238,5	256,7	258,0	267,5	285,4	301,8	318,2	331,1	344,2
Takbegränsade utgifter	864,3	895,2	910,1	943,4	964,6	985,9	989,0	1022,2	1067,3	1095,5	1134,9	1193,6	1264,5	1296,1	1335,4	1356,5
Budgeteringsmarginal	5,7	11,8	27,9	13,6	24,4	38,1	74,0	61,8	27,7	11,5	23,1	21,4	9,5	35,9	56,6	109,5
Utgiftstak för staten	870	907	938	957	989	1024	1063	1084	1095	1107	1158	1215	1274	1332	1392¹	1466¹

¹Regeringens bedömning av utgiftstak för 2019 och 2020 i denna proposition.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Tabell 22 Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter, 2005–2020

Utfall 2005–2015, prognos 2016 och beräknat 2017–2020, anslagen har fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2016. Utgifter justerade för tekniska förändringar anges i kursiv stil

Utgiftsområde	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1 Rikets styrelse	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,5	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
3 Skatt, tull och exekution	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
4 Rättsväsendet	3,1	3,2	3,4	3,5	3,5	3,6	3,8	3,7	3,7	3,7	3,6	3,5	3,3	3,3	3,3	3,3
5 Internationell samverkan	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
6 Försvar och samhällets krisberedskap	5,1	4,9	5,1	4,6	4,4	4,6	4,5	4,4	4,3	4,4	4,3	4,0	4,0	4,0	4,0	4,1
7 Internationellt bistånd	2,6	2,9	2,8	2,9	3,1	2,7	3,0	3,0	2,9	2,8	2,8	2,2	2,4	2,4	2,4	3,0
8 Migration	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	1,1	1,6	4,2	3,8	2,6	2,6	1,6
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	4,4	4,7	5,1	5,2	5,5	5,7	5,7	5,7	5,5	5,6	5,7	5,5	5,3	5,3	5,3	4,9
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	14,7	14,0	13,1	12,3	11,4	10,1	9,7	9,3	9,0	9,0	9,0	9,1	8,7	8,7	8,6	8,7
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	5,3	5,0	4,8	4,5	4,4	4,2	4,2	4,0	3,7	3,6	3,4	3,0	2,7	2,6	2,4	2,4
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	6,8	7,1	7,1	7,0	7,1	7,1	7,3	7,4	7,4	7,4	7,3	7,2	7,1	7,1	7,2	7,3
<i>12 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>6,9</i>	<i>7,1</i>	<i>7,2</i>	<i>7,1</i>	<i>7,1</i>	<i>7,1</i>	<i>7,3</i>	<i>7,4</i>	<i>7,4</i>	<i>7,4</i>	<i>7,3</i>	<i>7,2</i>	<i>7,1</i>	<i>7,1</i>	<i>7,2</i>	<i>7,3</i>
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	0,7	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,7	0,8	1,1	1,4	1,7	2,3	3,5	4,1	4,2
<i>13 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,8</i>	<i>1,1</i>	<i>1,4</i>	<i>1,7</i>	<i>2,3</i>	<i>3,5</i>	<i>4,1</i>	<i>4,2</i>
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	7,7	7,8	6,0	5,1	6,3	7,0	6,4	6,5	6,5	6,1	5,7	6,5	6,2	6,2	6,1	6,2
<i>14 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>8,6</i>	<i>8,7</i>	<i>7,0</i>	<i>5,7</i>	<i>7,0</i>	<i>7,6</i>	<i>7,1</i>	<i>7,2</i>	<i>7,2</i>	<i>6,8</i>	<i>6,4</i>	<i>6,6</i>	<i>6,3</i>	<i>6,2</i>	<i>6,1</i>	<i>6,2</i>
15 Studiestöd	2,3	2,3	2,2	2,1	2,2	2,3	2,2	2,1	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,7	1,7
<i>15 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>2,3</i>	<i>2,3</i>	<i>2,2</i>	<i>2,1</i>	<i>2,2</i>	<i>2,3</i>	<i>2,2</i>	<i>2,0</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>
16 Utbildning och universitetsforskning	5,0	5,2	4,6	4,7	5,1	5,4	5,4	5,3	5,3	5,4	5,5	5,7	5,7	5,7	5,5	5,5
<i>16 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>4,4</i>	<i>4,6</i>	<i>4,6</i>	<i>4,7</i>	<i>5,1</i>	<i>5,4</i>	<i>5,4</i>	<i>5,3</i>	<i>5,3</i>	<i>5,4</i>	<i>5,5</i>	<i>5,7</i>	<i>5,7</i>	<i>5,7</i>	<i>5,5</i>	<i>5,5</i>
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
<i>17 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5
19 Regional tillväxt	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
20 Allmän miljö- och naturvård	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
21 Energi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
22 Kommunikationer	3,7	3,5	4,9	6,5	4,2	4,0	3,9	4,2	4,1	4,2	4,2	4,2	4,3	4,3	4,1	4,1
<i>22 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>3,9</i>	<i>3,7</i>	<i>5,1</i>	<i>6,7</i>	<i>4,4</i>	<i>4,3</i>	<i>4,0</i>	<i>4,3</i>	<i>4,2</i>	<i>4,3</i>	<i>4,3</i>	<i>4,2</i>	<i>4,3</i>	<i>4,3</i>	<i>4,1</i>	<i>4,1</i>
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	2,0	2,3	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,2	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3
24 Näringsliv	0,4	0,4	0,5	1,4	0,7	0,9	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
25 Allmänna bidrag till kommuner	6,6	6,7	8,0	6,9	8,5	7,7	8,9	8,3	8,3	8,5	9,0	7,8	7,5	7,4	7,1	7,0
<i>25 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>8,4</i>	<i>8,4</i>	<i>8,4</i>	<i>8,6</i>	<i>10,0</i>	<i>8,8</i>	<i>9,2</i>	<i>8,6</i>	<i>8,4</i>	<i>8,4</i>	<i>9,0</i>	<i>7,8</i>	<i>7,5</i>	<i>7,4</i>	<i>7,1</i>	<i>7,0</i>
26 Statsskuld räntor m.m.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
27 Avgiften till Europeiska unionen	3,0	2,9	2,9	3,3	2,0	3,1	3,1	3,1	3,5	3,8	3,9	1,9	3,0	3,0	3,0	3,1
Minskning av anslagsbehållningar													0,1	0,2	0,6	0,1
Beräkningsteknisk överföring till hushållen														0,1	0,4	
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	19,9	20,0	20,7	21,3	22,8	22,6	22,4	23,3	24,1	23,5	23,6	23,9	23,9	24,5	24,8	25,4
Budgeteringsmarginal	0,7	1,3	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	6,0	2,6	1,0	2,0	1,8	0,8	2,8	4,2 ¹	8,1 ¹

¹ Regeringens bedömning av utgiftstak för 2019 och 2020 i denna proposition.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

3 Tabeller Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

Tabell 23 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Utfall för 2010–2015, prognos för 2016–2020

Miljarder kronor om inte annat anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	1 780	1 809	1 861	1 904	2 033	2 131	2 234	2 336	2 444	2 555
<i>procent av BNP</i>	<i>48,7</i>	<i>49,1</i>	<i>49,4</i>	<i>48,6</i>	<i>48,9</i>	<i>48,6</i>	<i>48,9</i>	<i>49,2</i>	<i>49,3</i>	<i>49,1</i>
Skatter och avgifter	1 549	1 563	1 612	1 672	1 792	1 893	1 986	2 077	2 167	2 262
<i>procent av BNP</i>	<i>42,4</i>	<i>42,4</i>	<i>42,8</i>	<i>42,7</i>	<i>43,1</i>	<i>43,2</i>	<i>43,5</i>	<i>43,7</i>	<i>43,7</i>	<i>43,5</i>
Kapitalinkomster	73	71	72	62	60	62	64	68	80	88
Övriga inkomster ¹	157	176	176	169	181	177	183	190	197	205
Utgifter²	1 783	1 843	1 912	1 965	2 033	2 151	2 264	2 353	2 439	2 520
<i>procent av BNP</i>	<i>48,8</i>	<i>50,0</i>	<i>50,7</i>	<i>50,2</i>	<i>48,9</i>	<i>49,0</i>	<i>49,6</i>	<i>49,5</i>	<i>49,2</i>	<i>48,4</i>
Transfereringar och subventioner ³	658	684	717	729	746	775	813	838	868	894
Hushåll	534	557	582	589	601	622	646	670	697	715
Näringslivet	66	67	67	72	74	92	93	93	92	94
Utlandet	58	60	67	68	71	61	74	74	79	85
Konsumtion	921	955	993	1 031	1 083	1 160	1 223	1 273	1 316	1 355
Investeringar m.m.	158	165	166	172	178	189	200	207	211	221
Ränteutgifter ³	46	40	36	33	26	26	29	35	43	50
Finansiellt sparande	-3	-34	-52	-61	0	-19	-31	-17	4	35
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,9</i>	<i>-1,4</i>	<i>-1,6</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>0,7</i>
Staten	-12	-40	-44	-49	-4	-8	-11	11	34	66
Pensionssystemet	20	10	-5	4	8	1	-4	-8	-6	-5
Kommunsektorn	-11	-4	-2	-16	-4	-12	-16	-20	-24	-26
Finansiell ställning										
Konsoliderad bruttoskuld	1 351	1 370	1 499	1 755	1 805	1 864	1 876	1 912	1 936	1 922
<i>procent av BNP</i>	<i>36,9</i>	<i>37,2</i>	<i>39,8</i>	<i>44,8</i>	<i>43,4</i>	<i>42,5</i>	<i>41,1</i>	<i>40,3</i>	<i>39,1</i>	<i>36,9</i>
Finansiell nettoförmögenhet	702	786	794	803	811	782	745	720	717	744
<i>procent av BNP</i>	<i>19,2</i>	<i>21,3</i>	<i>21,1</i>	<i>20,5</i>	<i>19,5</i>	<i>17,8</i>	<i>16,3</i>	<i>15,2</i>	<i>14,5</i>	<i>14,3</i>

¹ Utgörs av bl.a. tillräknade inkomster som bruttoförs i nationalräkenskaperna (NR), ex kapitalförslitningen av investeringar.

² Inklusivt beräkningsteknisk överföring till hushåll.

³ Inklusivt ofördelade utgifter.

⁴ Inklusivt räntor på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 24 Statens finanser

Utfall för 2010–2015, prognos för 2016–2020
Miljarder kronor om inte annat anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	943	928	955	976	1 052	1 111	1 162	1 213	1 266	1 319
Skatter och avgifter	801	785	807	840	913	968	1012	1059	1105	1153
Kapitalinkomster	38	32	35	24	22	27	28	27	30	30
Övriga inkomster ¹	104	111	113	112	117	117	122	127	131	136
Utgifter²	955	968	999	1 025	1 056	1 119	1 173	1 202	1 231	1 253
Transfereringar till privat sektor ³	377	387	400	407	414	425	447	454	469	478
Bidrag till kommunsektorn	185	182	192	204	220	247	262	271	275	276
Ålderspensionsavgifter	22	22	21	22	23	25	25	24	25	26
Konsumtion	245	256	269	275	286	303	314	318	322	326
Investeringar m.m.	87	91	89	89	90	96	101	105	107	114
Ränteutgifter ⁴	39	30	29	28	22	23	25	29	32	32
Finansiellt sparande	-12	-40	-44	-49	-4	-8	-11	11	34	66
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,3</i>	<i>-1,1</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,3</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>1,3</i>
Budgetsaldo	68	-25	-131	-72	-33	-12	29	5	15	53
<i>procent av BNP</i>	<i>1,9</i>	<i>-0,7</i>	<i>-3,5</i>	<i>-1,8</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>1,0</i>
Statsskuld	1 119	1 113	1 236	1 347	1 352	1 362	1 329	1 321	1 300	1 243
<i>procent av BNP</i>	<i>30,6</i>	<i>30,2</i>	<i>32,8</i>	<i>34,4</i>	<i>32,5</i>	<i>31,1</i>	<i>29,1</i>	<i>27,8</i>	<i>26,2</i>	<i>23,9</i>

¹ Utgörs av bl.a. tillräknade inkomster som bruttoförs i NR, ex kapitalförslitningen av investeringar.

² Inklusiva beräkningsteknisk överföring till hushåll.

³ Inklusiva ofördelade utgifter.

⁴ Inklusiva räntor på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 25 Ålderspensionssystemet

Utfall för 2010–2015, prognos för 2016–2020
Miljarder kronor om inte annat anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	243	250	253	263	277	287	300	312	327	342
Socialförsäkringsavgifter	195	202	208	214	224	233	246	256	267	279
Statliga ålderspensionsavgifter m.m.	22	22	21	23	24	26	25	25	25	26
Räntor, utdelningar m.m.	26	26	25	27	30	28	29	31	35	37
Utgifter	223	240	258	259	269	286	303	320	333	347
Pensioner	219	235	253	254	263	280	296	312	325	337
Övriga utgifter	4	4	5	5	6	6	7	8	9	9
Finansiellt sparande	20	10	-5	4	8	1	-4	-8	-6	-5
<i>procent av BNP</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 26 Kommunsektorns finanser

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020

Miljarder kronor om inte annat anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	810	846	876	902	959	1 016	1 071	1 121	1 166	1 213
Skatter	538	561	582	603	639 ¹	675	711	743	776	811
Kommunal fastighetsavgift	14	15	15	16	16	17	17	19	19	20
Statsbidrag	136	132	140	149	163	185	197	204	205	204
<i>Skatter och statsbidrag, procent av BNP</i>	<i>18,8</i>	<i>19,2</i>	<i>19,6</i>	<i>19,6</i>	<i>19,7</i>	<i>20,0</i>	<i>20,2</i>	<i>20,3</i>	<i>20,2</i>	<i>19,9</i>
Kapitalinkomster	11	14	14	13	10	8	9	12	17	24
Övriga inkomster	109	124	124	122	131	132	137	143	149	155
varav kompensations för mervärdesskatt	48	50	52	55	58	62	65	68	70	72
Utgifter	821	850	878	918	963	1 029	1 088	1 141	1 190	1 239
Transfereringar till hushåll	39	38	40	41	39	40	41	42	44	47
Övriga transfereringar	29	32	32	34	38	38	39	39	40	41
Konsumtion	673	696	721	753	794	853	905	951	990	1025
Investeringar ²	70	74	77	83	88	93	99	102	104	106
Ränteutgifter ³	10	10	8	7	5	4	5	7	12	20
Finansiellt sparande	-11	-4	-2	-16	-4	-12	-16	-20	-24	-26
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>
Resultat före extraordinära poster	7	19	13	14	13	21	12	10	7	6

Anm.: Skatter och statsbidrag som andel av BNP inkluderar inkomster från den kommunala fastighetsavgiften.

¹ Utfall 2015 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2015 som redovisas i avsnitt 5.2.² Investeringarna inkluderar även köp av mark och fastigheter, netto.³ Inklusive räntor på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 27 Strukturellt sparande

Utfall för 2011–2015, prognos för 2016–2020

Andel av potentiell BNP, i procent, om inte annat anges

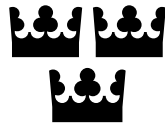
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande, miljarder kronor	-3	-34	-52	-61	0	-19	-31	-17	4	35
Finansiellt sparande, procent av BNP	-0,1	-0,9	-1,4	-1,6	0,0	-0,4	-0,7	-0,4	0,1	0,7
Justering för BNP-gap	0,6	1,2	1,2	1,0	0,4	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Justering för arbetslöshetsgap	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Justering för skattebasernas sammansättning	0,3	0,2	-0,5	-0,6	0,2	0,4	0,3	0,0	-0,1	0,1
Justering för engångseffekter ¹	0,0	-0,3	-0,3	0,1	-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande	0,9	0,3	-0,8	-1,0	0,2	-0,2	-0,7	-0,5	0,0	0,8
BNP-gap, procent ²	-1,4	-2,4	-2,5	-2,0	-0,9	0,2	0,5	0,3	0,0	0,0

¹ Engångseffekten för 2012 resp. 2013 rör återbetalningen av försäkringspremier från AFA-Försäkring på 11 miljarder kronor och 10 miljarder kronor. Engångseffekter 2014–2016 beror på periodiseringar av Sveriges avgift till Europeiska unionen samt återbetalningen av försäkringspremier från AFA-Försäkring. År 2015 inkluderar även en engångsvis skattebetalning från en internationell koncern.² Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bilaga 2

Fördelningpolitisk redogörelse



Bilaga 2

Fördelningpolitisk redogörelse

Innehållsförteckning

1	Inledning	8
2	Olika befolkningsgruppers ekonomiska standard.....	9
3	Inkomster i den nedre delen av inkomstfördelningen	11
4	Fördjupning: Pensionärernas ekonomiska situation	16
5	Inkomster i den övre delen av inkomstfördelningen	20
6	De samlade inkomstskillnaderna	23
7	Fördjupning: Olika inkomstslags effekter på inkomstfördelningen.....	26
8	Inkomstskillnader när hänsyn tas till offentliga välfärdstjänster.....	31
9	Fördelningseffekter av regeringens politik	32
	Underbilaga.....	38

Tabellförteckning

Tabell 3.1	Ekonomisk utsatthet inom EU.....	15
Tabell 4.1	Förväntad återstående livslängd vid födseln och vid 65 års ålder	16
Tabell 4.2	Antal personer 65 år och äldre 2014, efter ålder, kön och hushållstyp	18
Tabell 6.1	Inkomstskillnader inom EU 2000–2013	25
Tabell 7.1	Faktorinkomsternas vikter och koncentrationsindex 1995 resp. 2014.....	28
Tabell 7.2	De skattepliktiga transfereringarnas vikter och koncentrationsindex 1995 resp. 2014	29
Tabell 7.3	De skattefria transfereringarnas vikter och koncentrationsindex 1995 resp. 2014.....	29
Tabell 7.4	Skatternas vikter och koncentrationsindex 1995 resp. 2014.....	30
Tabell 8.1	Inkomstspridning för olika inkomstslag 2013	32
Tabell 9.1	Effekter på Gini-koefficienten och på andelen med låg relativ ekonomisk standard.....	33
Tabell u.1	Svensk konsumtionsenhetskala	38
Tabell u.2	Nyckeltal 1995 och 2000–2014	44
Tabell u.3	Reformer som beaktas vid beräkning av politikens effekter på disponibel inkomst	45
Tabell u.4	Bedömning av fördelning av reformer på välfärdstjänstområdet på olika verksamhetsområden	45

Diagramförteckning

Diagram 2.1	Inkomstutveckling 1995–2014 för olika åldersgrupper	9
Diagram 2.2	Inkomstutveckling 1995–2014 för olika hushållstyper, 20–64 år.....	9
Diagram 2.3	Ekonomisk standard 2014 efter ålder	10
Diagram 2.4	Ekonomisk standard 2014, 65 år och äldre.....	10
Diagram 2.5	Ekonomisk standard 2014 efter hushållstyp, 20–64 år	10
Diagram 2.6	Ekonomisk standard 2014 efter vistelsetid i Sverige.....	11
Diagram 2.7	Individuell disponibel inkomst för kvinnor och män i förvärvsaktiv ålder (20–64 år) 1995–2014.....	11
Diagram 3.1	Ekonomisk standard i olika delar av inkomstfördelningen 1995–2014.....	12
Diagram 3.2	Andel individer i olika inkomstgrupper efter huvudsaklig inkomstkälla 2014	12
Diagram 3.3	Ekonomisk standard 1995–2014 för olika grupper efter huvudsaklig inkomstkälla	12
Diagram 3.4	Andel med låg ekonomisk standard 1995–2014.....	13
Diagram 3.5	Olika gruppers bidrag till andelen med låg relativ ekonomisk standard 1995–2014.....	13
Diagram 3.6	Andel med låg relativ ekonomisk standard 2014 efter ålder.....	14
Diagram 3.7	Andel med låg relativ ekonomisk standard 2014, 65 år och äldre	14
Diagram 3.8	Andel med låg relativ ekonomisk standard 2014 efter hushållstyp, 20–64 år.....	14
Diagram 3.9	Andel med låg relativ ekonomisk standard 2014 efter vistelsetid i Sverige.....	14
Diagram 3.10	Placering i inkomstfördelningen 2010–2014 för personer som ingick i inkomstgrupp 1 år 2009.....	15
Diagram 4.1	Följsamhetsindexering och prisbasbeloppets utveckling	17
Diagram 4.2	Inkomstutveckling 1995–2014 för olika årsklasser.....	18
Diagram 4.3	Antal personer 65 år och äldre i olika inkomstgrupper 2014, efter ålder.....	18
Diagram 4.4	Antal personer 65 år och äldre i olika inkomstgrupper 2014, efter kön och hushållstyp	18
Diagram 4.5	Fördelning av ekonomisk standard 2014 för män i olika åldersgrupper (65 år och äldre)	19
Diagram 4.6	Fördelning av ekonomisk standard 2014 för kvinnor i olika åldersgrupper (65 år och äldre)	19
Diagram 4.7	Andel med låg relativ ekonomisk standard i olika åldersgrupper, 1995 respektive 2014.....	20
Diagram 4.8	Andel med mycket låg materiell standard 2014, efter ålder och kön.....	20
Diagram 5.1	Inkomsttillväxt i den översta delen av inkomstfördelningen 1995–2014.....	21
Diagram 5.2	Toppinkomsternas inkomstandelar 1995–2014.....	21
Diagram 5.3	Inkomsternas sammansättning 2014.....	21

Diagram 5.4	Den översta hundradelens inkomstsammansättning 1995–2014.....	22
Diagram 5.5	Den översta hundradelens inkomstandel, 1900–2014	22
Diagram 5.6	Inkomstandelen för den översta tiondelen exkl. andelen för topprocenten, 1900–2014.....	23
Diagram 6.1	Fördelning av ekonomisk standard 1995 respektive 2014	23
Diagram 6.2	Percentilvärden i förhållande till medianen, 1995 respektive 2014.....	23
Diagram 6.3	Lorenzkurvan, 1995 respektive 2014.....	24
Diagram 6.4	Gini-koefficientens utveckling 1995–2014	24
Diagram 7.1	Hypotetisk koncentrationskurva.....	27
Diagram 7.2	Koncentrationskurvan för faktorinkomster, 1995 resp. 2014.....	28
Diagram 7.3	Koncentrationskurvan för kapitalinkomster (exkl. realiserade kapitalvinster), 1995 resp. 2014	28
Diagram 7.4	Koncentrationskurvan för de samlade skatterna, 1995 resp. 2014	30
Diagram 8.1	Välfärdstjänster i olika inkomstgrupper 2013.....	31
Diagram 9.1	Andel som får en förändrad ekonomisk standard	33
Diagram 9.2	Effekt på ekonomisk standard i olika inkomstgrupper.....	33
Diagram 9.3	Effekt på ekonomisk standard för olika hushållstyper.....	34
Diagram 9.4	Andel som får en förändrad utökad inkomst.....	34
Diagram 9.5	Effekt på utökad inkomst i olika inkomstgrupper	35
Diagram 9.6	Effekt på utökad inkomst för olika hushållstyper.....	35
Diagram 9.7	Andel kvinnor respektive män (20 år och äldre) som får en förändrad individuell disponibel inkomst	35
Diagram 9.8	Andel kvinnor respektive män (20 år och äldre) som får en förändrad individuell utökad inkomst.....	36
Diagram 9.9	Effekt på individuell utökad inkomst för kvinnor respektive män (20 år och äldre).....	36
Diagram u.1	Hypotetisk Lorenz-kurva	39

Sammanfattning

- År 1995–2014 ökade de svenska hushållens ekonomiska standard med i genomsnitt ca 65 procent, eller med 2,7 procent per år. Den ekonomiska standarden ökade mest för sammanboende 30–64 år, medan yngre vuxna och personer över 65 år hade en relativt sett svagare inkomstutveckling.
 - Den reala inkomstförbättringen för gruppen pensionärer över tid beror till stor del på att de nytillkomna pensionärerna har högre pension än de redan pensionerade. De som redan har gått i pension har haft en svagare inkomstutveckling.
 - Högst genomsnittlig standard 2014 hade sammanboende utan hemmaboende barn. Lägst standard hade utrikes födda med kort vistelsetid i Sverige, ensamstående kvinnor med barn och ensamstående pensionärer.
 - Den individuella disponibla inkomsten för personer i förvärsaktiv ålder är i genomsnitt 15–20 procent lägre för kvinnor än för män. Denna relation har varit relativt stabil sedan mitten av 1990-talet.
 - De samlade inkomstskillnaderna, mätt med Gini-koefficienten, har ökat såväl i Sverige som internationellt de senaste 20 åren. Jämfört med de flesta andra länder har Sverige dock fortfarande en jämn inkomstfördelning.
 - Mätt med en relativ låginkomstgräns (60 procent av medianinkomsten) har andelen med låg ekonomisk standard ökat gradvis sedan mitten av 1990-talet. Orsaken är att inkomstökningen har varit lägre för grupper med låga inkomster än för andra grupper.
 - I åldersgruppen 75 år och äldre nästan tredubblades andelen med låg relativ ekonomisk standard 1995–2014. Den ökande andelen förklaras främst av att pensionsinkomsterna har utvecklats långsammare än förvärsinkomsterna.
 - År 1995–2014 ökade inkomsterna mest högt upp i inkomstfördelningen. Tiondelen med högst inkomster 2014 hade i genomsnitt ca 130 procent högre ekonomisk standard än tiondelen med högst inkomster 1995.
 - Kapitalinkomster (räntor och utdelningar) och realiserade kapitalvinster har successivt blivit allt viktigare inkomstkällor för den yttersta inkomsttoppen. Realiserade kapitalvinster utgör huvuddelen av toppprocentens kapitalinkomster. Räntor, och framför allt aktieutdelningar, har dock ökat i betydelse sedan mitten av 2000-talet.
 - Kapitalinkomster och realiserade kapitalvinster är i huvudsak koncentrerade till personer med höga disponibla inkomster. Dessa inkomstslag har ökat i omfattning, och de har dessutom blivit mer ojämnt fördelade i förhållande till den disponibla inkomsten. Denna utveckling har bidragit till den ökade inkomstspridningen i Sverige.
 - I en del länder, t.ex. i USA och i Storbritannien, har den yttersta toppens andel av de samlade inkomsterna ökat kraftigt sedan början av 1980-talet. Toppinkomstandelarna börjar där närma sig de nivåer som existerade före första världskriget. I de kontinentaleuropeiska och i de nordiska länderna har uppgången varit betydligt mindre.
 - Offentligt subventionerade välfärdstjänster, såsom omsorg om unga och gamla, utbildning samt hälso- och sjukvård, är en viktig del av fördelningspolitiken. När dessa tjänster beaktas reduceras de samlade inkomstskillnaderna med ca 20 procent, främst till följd av att barn och äldre pensionärer flyttas uppåt i inkomstfördelningen.
 - Regeringens reformer hittills under mandatperioden har en tydligt utjämnande fördelningspolitisk profil. Reformerna bedöms bidra till en minskad spridning av hushållens disponibla inkomster. Andelen personer med låg relativ ekonomisk standard väntas också minska. Regeringens politik bidrar även till att stärka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.
 - Med ett utvidgat inkomstbegrepp, som beaktar regeringens satsningar på bl.a. vård, skola och omsorg, får fler inkomstgrupper i genomsnitt en positiv utveckling än när analysen begränsas till den disponibla inkomsten. Välfärdssatsningarna bedöms öka det ekonomiska välståndet i alla inkomstgrupper, men effekten är störst i den nedre delen av inkomstfördelningen.
-

1 Inledning

På uppdrag av riksdagen lämnar regeringen sedan 1994 årligen en fördelningspolitisk redogörelse i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen eller till budgetpropositionen. I redogörelsen analyseras inkomstfördelningen i ett historiskt och internationellt perspektiv. Ambitionen är inte att varje enskild redogörelse ska innehålla heltäckande analyser av inkomstfördelningens samtliga dimensioner. Delar som får stort utrymme ett visst år kortas eller utgår i nästföljande redogörelse. Detta skapar utrymme för nya fördjupningar.

Inkomstbegreppet

Fördelningsanalyser fokuserar i regel på fördelningen av disponibel inkomst erhållen under ett kalenderår och justerad för försörjningsbörd. Analyserna i denna redogörelse baseras också i huvudsak på detta inkomstbegrepp. Årlig disponibel inkomst som mått på de ekonomiska resurserna kan visserligen kritiseras i flera avseenden, men det finns också en rad goda skäl att använda detta mått i fördelningsanalyser.¹ Uppgifter om disponibel inkomst är bl.a. lätt tillgängliga på regelbunden basis och dess egenskaper är väl kända och har varit föremål för huvuddelen av forskningen på området. Samtidigt är slutsatsen från en stor del av forskningen kring andra mått på välfärd att de är mycket nära korrelerade med disponibel inkomst. Det är därför meningsfullt att studera den disponibla inkomstens fördelning i befolkningen.

Den disponibla inkomsten är sammansatt av ett antal olika komponenter: inkomst från arbete, kapital och näringsverksamhet samt skattepliktiga och skattefria transfereringar, med avdrag för direkt skatt. Inkomsterna räknas samman på hushållsnivå och justeras för försörjningsbörd med hjälp av en s.k. ekvivalensskala (se underbilagan för en mer detaljerad beskrivning). Det beräknade måttet benämns ekvivalen-

rad disponibel inkomst, eller hushållets ekonomiska standard. Varje individ i hushållet tilldelas denna ekonomiska standard, dvs. standarden antas vara lika stor för alla i hushållet. Det bör understrykas att varje enskild individs ekonomiska standard bestäms av hela hushållets inkomster och att hushållets sammansättning bestämmer vilken standard som uppnås. Ju fler personer som ska försörjas av en viss disponibel inkomst, desto lägre ekonomisk standard har varje individ i hushållet.

Genom att alla individer i hushållet tilldelas samma inkomst antas således i denna redogörelse att hushållets resurser delas lika mellan familjemedlemmarna. Detta innebär att sammanboende kvinnor och män får samma ekonomiska standard. Ur ett jämställdhetsperspektiv kan det argumenteras för att egen inkomst medför ekonomisk självständighet och att det i stället är mer relevant att studera hur stora resurser som individen direkt förfogar över. I denna bilaga presenteras en kortare redovisning av hur kvinnors och mäns individuella disponibla inkomster har utvecklats. En utförlig beskrivning av kvinnors och mäns individuella ekonomiska resurser återfinns i en årlig bilaga till budgetpropositionen.²

En stor del av den offentliga sektorns omfördelning sker i form av subventionerade tjänster, som t.ex. skola och hälsovård. Eftersom värdet av de offentligt finansierade tjänsterna inte ingår i den disponibla inkomsten tenderar traditionella fördelningsanalyser (som baseras på disponibel inkomst) att underskatta välfärden. Vidare bortser den traditionella analysen från välfärdstjänsternas utjämnande effekt på skillnaderna i ekonomisk välfärd mellan olika grupper i befolkningen. Mot denna bakgrund är det angeläget att komplettera de traditionella fördelningsanalyserna. I två separata avsnitt i redogörelsen (avsnitt 8 och 9) tillämpas därför ett utvidgat inkomstbegrepp som beaktar värdet av offentliga välfärdstjänster och hur dessa tjänster är fördelade i befolkningen.

¹ Vilka resurser som ska beaktas i fördelningsssammanhang är en mångfacetterad fråga som studeras inom många olika discipliner. Det finns emellertid inte någon bred enighet om något bästa alternativ till inkomst som välfärdsindikator. En god översikt av mätningen av disponibel inkomst finns att läsa i Canberra Group Handbook on Household Income Statistics (United Nations Economic Commission for Europe 2011).

² Se prop. 2015/16:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. bilaga 3.

Data

Statistiska centralbyrån (SCB) framställer regelbundet statistik som beskriver utvecklingen och fördelningen av hushållens inkomster. Undersökningen Hushållens ekonomi (HEK) var 1975–2013 källan till Sveriges officiella inkomstfördelningsstatistik. Från och med undersökningsår 2014 ersätts HEK med ny totalräknad inkomstfördelningsstatistik (TRIF). TRIF baseras helt och hållet på administrativa register, medan HEK var en urvalsundersökning som samlade in vissa uppgifter via telefonintervjuer.

Analyserna i denna redogörelse grundar sig främst på HEK och TRIF. Finansdepartementet har i arbetet med redogörelsen dock endast haft tillgång till ett urval från TRIF. Detta urval finns tillgängligt för 2013 och 2014 och refereras till som Statistiskt Analysregister (STAR) i denna redogörelse. De uppgifter som i denna redogörelse refererar till TRIF som källa är hämtade från den begränsade mängd bearbetningar av den totalräknade statistiken som SCB har publicerat.

Förändringar i framställningen av statistik tenderar att leda till att statistiken före respektive efter förändringen inte är fullt jämförbar. SCB har studerat jämförbarheten genom att analysera tre parallella årgångar av TRIF och HEK (2011–2013).³ Den övergripande slutsatsen är att TRIF och HEK i stort sett ger en likartad bild av fördelningen av hushållens inkomster.⁴

2 Olika befolkningsgruppers ekonomiska standard

Hushållens reala disponibla inkomster tenderar att stiga över tiden, bl.a. till följd av en kontinuerlig produktivitetstillväxt i samhället. År 1995–2014 förbättrades den ekonomiska standarden för samtliga åldersgrupper och hushållstyper (se diagram 2.1 och diagram 2.2). Den reala medianinkomsten i befolkningen ökade med ca 65 procent, vilket motsvarar en ökning med i genomsnitt 2,7 procent per år.

Diagram 2.1 Inkomstutveckling 1995–2014 för olika åldersgrupper

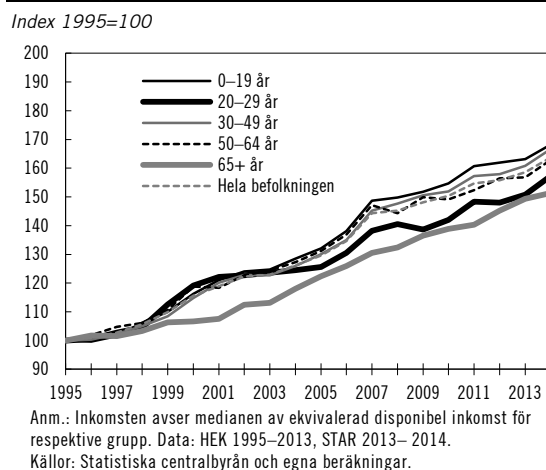
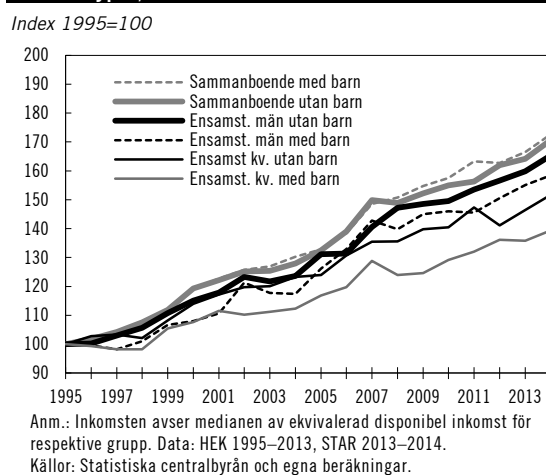


Diagram 2.2 Inkomstutveckling 1995–2014 för olika hushållstyper, 20–64 år



Sedan 1995 har det skett vissa förskjutningar mellan olika åldersgruppers ekonomiska standard. Individuer i yrkesaktiv ålder över 30 år har haft en stabil inkomstökning, medan yngre vuxna i åldern 20–29 år har haft en något svagare utveckling.⁵ Även personer över 65 år har haft en förhållandevis svag inkomstutveckling. Orsaken är att pensionerna inte har ökat lika snabbt som de förvärvsaktivas löner.⁶

Sammanboende, med eller utan barn, har sedan 1995 haft en något snabbare ökning av den

³ Se Statistiska centralbyrån, Övergång från urvalsbaserad till totalräknad inkomstfördelningsstatistik, Hushållens ekonomi bakgrundsfakta 2016:1.

⁴ Se underbilagan för en utförligare beskrivning av de datamaterial som används i redogörelsen.

⁵ En viktig orsak till den relativt svaga inkomstutvecklingen för yngre vuxna är att många i denna grupp har studiemedel som huvudsaklig inkomstkälla, och dessa har inte utvecklats i samma takt som de förvärvsaktivas löner. Antalet studerande har också ökat kraftigt. Den stigande ungdomsarbetslösheten under 2000-talet har också bidragit.

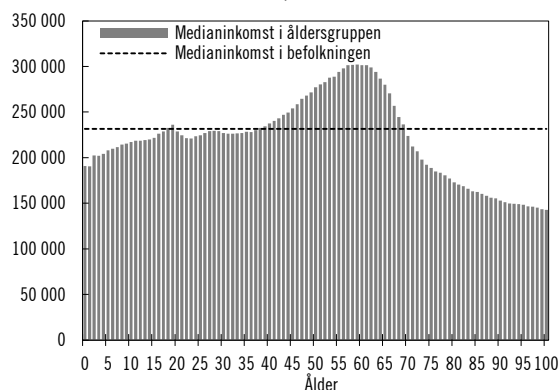
⁶ Pensionärernas reala inkomstförbättring beror till stor del på att pensionärskollektivet hela tiden förnyas och de nyblivna pensionärerna har högre pension än de redan pensionerade (se även avsnitt 4).

ekonomiska standarden än ensamstående. Ensamstående kvinnor har haft en sämre inkomstutveckling än ensamstående män, och i synnerhet ensamstående kvinnor med barn har fått se sin relativa inkomstposition försämrats. En viktig förklaring till detta är att ensamstående föräldrars disponibla inkomster i större utsträckning består av transfereringar (t.ex. bostadsbidrag). Dessa ersättningar har utvecklats långsammare än den genomsnittliga löneökningstakten.

Nivån på den ekonomiska standarden varierar mellan olika grupper i befolkningen. Högst ekonomisk standard 2014 hade personer i åldersintervallet 55–60 år (se diagram 2.3). Dessa är i regel sedan länge etablerade på arbetsmarknaden, och har därmed goda inkomster. Dessutom har försörjningsansvaret vanligtvis minskat i och med att barnen har hunnit växa upp och flytta hemifrån.

Diagram 2.3 Ekonomisk standard 2014 efter ålder

Medianinkomst i kronor (2016 års priser)



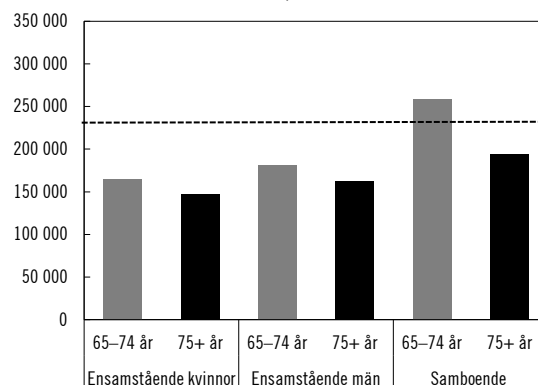
Anm.: Individer grupperade i ettårsklasser. Data: TRIF 2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Personer över 65 år, oftast ålderspensionärer, har i genomsnitt en relativt låg ekonomisk standard. Det finns dock betydande skillnader mellan olika pensionärshushåll. Generellt gäller att ensamstående och äldre pensionärer har en lägre ekonomisk standard än yngre och sammanboende pensionärer (se diagram 2.4). Vidare har äldre ensamstående kvinnor i genomsnitt lägre ekonomisk standard än äldre ensamstående män.⁷

⁷ Äldre kvinnors låga disponibla inkomst i förhållande till männens förklaras av att de förvärvat arbetat i mindre omfattning och till lägre lön än männen. Det finns även demografiska skäl till att kvinnor har lägre pensioner än män. Kvinnor lever i genomsnitt längre än män och pensionerna är generellt sett lägre för äldre pensionärer (se vidare avsnitt 4).

Diagram 2.4 Ekonomisk standard 2014, 65 år och äldre

Medianinkomst i kronor (2016 års priser)

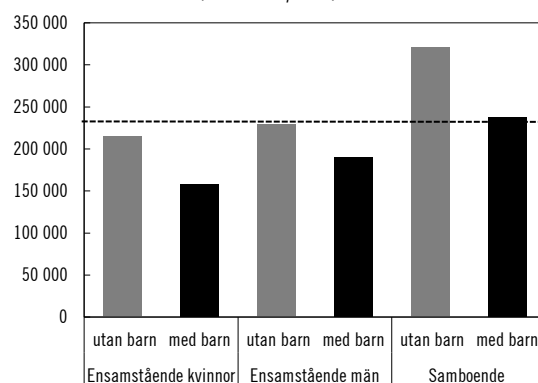


Anm.: Horisontell linje är medianinkomsten i befolkningen. Data: STAR 2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ensamstående i förvärvsaktiv ålder (20–64 år) har i genomsnitt lägre ekonomisk standard än sammanboende (se diagram 2.5). Hushåll med barn har i genomsnitt lägre ekonomisk standard än hushåll utan barn. Stordriftsfördelar och hur många som ska försörjas på familjens inkomster får således ett tydligt genomslag på den ekonomiska standarden. Bland ensamstående i förvärvsaktiv ålder har kvinnor i genomsnitt lägre ekonomisk standard än män. Denna skillnad förklaras bl.a. av att kvinnor i genomsnitt förvärvsarbetar i mindre utsträckning än män, och att kvinnor är överrepresenterade i yrken med lägre löner.

Diagram 2.5 Ekonomisk standard 2014 efter hushållstyp, 20–64 år

Medianinkomst i kronor (2016 års priser)



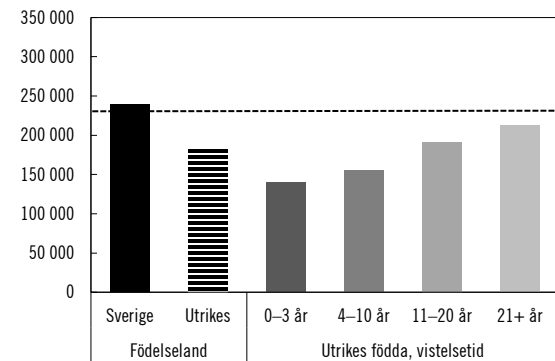
Anm.: Horisontell linje är medianinkomsten i befolkningen. Data: STAR 2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utrikes födda har i genomsnitt lägre ekonomisk standard än inrikes födda (se diagram 2.6). Det allmänna mönstret är att ju kortare vistelsetiden

är för en person som har invandrat till Sverige, desto längre ner i inkomstfördelningen återfinns personen.⁸ Den primära anledningen är att utrikes födda som har bott en kort tid i Sverige har en lägre sysselsättningsgrad än de som bott i landet en längre tid.⁹

Diagram 2.6 Ekonomisk standard 2014 efter vistelsetid i Sverige

Medianinkomst i kronor (2016 års priser)



Anm.: Horisontell linje är medianinkomsten i befolkningen. Data: STAR 2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kvinnors och mäns individuella disponibla inkomster

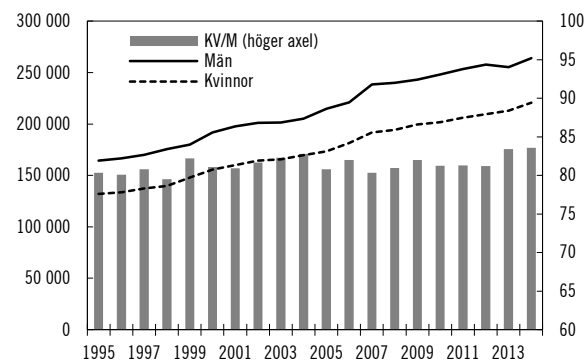
Som beskrivits ovan kan det ur ett jämställdhetsperspektiv vara mer relevant att studera hur stor disponibel inkomst kvinnor respektive män förfogar över, eftersom en egen inkomst medför ekonomisk självständighet.

De skillnader mellan kvinnor och män som finns på arbetsmarknaden beträffande t.ex. löner, befattningar, arbetstid och frånvaro leder till att kvinnor har betydligt lägre arbetsinkomster än män. Skatter och transfereringar jämnar dock ut inkomstskillnaden till viss del.¹⁰ Den individuella disponibla inkomsten för personer i förvärsaktiv ålder är 15–20 procent lägre för kvinnor än

för män, och denna relation har varit relativt stabil sedan mitten av 1990-talet (se diagram 2.7). I kronor räknat (fasta priser) har skillnaden i medianinkomst mellan kvinnor och män dock ökat 1995–2014, från ca 32 000 kronor till ca 43 000 kronor.

Diagram 2.7 Individuell disponibel inkomst för kvinnor och män i förvärsaktiv ålder (20–64 år) 1995–2014

Medianinkomst i kronor (2016 års priser) och kvinnors andel av mäns inkomst i procent



Anm.: Individuell disponibel inkomst definieras som summan av individens egna marknadsinkomster, transfereringar och skatter. Hushållsrelaterade transfereringar delas lika mellan sammanboende. Data: HEK 1995–2012, STAR 2013–2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

3 Inkomster i den nedre delen av inkomstfördelningen

Den ekonomiska standarden har ökat över hela inkomstfördelningen den senaste tjuugoårsperioden. Det framgår om alla individer i befolkningen varje år rangordnas efter inkomst, och därefter delas in i tio lika stora grupper (se diagram 3.1). Ökningen har varit störst i den övre delen av fördelningen. I den högsta inkomstgruppen (inkomstgrupp 10) ökade den genomsnittliga reala ekonomiska standarden med 130 procent 1995–2014. I den nedre delen av inkomstfördelningen har ökningen varit mindre. Längst ned i fördelningen (inkomstgrupp 1) ökade den ekonomiska standarden med 48 procent 1995–2014.

Avståndet mellan mitten och den nedre delen av fördelningen har ökat sedan mitten av 1990-talet. Detta har lett till en ökad spridning av inkomsterna i den nedre delen av fördelningen. År 1995 var medianen för ekonomisk standard i befolkningen 2,3 gånger större än den genomsnittliga ekonomiska standarden för inkomstgrupp 1. År 2014 hade denna kvot vuxit till 2,6.

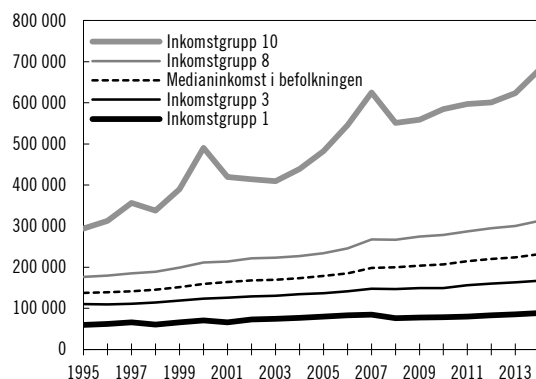
⁸ Placeringen i inkomstfördelningen varierar också med de invandrades ursprungsländer, se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100 bilaga 3). Personer födda i något övrigt nordiskt land, EU15 eller i något av de rikare OECD-länderna har ungefär samma ekonomiska standard som inrikes födda. De som är födda i övriga länder är däremot kraftigt överrepresenterade i den nedre delen av inkomstfördelningen.

⁹ Det finns en omfattande litteratur om orsakerna till att arbetsmarknadssituationen är sämre för utrikes födda än för inrikes födda. För en utförlig översikt, se Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO 2011:5). De vanligaste förklaringarna är problem kopplade till individens utbildning och tillgång till informella nätverk samt diskriminering.

¹⁰ Kvinnors och mäns individuella ekonomiska resurser beskrivs mer utförligt i prop. 2015/16:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. bilaga 3.

Diagram 3.1 Ekonomisk standard i olika delar av inkomstfördelningen 1995–2014

Inkomstnivå i kronor (2016 års priser)

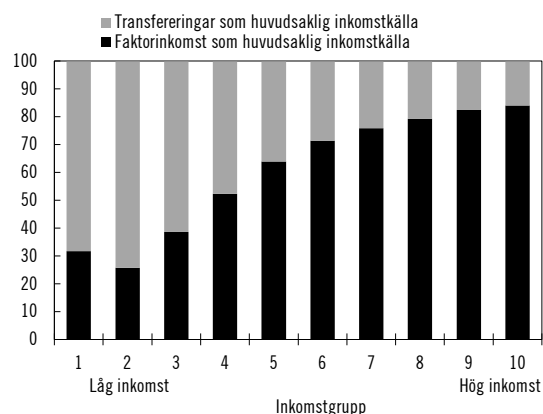


Anm.: Inkomstnivån avser medelvärdet av ekvivalerad disponibel inkomst för respektive inkomstgrupp. Data: HEK 1995–2010, TRIF 2011–2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En viktig förklaring till att inkomsterna har ökat långsammare i fördelningens nedre del är att andelen individer som får sin huvudsakliga försörjning från olika typer av transfereringar är större i de lägre inkomstskikten (se diagram 3.2). Transfereringarna är ofta kopplade till prisutvecklingen, eller bestämda i fasta belopp, och de växer därmed i genomsnitt långsammare än lönerna (som är den viktigaste inkomstkällan i den övre halvan av inkomstfördelningen). Den ekonomiska standarden har därför i genomsnitt utvecklats svagare för den del av befolkningen som har transfereringar som huvudsaklig inkomstkälla (se diagram 3.3).

Diagram 3.2 Andel individer i olika inkomstgrupper efter huvudsaklig inkomstkälla 2014

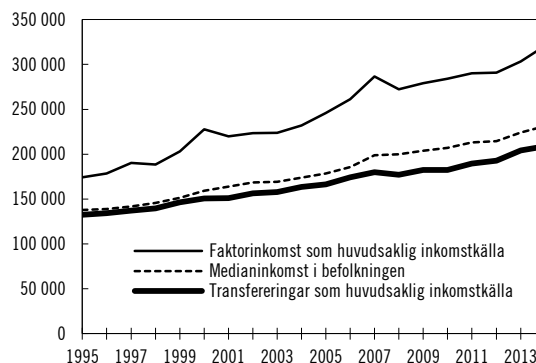
Procent



Anm.: I beräkningarna ingår alla individer i respektive inkomstgrupp som är 20 år eller äldre. En individ bedöms ha transfereringar som huvudsaklig inkomstkälla om transfereringarna utgör mer än hälften av den individuella bruttoinkomsten. Data: STAR 2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 3.3 Ekonomisk standard 1995–2014 för olika grupper efter huvudsaklig inkomstkälla

Inkomstnivå i kronor (2016 års priser)



Anm.: Inkomstnivån avser medelvärdet av ekvivalerad disponibel inkomst för respektive grupp. Data: HEK 1995–2012, STAR 2013–2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen mot ökade skillnader mellan mitten och den nedre delen av inkomstfördelningen accelererade efter 2006. Detta berodde bl.a. på att de sänkta ersättningarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringen samt den successiva utbyggnaden av jobbskatteavdraget förstärkte skillnaderna mellan förvärsarbetande i mitten av inkomstfördelningen och icke förvärsarbetande i den nedre delen av fördelningen.¹¹

Ekonomisk utsatthet

Det finns olika sätt att mäta hur många som är ekonomiskt utsatta, eller fattiga. Måtten kan vara direkta eller indirekta. Direkta mått bygger på observationer av den faktiska levnadsstandard. Indirekta mått baseras i stället på ekonomiska data. En vanligt förekommande indirekt ansats är att betrakta dem vars ekonomiska standard ligger under en given gräns som individer med låg ekonomisk standard.¹²

De indirekta, inkomstbaserade, måtten kan vara både absoluta och relativa. En absolut låginkomstgräns innebär att låginkomstgränsen läses ett visst år och därefter bara skrivs upp med prisutvecklingen. Med en relativ gräns höjs gränsen som avgör vilken inkomst som krävs för att en

¹¹ En annan bidragande orsak är att många personer lämnade arbetslöshetskassorna 2007–2008 till följd av ökade avgifter för försäkringen. När finanskrisen slog till 2008 ökade arbetslösheten, och många stod då utan ett tillräckligt skydd mot den förlorade arbetsinkomsten.

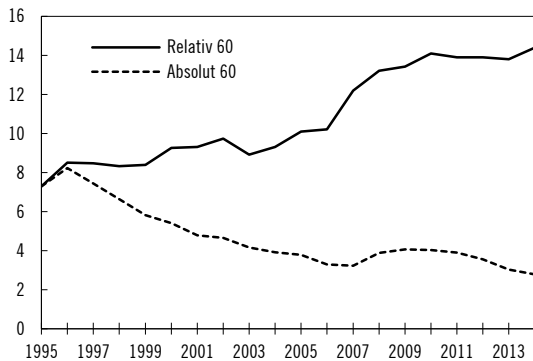
¹² Ekonomisk utsatthet har analyserats utförligt i flera tidigare fördelningspolitiska redogörelser, se t.ex. 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12: 100 bilaga 3).

person inte ska betraktas som ekonomiskt utsatt när medelinkomsten i ett samhälle ökar. Det betyder att den relativa dimensionen beaktas – att fattigdom ses i förhållande till det samhälle som beskrivs.

Bilden av hur andelen med låg ekonomisk standard har utvecklats över tid ser olika ut beroende på vilken typ av mått som används. Med en absolut låginkomstgräns – här beräknad som 60 procent av 1995 års prisjusterade medianinkomst – minskade andelen stadigt 1996–2007 (se diagram 3.4). Orsaken till minskningen är att de reala inkomsterna ökade även för dem med förhållandevis låga inkomster under denna period.

Diagram 3.4 Andel med låg ekonomisk standard 1995–2014

Procent



Anm.: För absolut 60 beräknas låginkomstgränsen som 60 procent av 1995 års prisjusterade medianinkomst. För relativ 60 beräknas gränsen som 60 procent av medianinkomsten för det aktuella året. Data: HEK 1995–2010 och TRIF 2011–2014 för relativ 60, HEK 1995–2012 och STAR 2013–2014 för absolut 60. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

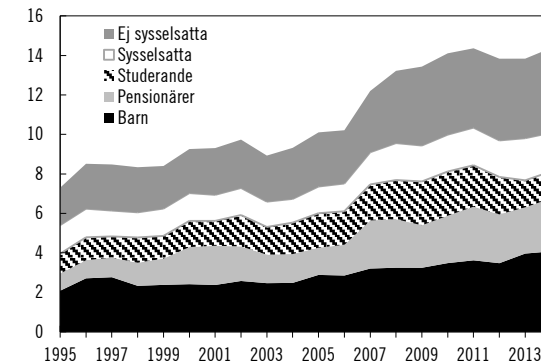
Med en relativ låginkomstgräns – beräknad som 60 procent av den medianinkomsten varje år – har andelen med låg ekonomisk standard i stället ökat sedan mitten av 1990-talet. Den reala inkomstökningen i mitten av inkomstfördelningen har gradvis höjt den relativa låginkomstgränsen. Eftersom inkomstökningen har varit lägre för grupper i den nedre delen av inkomstfördelningen har andelen med inkomster under gränsen ökat.

Ökningen av andelen med låg ekonomisk standard enligt det relativa 60-procentsmålet kan förklaras av ökningarna i olika grupper under olika delperioder (se diagram 3.5). Exempelvis var det ökade andelar för pensionärer och ej sysselsatta i förvärvsaktiv ålder som i första hand bidrog till den förhållandevis kraftiga ökningen av andelen med låg ekonomisk standard 2005–2010. Sett över hela perioden 1995–2014 har det relativa bidraget till andelen med låg ekonomisk standard ökat för pensionärer och ej sysselsatta,

minskat för sysselsatta och studerande samt varit konstant för barn 0–19 år.¹³

Diagram 3.5 Olika gruppers bidrag till andelen med låg relativ ekonomisk standard 1995–2014

Procent



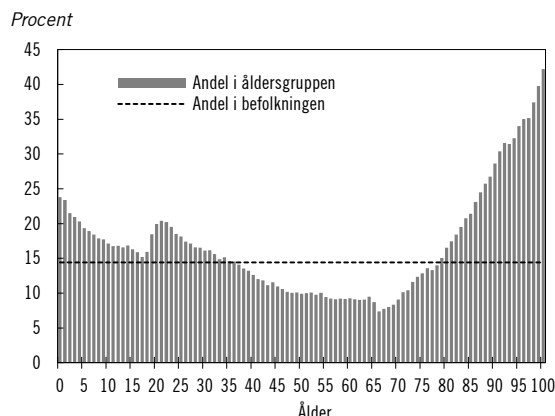
Anm.: Data: HEK 1995–2012, STAR 2013–2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

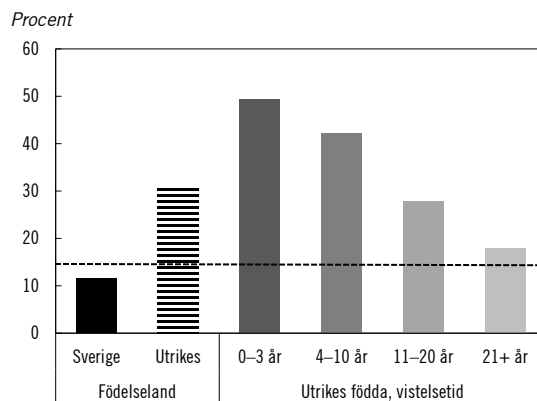
Risken för låg relativ ekonomisk standard har ett tydligt samband med individers ålder och arbetsmarknadsanknytning. Om ingen hushållsmedlem arbetar heltid är risken för låg ekonomisk standard betydande. Bland unga vuxna 20–29 år, varav många är studerande, är andelen med låg ekonomisk standard avsevärt högre än för personer i åldern 30–64 år (se diagram 3.6). Andelen sjunker med stigande ålder fram till arbetsmarknadsutträdet i samband med pensionering. Därefter ökar andelen med låg ekonomisk standard med stigande ålder. Dock finns det betydande skillnader mellan olika pensionärshushåll (se diagram 3.7). Exempelvis har sammanboende pensionärer en avsevärt lägre andel med låg relativ ekonomisk standard än ensamstående pensionärer.

Ensamstående, framför allt kvinnor med barn, är en grupp där andelen med låg ekonomisk standard är förhållandevis stor, särskilt jämfört med gruppen sammanboende med eller utan barn (se diagram 3.8). Utrikes födda, i synnerhet personer med kort vistelsetid i Sverige, har lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet än inrikes födda. De löper därmed en betydligt större risk för ekonomisk utsatthet än inrikes födda (se diagram 3.9).

¹³ Gruppernas bidrag utgörs av produkten av andelen utsatta inom gruppen och gruppens befolkningsandel. Gruppernas befolkningsandelar förändras relativt lite, varför förändringarna huvudsakligen kan tolkas som förändringar av andelen ekonomiskt utsatta inom grupperna.

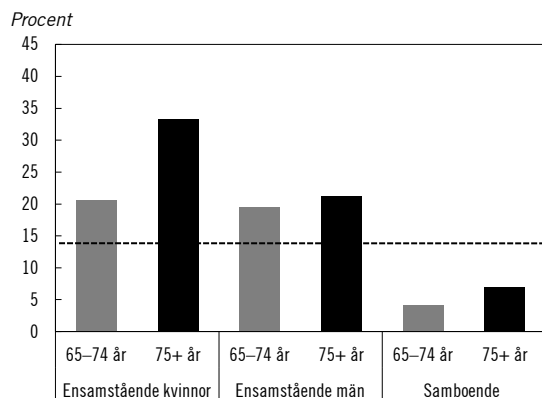
Diagram 3.6 Andel med låg relativ ekonomisk standard 2014 efter ålder

Anm.: Individer grupperade i ettårsklasser. Data: TRIF 2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 3.9 Andel med låg relativ ekonomisk standard 2014 efter vistelsetid i Sverige

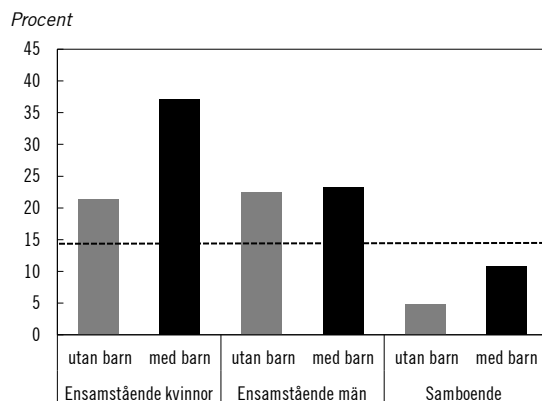
Anm.: Horisontell linje visar andelen med låg relativ ekonomisk standard i hela befolkningen. Data: STAR 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 3.7 Andel med låg relativ ekonomisk standard 2014, 65 år och äldre

Anm.: Horisontell linje visar andelen med låg relativ ekonomisk standard i hela befolkningen. Data: STAR 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 3.8 Andel med låg relativ ekonomisk standard 2014 efter hushållstyp, 20–64 år

Anm.: Horisontell linje visar andelen med låg relativ ekonomisk standard i hela befolkningen. Data: STAR 2014.

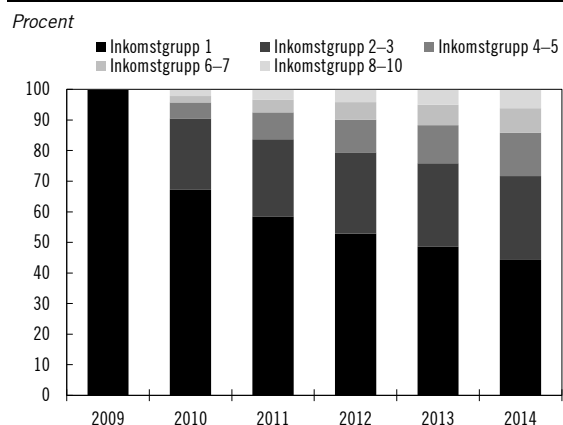
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Varaktighet i den nedersta delen av inkomstfördelningen

När inkomstfördelningen analyseras i olika studier är det nästan alltid fördelningen av hushållets disponibla årsinkomster som avses. Den fördelning som observeras ett visst år beror dock till viss del på att individers årsinkomster varierar till följd av tillfälliga händelser, såsom föräldralöshet, studier, arbetslöshet eller husförsäljning. Men den årsvisa fördelningen avspeglar också mer långsiktiga förhållanden som inte jämnas ut över tiden, t.ex. skillnader mellan individer som reflekterar olikheter i yrkesval eller socialt betingade skillnader i chanserna till en god inkomstutveckling över livet.

I diagram 3.10 visas var de som ingick i inkomstgrupp 1 (tiondelen med lägst inkomster) 2009 befann sig i inkomstfördelningen 2010–2014.¹⁴ Många personer befinner sig i inkomstgrupp 1 ett givet år till följd av att de har tillfälligt låga inkomster. Efter ett år hade ca 35 procent lämnat inkomstgrupp 1 och flyttat uppåt i fördelningen. Efter fem år hade drygt 55 procent lämnat inkomstgrupp 1. Samtidigt kan det konstateras att rörligheten uppåt är begränsad. En klar majoritet, ca tre fjärdedelar, av individerna som lämnade inkomstgrupp 1 inom en femårsperiod hade inte lämnat den nedre halvan av fördelningen.

¹⁴ För att mäta inkomströrlighet krävs att individers inkomster kan följas under flera perioder. I detta avsnitt utnyttjas därför SCB:s s.k. LINDA-databas (se underbilagan för en utförligare beskrivning av databasen).

Diagram 3.10 Placering i inkomstfördelningen 2010–2014 för personer som ingick i inkomstgrupp 1 år 2009

Varaktigheten i inkomstgrupp 1 varierar mellan olika grupper.¹⁵ De pensionärer som befinner sig i inkomstgrupp 1, företrädesvis äldre ensamstående kvinnor, har en betydligt högre varaktighet i inkomstgruppen än övriga grupper. Den främsta orsaken till detta är att pensionärernas inkomster är förhållandevis orörliga över tiden (inkomstnivåerna bestäms i stort av de inkomster som genererades under den förvärvsaktiva delen av livet). Utrikes födda är en annan grupp som har ett förhållandevis långsamt utflöde ur inkomstgrupp 1. Varaktigheten i den nedersta delen av inkomstfördelningen tycks också ha ökat något för utrikes födda sedan mitten av 1990-talet. Förskjutningen från arbetskraftsinvandring mot ökad flyktinvandring är sannolikt en viktig förklaring till denna utveckling.

Ekonomisk utsatthet i ett internationellt perspektiv

Det har tagits fram ett direkt mått på levnadsstandard inom ramen för EU:s tillväxtstrategi Europa 2020. Den direkta indikatorn avser att fånga frånvaron av varor och tjänster och oförmågan att delta i vardagliga aktiviteter som uppfattas som socialt nödvändiga, s.k. svår materiell deprivation eller mycket låg materiell standard.¹⁶

¹⁵ Se den fördelningspolitiska redogörelsen i 2014 års ekonomiska vårproposition (prop. 2013/14:100 bilaga 2) för en utförligare redovisning av hur varaktigheten i inkomstgrupp 1 varierar mellan olika grupper.

¹⁶ Svår materiell deprivation definieras som att individen saknar förmåga inom minst fyra av nio områden: att möta oväntade utgifter, att åka på en veckas semesterresa, att betala skulder, att äta en måltid med kött, kyck-

Tabell 3.1 Ekonomisk utsatthet inom EU

Andelar i procent och förändring i procentenheter

	Mycket låg materiell standard		Låg relativ ekonomisk standard (relativ 60)	
	2014	Förändring 2005–2014	2013	Förändring 2000–2013
Sverige	0,7	-1,6	15,1	5,8
Luxemburg	1,4	-0,4	16,4	3,9
Finland	2,8	-1,0	12,8	0,8
Danmark	3,2	0,0	12,1	1,9
Nederländ.	3,2	0,7	11,6	-0,6
Österrike	4,0	0,5	14,1	2,4
Frankrike	4,8	-0,5	13,3	0,7
Tyskland	5,0	0,4	16,7	5,1
Belgien	5,9	-0,6	15,5	2,1
Estland	6,2	-6,2	21,8	0,6
Slovenien	6,6	1,5	14,5	3,5
Tjeckien	6,7	-5,1	9,7	0,6
Spanien	7,1	3,0	22,2	1,4
Storbrit.	7,3	2,0	16,8	-2,1
Irland	8,4	3,3	15,3	-6,9
Slovakien	9,9	-12,2	12,6	---1)
Malta	10,2	4,8	15,9	0,7 ²⁾
Polen	10,4	-23,4	17,0	1,3
Portugal	10,6	1,3	19,5	-1,3
Italien	11,6	4,8	19,4	0,3
Litauen	13,6	-19,0	19,1	3,6
Kroatien	13,9	---1)	19,4	---1)
Cypern	15,3	3,1	14,4	---1)
Lettland	19,2	-20,1	21,2	3,4 ²⁾
Grekland	21,5	8,7	22,1	3,1
Ungern	23,9	1,0	14,6	3,9
Rumänien	26,3	-10,2 ³⁾	25,4	5,4
Bulgarien	33,1	-24,6 ⁴⁾	21,8	5,0

Anm. 1: I tabellen rangordnas länderna efter andelen med mycket låg materiell standard 2014. För detta mått finns det bara jämförbara länderdata fr.o.m. 2005. Anm. 2: 1) Data saknas. 2) Data saknas för år 2000; i stället används data för 1999. 3) Data saknas för 2005; i stället används data för 2007. 4) Data saknas för 2005; i stället används data för 2006.
Källa: Eurostat (EU-SILC).

Andelen individer med mycket låg materiell standard varierar kraftigt mellan olika EU-länder, från 0,7 procent till 33 procent (se tabell 3.1). Lägst andel finns i Sverige, Luxemburg, Nederländerna och de övriga nordiska länderna, medan den högsta andelen finns i vissa av de nyare medlemsländerna, som Bulgarien och Rumänien. Detta avspeglar till stor del skillnader i levnadsstandard mellan länderna. År 2005–2008 sjönk andelen med mycket låg materiell standard i tre fjärdedelar av medlemsstaterna. År 2008–2014 har andelen i stället ökat i mer än hälften av medlemsstaterna. I Sverige har andelen minskat

ling eller fisk varannan dag, att hålla hemmet tillräckligt varmt, att ha en tvätmaskin, att ha en färg-tv, att ha en telefon och att äga en bil.

kontinuerligt, från 2,3 procent 2005 till 1,3 procent 2010 och till 0,7 procent 2014.

Skillnaden mellan olika länder är mindre om den ekonomiska standarden mäts med relativa inkomstmått. Den mest aktuella inkomststatistiken från Eurostat avser inkomståret 2013. Andelen med en inkomst understigande 60 procent av den nationella medianinkomsten varierar mellan ca 10 och 25 procent. Låga andelar finns bl.a. i Tjeckien, Nederländerna och i de nordiska länderna. De högsta andelarna finns i Rumänien, Spanien och Grekland. I början av 2000-talet hade Sverige, tillsammans med Tjeckien, den lägsta andelen personer med låg relativ ekonomisk standard. Därefter har andelen ökat snabbt i Sverige, och 2013 hade Sverige den tionde lägsta andelen bland EU-länderna.

4 Fördjupning: Pensionärernas ekonomiska situation

Personer över 65 år en heterogen grupp. Den ekonomiska standarden skiljer sig kraftigt åt mellan olika personer. I åldrarna 65–74 år är den genomsnittliga ekonomiska standarden över genomsnittet för befolkningen, men standarden minskar sedan kraftigt med stigande ålder (se diagram 2.3). Allra lägst genomsnittlig ekonomisk standard i befolkningen har personer i åldrarna 75 år och uppåt. Totalt sett är personer över 65 år den åldersgrupp som har haft den svagaste inkomstutvecklingen 1995–2014 (se diagram 2.1). Förklaringarna till dessa mönster handlar huvudsakligen om den demografiska utvecklingen och om pensionernas utformning.

Den demografiska utvecklingen

Befolkningen över 65 år är en stor och växande grupp.¹⁷ År 2014 fanns det ca 1,9 miljoner personer som var 65 år och äldre. Av dessa var ca 1,0 miljoner kvinnor och ca 900 000 män. En bidragande orsak till att andelen äldre ökar är att

den genomsnittliga medellivslängden ökar (se tabell 4.1). Att det finns betydligt fler kvinnor än män bland de äldre beror främst på att kvinnor lever längre än män. År 1995–2014 ökade den förväntade livslängden från 76,2 till 80,4 år för män och från 81,5 till 84,1 år för kvinnor. Medellivslängden beräknas fortsätta att öka fram till 2060.

Tabell 4.1 Förväntad återstående livslängd vid födseln och vid 65 års ålder

Förväntad livslängd, år	1995	2014	2060
Återstående livslängd vid födseln			
Kvinnor	81,5	84,1	89,1
Män	76,2	80,4	86,7
Återstående livslängd vid 65 år			
Kvinnor	19,7	21,5	25,4
Män	16,0	18,9	23,7

Källa: Statistiska centralbyrån.

Den förväntade återstående livslängden vid 65 års ålder är av särskilt intresse. Orsaken är att de flesta typer av inkomstbaserad pension påverkas av den genomsnittliga återstående livslängden vid pensioneringen. Exempelvis är inkomstpensionen direkt kopplad till den förväntade tiden som pensionär. Fler år som pensionär innebär att pensionskapitalet behöver fördelas på fler år. År 1995–2014 ökade den förväntade återstående livslängden vid 65 års ålder från 19,7 till 21,5 år för kvinnor och från 16,0 till 18,9 år för män. Det är en ökning med 1,8 år för kvinnor och 2,9 år för män.

Indexering av pension

Dynamiken i inkomstutvecklingen och inkomstfördelningen för de äldre bestäms till stor del av hur olika typer av pensioner indexeras (räknas upp årligen).¹⁸ Inkomstpension och tilläggs-pension räknas upp genom s.k. följsamhetsindexering. Detta innebär att de normalt räknas upp i takt med den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten minus den s.k. normen på 1,6 procentenheter. Avdraget för normen finansierar en högre nivå på inkomstpensionen vid pensione-

¹⁷ Av praktiska skäl benämns i detta avsnitt samtliga personer som är 65 år och äldre som pensionärer, även om somliga fortfarande förvärvsarbeter och inte har någon ålderspension. Det finns även ålderspensionärer som är yngre än 65, år men denna grupp är exkluderad från analysen.

¹⁸ För en mer detaljerad redogörelse av innehållet i det här avsnittet, se Pensionsmyndigheten, Indexering av pensionerna, PM7616.

ringen i utbyte mot en lägre uppräknning under pensionstiden.¹⁹

För att inkomstpensionssystemet garanterat ska kunna finansiera de framtida pensionsutbetalningarna med oförändrade regler oavsett demografisk eller ekonomisk utveckling, finns det en s.k. automatisk balansering. Denna innebär att den årliga indexeringen minskas tills den finansiella stabiliteten i pensionssystemet är återställd. Under perioden sedan 2010 har balanseringen bidragit till en långsammare ökning av inkomstpensionen, men när balansen nu har återställts så har den i stället bidragit till en snabbare ökning. Den kraftiga ökningen 2016, en uppräknning av inkomstpensionen med 4,2 procent, förklaras delvis av detta.

Avräkningen av normen innebär att inkomstpensionen i genomsnitt utvecklas 1,6 procentenheter långsammare än de förvärvsaktivas inkomster.²⁰ Detta medför att gapet mellan de förvärvsaktivas och pensionärernas inkomster successivt vidgas ju längre tid som går efter pensioneringen. Efter t.ex. 20 år som pensionär har gapet vuxit till ca 35 procent. Detta medför också att medianinkomsten i befolkningen, och därmed även gränsen för låg relativ ekonomisk standard, kommer att växa snabbare än pensionen. En följd av detta är att risken för ekonomisk utsatthet rent mekaniskt ökar med ökande ålder. (se diagram 3.6).

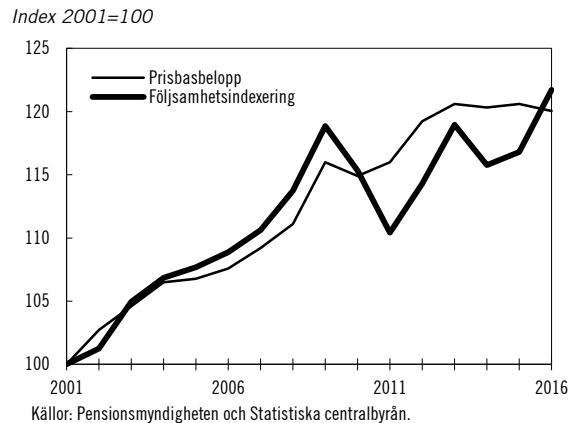
Denna eftersläpning jämfört de förvärvsaktivas inkomster gäller även för de typer av pensioner och förmåner som endast är prisindexerade, t.ex. garantipensionen. Under 2016 medför det minskade prisbasbeloppet att garantipensionen minskar med 0,4 procent.

Premiepensionens indexering påverkas inte av balanseringen, utan beror av utvecklingen på värdepappersmarknaden. För övriga typer av allmän, avtalad och privat pension sker den årliga uppräknningen på olika sätt för olika typer av pension. De olika typerna av indexering gör att olika pensionärer får olika stor uppräknning beroende på hur inkomsten är sammansatt av olika typer av pension.

Följsamhetsindexeringen har sedan införandet 2001 inneburit en ungefär lika stor ökning av in-

komstpensionen som en uppräknning med prisbasbeloppet (se diagram 4.1). Utfallet för olika individer varierar dock beroende på vilket år pensioneringen skedde. I och med den balanseringsperiod som inleddes 2010 kom följsamhetsindexeringen att släpa efter prisindexeringen, men den höga uppräknningen 2016 innebär att gapet nu har slutits.

Diagram 4.1 Följsamhetsindexering och prisbasbeloppets utveckling



Inkomstutveckling efter pensionering

Inkomstutvecklingen för gruppen pensionärer som helhet är inte detsamma som den inkomsttillväxt som möter den enskilde pensionären. Den reala inkomstförbättring som redovisas i t.ex. diagram 2.1 ovan beror till stor del på att de nytillkomna pensionärerna har högre pension än de redan pensionerade. För de som redan har gått i pension har inkomstutvecklingen varit betydligt svagare. Detta framgår av diagram 4.2, som visar utvecklingen 1995–2014 för pensionärer tillhörande olika årsklasser (eller födelsekohorter).

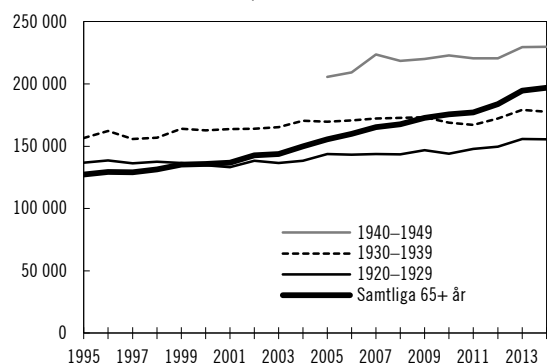
För gruppen pensionärer som helhet ökade medianinkomsten med ca 50 procent 1995–2014. Medianinkomsten för olika årsklasser utvecklades betydligt svagare. För personer med ålderspension födda 1920–1929 respektive 1930–1939 ökade medianinkomsten med 13 procent.

¹⁹ För pensionärer under 65 år räknas tilläggs pensionen upp med prisbasbeloppet.

²⁰ Givet att balanseringen inte är aktiverad.

Diagram 4.2 Inkomstutveckling 1995–2014 för olika årsklasser

Inkomstnivå kronor (2016 års priser)

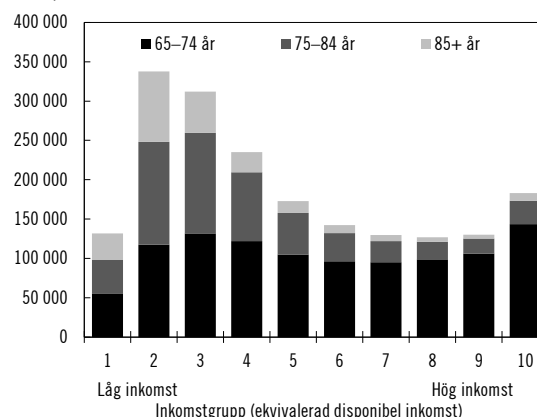


Anm.: Data: HEK 1995–2012, STAR 2013–2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 4.3 Antal personer 65 år och äldre i olika inkomstgrupper 2014, efter ålder

Antal personer



Anm.: Data: STAR 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

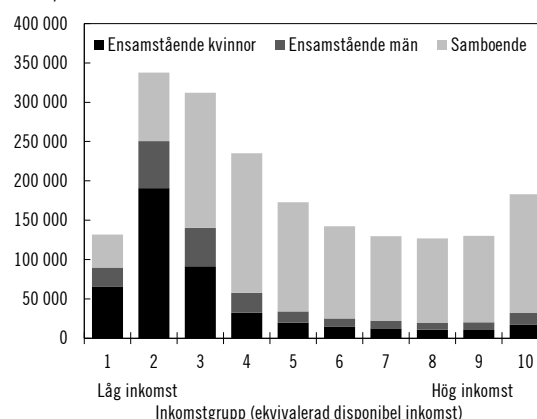
Pensionärernas ekonomiska standard

Personer som är 65 år och äldre förekommer i hela inkomstfördelningen, men de är vanligast förekommande i inkomstgrupp 2–4 (se diagram 4.3 och diagram 4.4). Det finns dock skillnader mellan äldre och yngre pensionärer, mellan ensamstående och sammanboende samt mellan kvinnor och män i åldersgruppen. I de lägre inkomstgrupperna är det främst äldre ensamstående pensionärer, i synnerhet kvinnor. Sammanboende är vanligare i de högre inkomstgrupperna.

De äldres ekonomiska standard är således i hög grad beroende av om de är ensamstående eller sammanboende. Av sammanboende bland pensionärerna 2014 var 47 procent kvinnor och 53 procent män (se tabell 4.2). Att männens andel är högre än kvinnornas beror på att män ofta lever tillsammans med kvinnor som är yngre än 65 år. Kvinnor utgör en större andel av de ensamstående och denna andel ökar med stigande ålder. Orsaken är att sammanboende kvinnor ofta överlever sina män. I gruppen 85 år och äldre utgör kvinnor 77 procent av de ensamstående.

Diagram 4.4 Antal personer 65 år och äldre i olika inkomstgrupper 2014, efter kön och hushållstyp

Antal personer



Anm.: Data: STAR 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 4.2 Antal personer 65 år och äldre 2014, efter ålder, kön och hushållstyp

Antal personer och könsfördelning i procent

	Antal personer	Könsfördelning	
		Kvinnor	Män
Totalt 65+ år	1 902 000	54	46
Ensamstående	691 300	67	33
65–74 år	296 800	60	40
75–84 år	230 700	70	30
85+ år	163 700	77	23
Sammanboende	1 210 700	47	53
65–74 år	774 000	48	52
75–84 år	344 800	45	55
85+ år	92 000	45	55

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

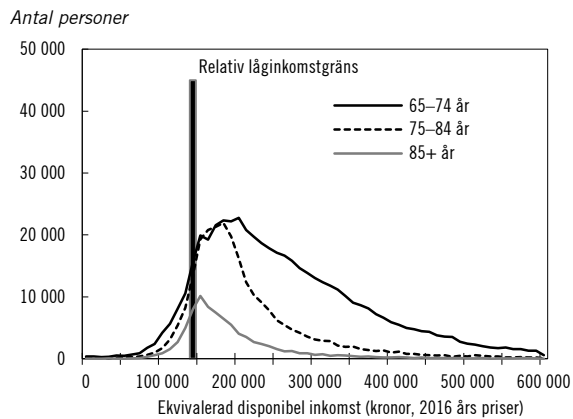
De yngre pensionärerna 65–74 år fördelar sig förhållandevis jämnt över inkomstfördelningen och har en ekonomisk standard som ligger i nivå med genomsnittet i befolkningen. Gruppen 65–74 år består av nyblivna pensionärer och en del förvärvsarbetar fortfarande, helt eller delvis. Många som går i pension får också tidsbegränsade utbetalningar av avtalspension, t.ex. under de fem första åren efter pensioneringen. De äldre pensionärerna är betydligt mer koncentrerade till den nedre delen av inkomstfördelningen. En genomsnittlig äldre pensionär (75 år och äldre) har knappt 75 procent av en yngre pensionärs (65–74 år) ekonomiska standard.

Av diagram 4.3 framgår att inkomstspridningen bland pensionärer minskar med stigande ålder. Detta framgår ännu tydligare av diagram 4.5 (män) och diagram 4.6 (kvinnor) som visar hur inkomsterna för olika åldersgrupper är fördelade över intervall om 10 000 kronor. Inom alla åldersgrupper finns en koncentration vid ca 150 000 kronor. Detta har att göra med grundskyddet i pensionssystemet som är i denna storleksordning.²¹

Med stigande ålder minskar antalet pensionärer, och kurvorna i diagrammen förskjuts nedåt. Skillnaden mellan antalet män och kvinnor blir allt större med stigande ålder på grund av att kvinnor i genomsnitt lever längre. Med stigande ålder blir fördelningen också mer sammanpressad. Detta gäller i synnerhet för kvinnor, vilket beror på att allt fler med stigande ålder kommer att ligga nära gränsen för inkomstprövade grundskyddsförmåner, t.ex. garantipension och bostadstillägg för pensionärer (BTP).

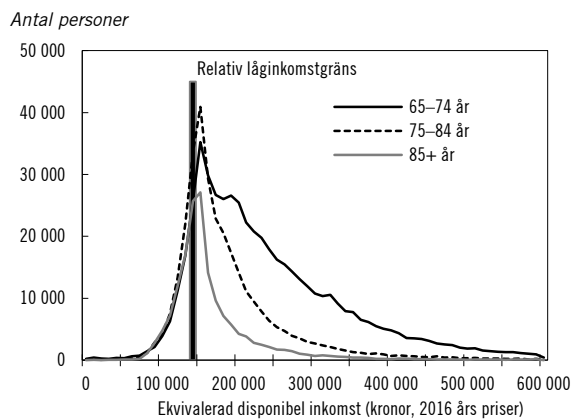
I gruppen pensionärer har kvinnor i genomsnitt lägre ekonomisk standard än män. Förutom att kvinnorna i genomsnitt är äldre, och oftare ensamstående än männen, så återspeglar deras pension också skillnader mellan könen i fråga om lön, arbetstid och yrkeslivets längd. Detta är tydligast bland de äldsta kvinnorna, som är den grupp som har minst ekonomiska resurser. I senare generationer har skillnaderna i kvinnors och mäns arbetsmarknadsbeteende minskat. Detta kommer på sikt att leda till minskade skillnader i pension mellan kvinnor och män.

Diagram 4.5 Fördelning av ekonomisk standard 2014 för män i olika åldersgrupper (65 år och äldre)



Anm.: Data: STAR 2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 4.6 Fördelning av ekonomisk standard 2014 för kvinnor i olika åldersgrupper (65 år och äldre)



Anm.: Data: STAR 2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

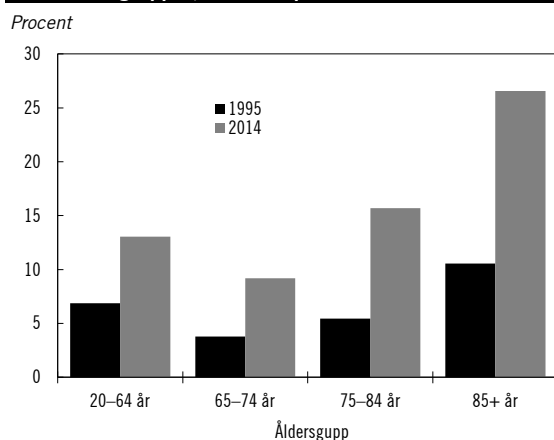
Ekonomisk utsatthet bland pensionärer

År 1995–2014 ökade andelen personer med låg relativ ekonomisk standard (dvs. andelen med en ekonomisk standard understigande 60 procent av medianen) i befolkningen som helhet (se diagram 3.4 ovan). Detta gäller även för de äldre. Ökningen har varit större för pensionärerna än för åldersgruppen 20–64 år (se diagram 4.7). I åldersgruppen 75 år och äldre nästan tredubbades andelen 1995–2014. Den ökande andelen med låg relativ ekonomisk standard bland pensionärer förklaras främst av att pensionsinkomsterna har utvecklats långsammare än förvärvsinkomsterna. Den successiva utbyggnaden av jobbskatteavdraget 2007–2010 och 2014 förstärkte ökningen av andelen pensionärer med låg relativ ekonomisk standard. Det särskilda grundavdraget för personer 65 år och äldre som infördes 2009, och som sedan har utökats i flera steg,

²¹ Det finns ingen entydig gräns utan nivån beror på individens skatt, hushållstyp, boendekostnad, vistelsetid i landet etc.

har dock delvis motverkat effekten av jobbskatteavdraget.

Diagram 4.7 Andel med låg relativ ekonomisk standard i olika åldersgrupper, 1995 respektive 2014

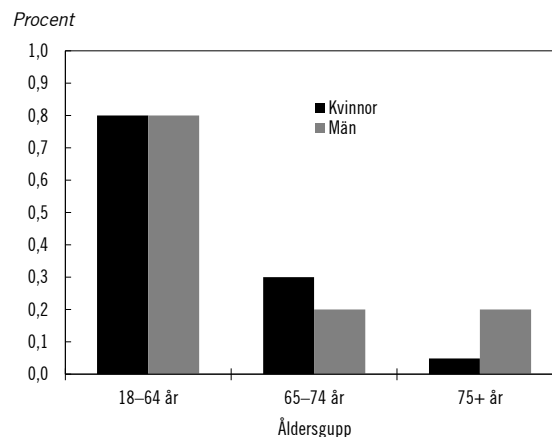


Anm.: Data: HEK 1995, STAR 2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I avsnitt 3 ovan visades att andelen ekonomiskt utsatta bland pensionärer är högre för kvinnor än för män (se diagram 3.7). Andelen ökar också med stigande ålder. Om ekonomisk utsatthet i stället mäts med ett direkt mått på den faktiska levnadsstandarden blir bilden en annan. Andelen individer med mycket låg materiell standard, eller svår materiell deprivation, är lika stor för kvinnor och män (se diagram 4.8).²² Åldersgruppen 18-64 år har den högsta andelen med mycket låg materiell standard. Andelen är lägst i de äldre åldersgrupperna, i synnerhet bland personer som är äldre än 75 år.

Vid en första anblick kan det tyckas egendomligt att andelen med mycket låg materiell standard är lägre i gruppen ålderspensionärer än i gruppen där flertalet förvärvsarbetar. Det är dock inte bara inkomstens storlek som är styrande i detta sammanhang utan även hushållets förmögenhet och de utgifter som krävs för att finansiera de nödvändiga varorna och tjänsterna. Pensionärer har relativt stora finansiella förmögenheter jämfört med resten av befolkningen.²³ Pensionärer har sannolikt också betydligt lägre boenderelaterade utgifter än andra grupper i befolkningen till följd av att de redan har betalat av stora delar av sina bostadslån.

Diagram 4.8 Andel med mycket låg materiell standard 2014, efter ålder och kön



Källor: Eurostat (EU-SILC) och egna beräkningar.

5 Inkomster i den övre delen av inkomstfördelningen

Inkomsterna i den övre delen av inkomstfördelningen har sedan mitten av 1990-talet ökat mer än medianinkomsten (se diagram 3.1 ovan). Detta gäller både i absoluta och i relativa termer. Ökningstakten har dessutom varit högre för de allra högsta inkomstgrupperna, vilket har lett till en ökad spridning av inkomsterna även inom den övre delen av fördelningen. År 1995 var den genomsnittliga ekonomiska standarden för inkomstgrupp 10 ca 2,1 gånger större än medianen för ekonomisk standard i befolkningen. År 2014 hade denna kvot vuxit till ca 2,9.

Utvecklingen varierar mellan olika undergrupper i inkomstgrupp 10 (se diagram 5.1).²⁴ För de lägsta nio tiondelarna (p90-p99) ökade inkomsterna i genomsnitt med 107 procent 1995-2014, medan den allra översta procentens inkomster (p99-p100) ökade med 223 procent. Att inkomsterna högst upp i inkomstfördelningen varierar mer mellan olika år än inkomster längre ned i fördelningen beror i hög utsträckning på realiserade kapitalvinster. Exempelvis var åren 2000 och 2007 speciella med extra höga inkomster

²² Begreppet svår materiell deprivation definieras i fotnot 16.

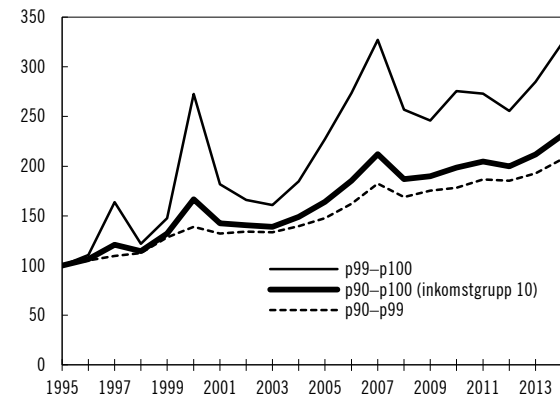
²³ Statistiska centralbyrån, Hushållens ekonomi 2007. Efter 2007 finns ingen aktuell statistik över hushållens tillgångar och skulder.

²⁴ Den 99:e percentilen är den inkomst som avgränsar de 1 procent av befolkningen som har högst inkomster. Den 90:e percentilen är den inkomst som avgränsar de 10 procent av befolkningen som har högst inkomster osv. p50 avser medianinkomsten i befolkningen.

från realiserade kapitalvinster, vilket syns som toppar i kurvorna i diagram 5.1.²⁵

Diagram 5.1 Inkomststillväxt i den översta delen av inkomstfördelningen 1995–2014

Index 1995=100

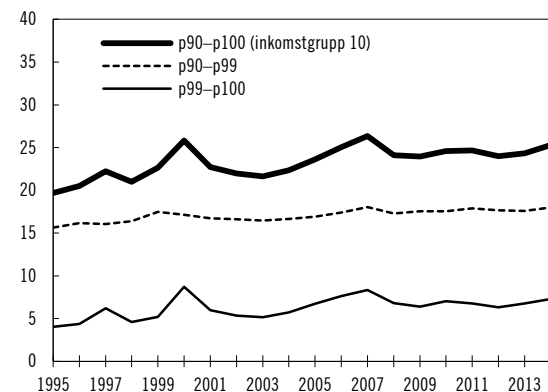


Anm.: p90–p100 avser den översta tiondelen av fördelningen av ekvivalerade disponibla inkomster, dvs. inkomstgrupp 10. p90–p99 avser den översta tiondelen exklusive den översta procenten. p99–p100 avser den översta procenten i fördelningen. Data: HEK 1995–2013, STAR 2013–2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 5.2 Toppinkomsternas inkomstandelar 1995–2014

Procent



Anm.: p90–p100 avser den översta tiondelen av fördelningen av ekvivalerade disponibla inkomster, dvs. inkomstgrupp 10. p90–p99 avser den översta tiondelen exklusive den översta procenten. p99–p100 avser den översta procenten i fördelningen. Data: HEK 1995–2012, STAR 2013–2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För att beskriva utvecklingen i olika delar av inkomstfördelningen används också ofta s.k. inkomstandelar. Dessa beräknas som den andel av de totala disponibla inkomsterna som en viss grupp förfogar över. Den översta hundradelens andel av disponibel inkomst har ökat från 4,0 procent 1995 till 7,3 procent år 2014, dvs. en

²⁵ Kapitalvinster är mycket ojämnt fördelade mellan hushåll och starkt koncentrerade till hushåll med högst inkomst. För många handlar det dock bara om höga kapitalvinster under ett enskilt år, vid exempelvis en husförsäljning. Inkomstströrligheten i den högsta inkomstgruppen är således förhållandevis stor.

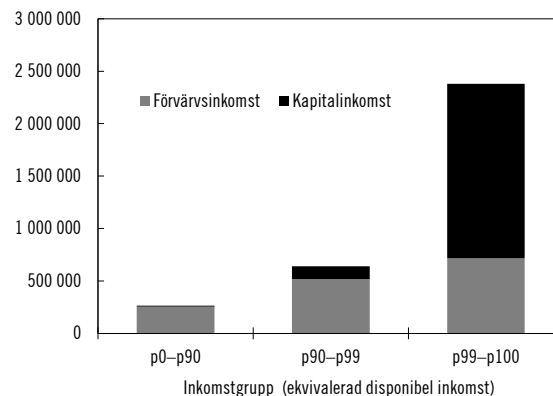
ökning med 81 procent (se diagram 5.2). För de lägsta nio tiondelarna av inkomstgrupp 10 (p90–p99) har den relativa ökningen av inkomstandelen varit avsevärt lägre. Sammantaget har inkomstandelen för inkomstgrupp 10 ökat från 19,7 procent 1995 till 25,3 procent 2014.²⁶

Toppinkomsternas sammansättning

Individuella bruttointkomster kan grovt delas upp i två kategorier, förvärvsinkomster och kapitalinkomster.²⁷ I de nedre nio tiondelarna (p0–p90) av fördelningen av ekonomisk standard är inkomsterna från kapital obetydliga (se diagram 5.3). Inom fördelningens översta tiondel är skillnaderna stora mellan olika undergrupper. För de lägsta nio tiondelarna (p90–p99) utgör kapitalinkomster i genomsnitt knappt 20 procent av den totala individuella bruttointkomsten. För den allra översta procenten (p99–p100) av inkomstfördelningen är kapitalinkomstens andel väsentligt större, ca 70 procent.

Diagram 5.3 Inkomsternas sammansättning 2014

Genomsnittlig inkomst i kronor (2016 års priser)



Anm.: Inkomster avser genomsnittlig individuell bruttointkomst av respektive inkomstslag för individer som är 20 år eller äldre. Realiserade kapitalvinster ingår i kapitalinkomsten. Data: STAR 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

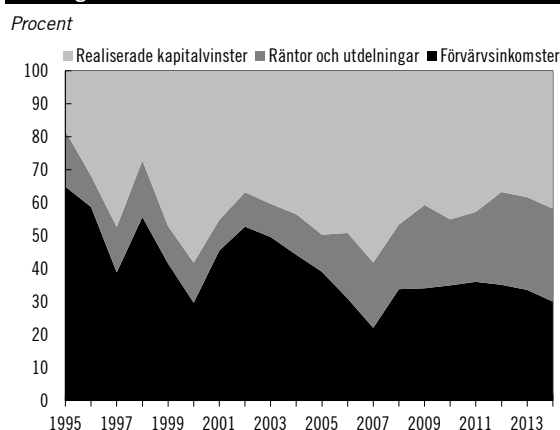
Kapitalinkomsterna har ökat i omfattning 1995–2014, och de har successivt blivit allt viktigare för

²⁶ Som jämförelse kan nämnas att inkomstandelen för inkomstgrupp 1 (dvs. de 10 procent av befolkningen med lägst ekonomisk standard) under samma period minskade från 4,0 till 3,3 procent.

²⁷ Med förvärvsinkomster avses inkomster från tjänst och näringsverksamhet samt skattepliktiga transfereringar, medan kapitalinkomster utgörs av inkomstnettot av räntor, utdelningar och realiserade kapitalvinster. Alla individer i dataunderlaget rangordnas efter ekvivalerad disponibel inkomst. p0–p90 avser de nedre nio tiondelarna av fördelningen, p90–p99 avser den översta tiondelen exklusive den översta procenten osv.

den yttersta inkomsttoppen (se diagram 5.4). Denna utveckling har bidragit till de senaste decenniernas ökade inkomstspridning i Sverige (se även avsnitten 6 och 7). Realiserade kapitalvinster utgör huvuddelen av toppprocentens kapitalinkomster. Räntor, och framför allt aktieutdelningar, har dock ökat i betydelse sedan mitten av 2000-talet. År 2014 var räntor och utdelningar i stort sett lika viktiga som förvärvsinkomster för den översta procenten i inkomstfördelningen.²⁸

Diagram 5.4 Den översta hundra delens inkomstsammansättning 1995–2014



Anm.: Inkomster avser bruttointkomster av de olika inkomstslagen. Data: HEK 1995–2012, STAR 2013–2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

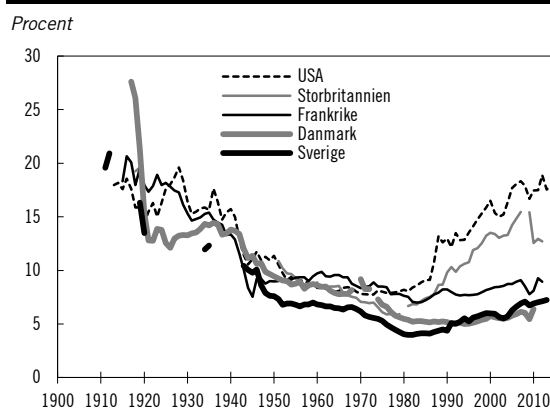
Toppinkomster i ett internationellt perspektiv

De senaste åren har forskare i ökad utsträckning publicerat historiska serier över toppinkomstandelar i olika länder. Studierna grundar sig på i princip samma sorts data (taxeringsdata), vilket gör att de är jämförbara både över tid och mellan länder. Före andra världskriget behövde endast personer med högre inkomster deklarerat sina inkomster, och av den anledningen är det främst toppens bruttointkomster som kan studeras över längre perioder. Den databas som dessa studier har medverkat till att skapa täcker i dag in nästan 30 länder över stora delar av 1900-talet.

Diagram 5.5 visar toppprocentens inkomstandel för ett urval av länder sedan början av

1900-talet.²⁹ Flera intressanta utvecklingsmönster framträder. Topprocentens inkomstandel tycks ha varit historiskt hög i början av 1900-talet i nästan samtliga länder för vilka data finns tillgängliga. Omkring en femtedel av nationalinkomsten tillföll då hundradelen med högst inkomster i be-folkningen. Från 1900-talets början till runt 1980 minskade inkomstkonzentrationen och toppprocentens inkomstandel mer än halverades i de flesta länder.

Diagram 5.5 Den översta hundra delens inkomstandel, 1900–2014



Anm.: Redovisningen avser individuella bruttointkomster exkl. kapitalvinster.

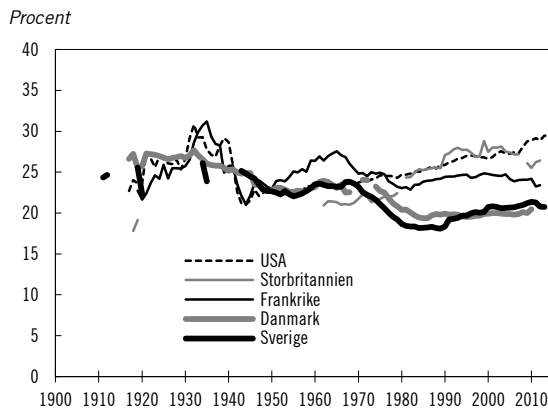
Källa: Alvaredo, Atkinson, Piketty och Saez, The Top Incomes Database, 03/02/2016.

Från åren omkring 1980 fram till i dag har toppinkomstandelarna ökat i många länder. I några länder har den yttersta toppens inkomstandel ökat kraftigt, i vissa fall (som i USA) nästan till de nivåer som existerade före första världskriget. Även i övriga anglosaxiska länder, dvs. Storbritannien, Kanada och Australien, har toppinkomstandelarna ökat markant. I de kontinental-europeiska och de nordiska länderna har utvecklingen däremot varit mindre dramatisk.

Utvecklingen ser annorlunda ut för den övriga inkomsttoppen strax under den högsta procenten (se diagram 5.6). Inkomstandelen för dessa höginkomsttagare har varit förhållandevis konstant över tiden. Detta mönster är relativt likartat i olika länder.

²⁸ Man kan spekulera i om denna förskjutning är en effekt av de gynnsammare skatteregler för egenföretagare som infördes 2006 och som vissa anser har medfört att utdelningsuttaget har ökat bland höginkomsttagare (se t.ex. Alstadsater och Jacob, *Income Shifting in Sweden. An Empirical Evaluation of the 3:12 Rules*, Report to the Expert Group on Public Economics 2012:4).

²⁹ Data inom toppinkomstprojektet finns fritt tillgängliga på World Top Income Database (www.topincomes.parisschoolofeconomics.eu).

Diagram 5.6 Inkomstandelen för den översta tiondelen exkl. andelen för toppprocenten, 1900–2014

Anm.: Individuella bruttointkomster exkl. realiserade kapitalvinster.

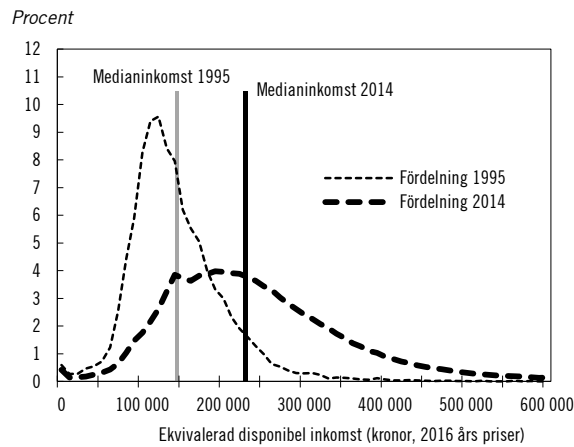
Källa: Alvaredo, Atkinson, Piketty och Saez, The Top Incomes Database, 03/02/2016.

Orsakerna bakom de ökande toppinkomstandelarna varierar mellan länder.³⁰ I exempelvis USA har toppprocentens kapitalinkomstandel minskat påtagligt sedan början av 1980-talet. Toppinkomstandelarna i USA har alltså ökat till följd av ökade löner (och andra ersättningar kopplade till arbete), inte till följd av ökade kapitalinkomster.³¹ I Sverige har däremot toppprocentens kapitalinkomstandel ökat sedan början av 1980-talet, och denna utveckling förklarar merparten av den ökade toppinkomstandelen i Sverige.

6 De samlade inkomstskillnaderna

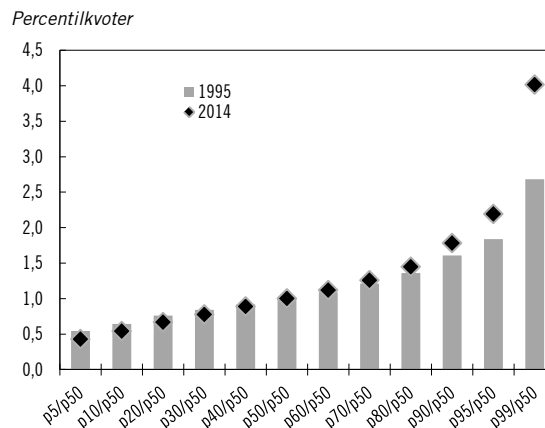
Den starka inkomstillväxten i inkomstfördelningens övre del och den svagare tillväxten i den nedre delen har lett till att den samlade inkomstfördelningen har dragits isär. Diagram 6.1 visar hur den ekonomiska standarden (ekvivalerad disponibel inkomst) fördelades 1995 respektive 2014. Att inkomsterna har ökat under perioden framgår av att fördelningen har förskjutits åt höger i diagrammet. Medianinkomsten (mätt i 2016 års priser) ökade från 138 000 kronor 1995

till 231 000 kronor 2014. Att inkomstspridningen har ökat framgår av att fördelningen har blivit mindre sammanpressad.

Diagram 6.1 Fördelning av ekonomisk standard 1995 respektive 2014

Anm.: Inkomster över 600 000 kronor visas inte i diagrammet. Negativa inkomster har satts lika med noll. Data: HEK 1995, STAR 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 6.2 Percentilvärden i förhållande till medianen, 1995 respektive 2014

Anm.: Percentilkvoterna visar det relativa avståndet mellan olika percentilvärden och medianen i inkomstfördelningen. För 1995 anger exempelvis kvoten p10/p50 att inkomsten för den tionde percentilen i fördelningen var ca hälften av medianinkomsten. Kvoten p90/p50 visar att inkomsten för den 90:e percentilen var ca 1,6 gånger större än medianinkomsten 1995. Data: HEK 1995, STAR 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ett sätt att analysera förändringar i inkomstfördelningen är att studera s.k. percentilkvoter. En percentilkvot visar det relativa avståndet mellan två percentilvärden i inkomstfördelningen. Exempelvis anger den 90:e percentilen (p90) den inkomst som avgränsar de 90 procent av befolkningen som har lägst inkomster. I diagram 6.2 redovisas hur olika percentilvärden i inkomstfördelningarna 1995 och 2014 förhåller sig till medianen respektive år. Den mest påtagliga förändringen är den kraftiga ökningen av avståndet mellan den absoluta toppen och mitten

³⁰ För en utförligare redovisning, se avsnitt 5 i föregående års fördelningspolitiska redogörelse (prop. 2014/15: 100 bilaga 2).

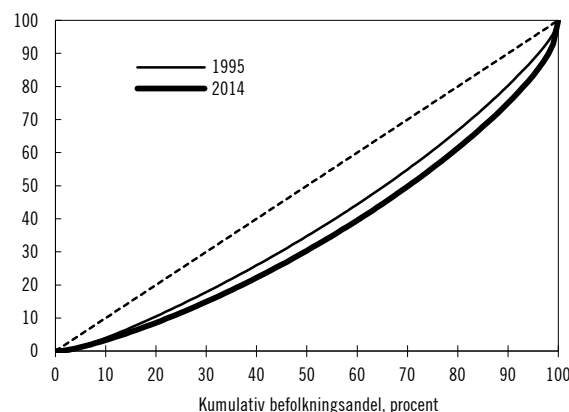
³¹ En vanlig förklaring till den kraftigt ökade koncentrationen av löneinkomster till den yttersta toppen är att marknaden numera, genom framför allt media och modern kommunikationsteknik, skapar fokus på de absolut mest högpriesterande individerna i olika verksamheter. Det möjliggör extrema inkomster för dessa individer; se t.ex. Rosen, The Economics of Superstars, The American Economic Review 71 (5), s. 845 ff., 1981.

av fördelningen (p99/p50).³² Bortsett från denna förändring förefaller det som att fördelningen i relativa termer har dragits isär på ett likartat sätt i den övre respektive den nedre delen av inkomstfördelningen.

Ojämligheten i den samlade inkomstfördelningen brukar ofta beskrivas med hjälp av Lorenzkurvan. Om befolkningens inkomster sorteras i stigande ordning visar Lorenzkurvan hur stor andel av de samlade inkomsterna som tillfaller en viss del av befolkningen (se diagram 6.3). Ju mer kurvan avviker från diagonallinjen, desto ojämnare är fördelningen. Att Lorenzkurvan för 2014 ligger under kurvan för 1995 betyder att fördelningen har blivit mer ojämn. År 1995 förfogade de 20 procent som hade lägst inkomst tillsammans över 10,5 procent av (de ekvivalerade) inkomsterna. År 2014 hade denna andel sjunkit till 8,6 procent. År 1995 förfogade de 20 procent som hade högst inkomst tillsammans över 33,3 procent av inkomsterna. År 2014 hade denna andel stigit till 38,6 procent.

Diagram 6.3 Lorenzkurvan, 1995 respektive 2014

Kumulativ inkomstandel, procent



Anm.: Data: HEK 1995, STAR 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

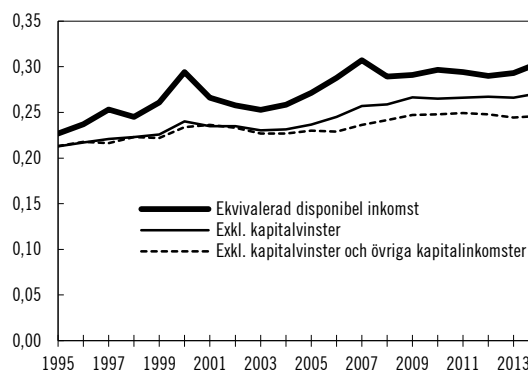
Gini-koefficienten är det vanligast förekommande sammanfattande måttet på spridningen i en inkomstfördelning. Gini-koefficienten kan definieras utifrån Lorenz-kurvan i diagram 6.3, nämligen som kvoten mellan den yta som avgränsas av diagonallinjen och Lorenzkurvan och den totala ytan under diagonallinjen. Gini-koefficienten kan anta värden mellan 0 och 1. Vid maxi-

mal ekonomisk jämlikhet (alla har samma inkomst) antar koefficienten värdet 0. Vid maximal ojämlikhet (en person får alla inkomster) antar koefficienten värdet 1.³³

Mellan 1995 och 2014 ökade Gini-koefficienten för ekvivalerad disponibel inkomst från 0,227 till 0,304 (se diagram 6.4). Detta innebär att inkomstskillnaderna, mätt på detta sätt, ökade med 34 procent. Gini-koefficienten har ökat gradvis under perioden, men den varierar relativt mycket mellan olika år. År 2000 och 2007 var speciella med extra höga inkomster från realiserade kapitalvinster, vilket syns som toppar i kurvan för Gini-koefficienten. Den ekonomiska kris som inleddes 2008, med kraftigt fallande kapitalvinster till följd av en svag utveckling på aktie- och bostadsmarknaden, fick till följd att inkomstskillnaderna föll tillbaka från 2007 års historiskt höga nivå. År 2009–2014 har Gini-koefficienten återigen ökat något.

Diagram 6.4 Gini-koefficientens utveckling 1995–2014

Gini-koefficienten



Anm.: Data: För serierna ekvivalerad disponibel inkomst inklusive resp. exklusive kapitalvinster används HEK 1995–2010 och TRIF 2011–2014. För serien där även övriga kapitalinkomster exkluderas används HEK 1995–2012 och STAR 2013–2014. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I diagram 6.4 redovisas även utvecklingen när hushållens inkomster mäts exklusive kapitalvinster. Denna utveckling är av betydelse då kapitalvinsterna varierar kraftigt mellan enskilda år och inte speglar individens avkastning på kapital på ett helt rättvisande sätt (de syns bara det år när tillgångarna realiserats, medan värdet kan ha byggts upp under flera år). När kapitalvinsterna

³² Den 99:e percentilen är den inkomst som avgränsar de 1 procent av befolkningen som har högst inkomster. p50 avser medianinkomsten i befolkningen.

³³ En mer konkret tolkning av Gini-koefficienten är att den kan kopplas till hur stor förväntad inkomstskillnad det är mellan två slumpmässigt valda individer. Om medelinkomsten är 200 000 kronor, och om Gini-koefficienten är 0,25, kan den förväntade skillnaden uttryckas som $2 \cdot 0,25 \cdot 200\,000$, dvs. 100 000 kronor. Om Gini-koefficienten i stället är 0,30, blir den förväntade skillnaden $2 \cdot 0,30 \cdot 200\,000 = 120\,000$ kronor.

rensas bort blir variationerna mellan åren betydligt mindre. Den långsiktiga trenden mot ökade inkomstskillnader finns dock fortfarande kvar.

Om även övriga kapitalinkomster (räntor och utdelningar) exkluderas blir den trendmässiga ökningen av inkomstspridningen något flackare. Sett över hela perioden 1995–2014 är det därför tydligt att ökade kapitalinkomster kan förklara en betydande del av de ökade inkomstskillnaderna. Men inkomstspridningen ökar i stort sett kontinuerligt även när samtliga inkomster från kapital exkluderas. Detta visar att utvecklingen av andra inkomstslag än kapitalinkomster, t.ex. löneinkomster, transfereringar och skatter, också har påverkat utvecklingen (se även avsnitt 7 nedan).

Sverige jämfört med andra länder

Internationellt jämförbar statistik över inkomstfördelningen i olika länder sammanställs regelbundet av olika statistikproducenter. Den mest aktuella statistiken kommer från Eurostat och avser inkomståret 2013. Sverige har i ett internationellt perspektiv en mycket jämn inkomstfördelning. Vid en jämförelse mellan EU:s medlemsländer 2013 framgår att Slovenien, Tjeckien, Sverige och Finland hade de lägsta inkomstskillnaderna (se tabell 6.1). Gini-koefficienten för Sverige var ca 0,25, vilket kan jämföras med ca 0,31 för EU som helhet.³⁴

Inkomstskillnaderna har ökat i många EU-länder under 2000-talet. I 19 av 25 länder för vilka data finns tillgängliga både 2000 och 2013 har Gini-koefficienten ökat. Krisåren 2008–2010 sjönk Gini-koefficienten i en majoritet av EU-länderna, vilket tillfälligt bromsade utvecklingen mot ökade inkomstskillnader i dessa länder.³⁵ År 2010–2013 har inkomstskillnaderna återigen ökat i flertalet medlemsländer. Ett liknande mönster framträder i en OECD-rapport som under-

söker hur inkomstfördelningen i OECD-länderna påverkades av den ekonomiska utvecklingen under krisåren. I rapporten konstateras också bl.a. att krisen i flertalet länder endast har haft små effekter på de samlade inkomstskillnaderna.³⁶

Tabell 6.1 Inkomstskillnader inom EU 2000–2013

Gini-koefficienter

	2013	2007	2000
Slovenien	0,25	0,23	0,22
Tjeckien	0,25	0,25	0,25
Sverige	0,25	0,24	0,24
Finland	0,26	0,26	0,27
Belgien	0,26	0,28	0,28
Slovakien	0,26	0,24	---1)
Nederländerna	0,26	0,28	0,27
Österrike	0,28	0,28	0,24
Danmark	0,28	0,25	0,22
Malta	0,28	0,28	0,30 ²⁾
Ungern	0,28	0,25	0,25
Luxemburg	0,29	0,28	0,27
Frankrike	0,29	0,30	0,27
Kroatien	0,30	---1)	---1)
Tyskland	0,31	0,30	0,25
Irland	0,31	0,30	0,29
Polen	0,31	0,32	0,30
Storbritannien	0,32	0,34	0,35
Italien	0,32	0,31	0,29
Grekland	0,35	0,33	0,33
Portugal	0,35	0,36	0,37
Spanien	0,35	0,32	0,33
Rumänien	0,35	0,36	0,30
Cypern	0,35	0,29	---1)
Litauen	0,35	0,35	0,31
Bulgarien	0,35	0,36	0,26
Lettland	0,36	0,38	0,34 ²⁾
Estland	0,36	0,31	0,35

Anm. 1: I tabellen rangordnas länderna efter storleken på Gini-koefficienten 2013. Inkomster exkl. kapitalvinster.

Anm. 2: 1) Data saknas. 2) Data saknas för 2000; i stället används data för 1999. Källa: Eurostat (EU-SILC).

³⁴ Eurostats och regeringens beräkningar av Gini-koefficienten är inte helt jämförbara på grund av olikheter med avseende på data och metodval. Eurostat använder t.ex. ett mindre individurval, en annan ekvivalensskala och inkluderar inte kapitalvinster i inkomstbegreppet.

³⁵ Det är viktigt att vara försiktig vid tolkningen av dessa data. I vissa länder har inkomstskillnaderna minskat till följd av att inkomsterna har minskat för breda grupper i befolkningen, vilket knappast är en önskvärd utveckling. Inkomstskillnaderna faller t.ex. om inkomsterna minskar för hela befolkningen, och om minskningen är större för höginkomsttagare än för låginkomsttagare.

³⁶ Se Rising Inequality: Youth and Poor Fall Further Behind (OECD 2014).

7 Fördjupning: Olika inkomstslags effekter på inkomstfördelningen

För att få en bild av varför inkomstspridningen förändras kan man se närmare på utvecklingen av de olika inkomstslagen, t.ex. faktorinkomster, transfereringar och skatter. Det finns en omfattande litteratur som analyserar hur olika inkomstslag, på olika sätt bidrar till den totala spridningen av disponibla inkomster i befolkningen. Det kan göras på flera sätt. En ansats är att beräkna spridningen stegvis. Först beräknas då ojämnheten hos ett inkomstslag, t.ex. faktorinkomster, och därefter läggs inkomstslagen till ett i taget. Efter varje ny komponent beräknas spridningen på nytt och jämförs med det tidigare resultatet. En annan ansats är att dela upp den disponibla inkomsten i olika inkomstslag och därefter beräkna dels hur stort inkomstslaget är i relation till den disponibla inkomsten och dels hur inkomstslaget är fördelat i relation till den disponibla inkomsten.³⁷

De båda ansatserna kan komma till olika slutsatser beträffande ett inkomstslags utjämnade egenskaper. I själva verket beskriver de två ansatserna olika saker. Den stegvisa ansatsen kan sägas beskriva ett inkomstslags utjämnade egenskaper i förhållande till fördelningen av närmast föregående inkomstslag (eller aggregat av inkomstslag), medan den andra ansatsen beskriver samma inkomstslags utjämnade egenskaper i förhållande till fördelningen av total disponibel inkomst.³⁸ Här används den andra ansatsen eftersom den ger större möjligheter att resonera kring vilka effekter förändringar i respektive inkomstslags storlek och fördelning har haft på den totala inkomstspridningen.

Analysen visar att kapitalinkomster och realiserade kapitalvinster är de inkomstslag som har haft störst betydelse för den ökade inkomstspridningen 1995–2014, både genom att de har ökat i omfattning och att de har blivit mer

ojämnt fördelade i relation till den disponibla inkomsten. Ett flertal transfereringar har i högre grad fördelats till personer med lägre disponibel inkomst, men eftersom dessa transfereringar samtidigt har minskat i storlek i förhållande till den disponibla inkomsten är det svårt att avgöra hur de har bidragit till utvecklingen av inkomstspridningen. Detta gäller för skattpliktiga transfereringar som pensioner, sjukpenning och arbetslöshetsersättning samt för skattefria transfereringar som bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd. Skatternas betydelse för den ökade inkomstspridningen är också oklar. Skatterna betalades 2014 i högre utsträckning av personer med höga disponibla inkomster, men samtidigt har skatternas storlek i relation till disponibel inkomst minskat.

Koncentrationskurvor, koncentrationsindex och vikter

Varje inkomstslag påverkar den totala inkomstspridningen genom två faktorer, dels en vikt som anger inkomstslagets relativa storlek i förhållande till den disponibla inkomsten och dels inkomstslagets s.k. koncentrationsindex.³⁹ Innebörden av begreppet koncentrationsindex förstås enklast genom att betrakta ett inkomstslags koncentrationskurva. Koncentrationskurvan visar hur inkomstslaget är fördelat i befolkningen när individerna rangordnas efter total disponibel inkomst (se diagram 7.1). För inkomstslag som är relativt jämnt fördelade över inkomstfördelningen ligger koncentrationskurvan nära den diagonala jämlikhetslinjen. Jämlikhetslinjen motsvarar en situation där alla individer har lika stor andel av inkomstslaget. För inkomstslag som är koncentrerade till personer med höga disponibla inkomster ligger koncentrationskurvan under jämlikhetslinjen. För inkomstslag som är koncentrerade till personer med låga disponibla inkomster ligger koncentrationskurvan i stället över jämlikhetslinjen.

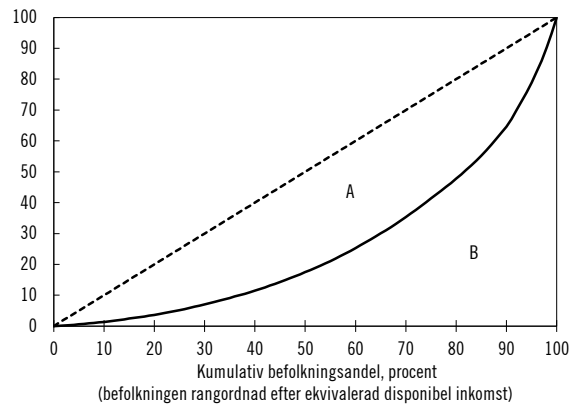
³⁷ Det är ekvivalerade inkomster som avses i det här avsnittet, även om det inte skrivs ut explicit. Exempelvis är det genomgående ekvivalerad disponibel inkomst som avses när begreppet disponibel inkomst används. Det gäller också för de olika inkomstslag som bygger upp den disponibla inkomsten (för t.ex. transfereringsinkomster är det således ekvivalerade transfereringsinkomster som avses).

³⁸ Den stegvisa ansatsen används i avsnitt 8. En nackdel med denna metod är att den ordning i vilken inkomstslagen adderas till varandra kan ha betydelse för beräkningen av ett visst inkomstslags utjämnade egenskaper. Med den andra dekomponeringsmetoden uppkommer inte denna problematik.

³⁹ Det finns flera olika dekomponeringsmetoder, men den som analysen i detta avsnitt utgår från presenterades först i Kakwani, Applications of Lorenz Curves in Economic Analysis, *Econometrica*, 45(3), 1977. Metoden har sedan vidareutvecklats, se t.ex. Lerman och Yitzhaki, Income Inequality Effects by Income, *The Review of Economics and Statistics* 67(1), 1985.

Diagram 7.1 Hypotetisk koncentrationskurva

Andel av totala inkomster från inkomstslaget, procent



Koncentrationsindexet är en numerisk representation av koncentrationskurvan, på samma sätt som Gini-koefficienten är en numerisk representation av Lorenzkurvan (se avsnitt 6).⁴⁰ Beräkningen sker på samma sätt som för Gini-koefficienten, dvs. som kvoten mellan ytorna (A) och (A+B) i diagram 7.1. I det fall koncentrationskurvan ligger ovanför jämlikhetslinjen görs beräkningen på motsvarande sätt, men indexet erhåller ett negativt värde. Koncentrationsindexet kan därför anta värden mellan -1 och 1.

Koncentrationsindexet är således ett sammanfattande mått på fördelningsprofilen för ett visst inkomstslag. Storleken på koncentrationsindexet i förhållande till Gini-koefficienten för totala disponibla inkomster ger information om inkomstslaget bidrar till att öka eller minska spridningen i disponibel inkomst.

- Om koncentrationsindexet är större än Gini-koefficienten är inkomstslaget i högre grad än den disponibla inkomsten koncentrerat till personer i den övre delen av inkomstfördelningen. Inkomstslaget är då regressivt och bidrar till att öka spridningen i disponibel inkomst.
- Om koncentrationsindexet är mindre än Gini-koefficienten är inkomstslaget i högre grad än den disponibla inkomsten koncentrerat till personer i den nedre delen av inkomstfördelningen. Inkomstslaget är då progressivt och bidrar till att minska spridningen i disponibel inkomst.

Förändringar över tid

Ett inkomstslags effekt på den totala ojämnheten i inkomstfördelningen kan förändras över tiden genom att dess vikt eller dess koncentration förändras. Om koncentrationsindexet ökar (vid given vikt), dvs. om inkomstslaget i högre grad tillfaller personer med höga disponibla inkomster, tenderar den totala ojämnheten i inkomstfördelning att öka. Detta gäller oavsett om inkomstslaget i utgångsläget är regressivt eller progressivt. Effekten av en förändrad vikt (vid given koncentration) beror däremot på om inkomstslaget är regressivt eller progressivt. En marginellt ökad vikt för ett regressivt inkomstslag bidrar till en ökning av den totala ojämnheten i inkomstfördelningen. En marginellt ökad vikt för ett progressivt inkomstslag bidrar i stället till en minskning av den totala ojämnheten.

Vid en samtidig förändring av inkomstslags vikt och koncentrationsindex är det inte alltid givet hur den totala ojämnheten kommer att utvecklas. Förändringarna kan gå i samma riktning och förstärka varandra, men de kan också gå i motsatt riktning och motverka varandra. Om t.ex. vikten ökar för ett inkomstslag som blir mer koncentrerat till höginkomsttagare, kommer förändringarna sammantaget att öka inkomstspridningen. Om vikten i stället minskar för ett inkomstslag som blir mer koncentrerat till höginkomsttagare, kommer den sammantagna effekten på den totala inkomstspridningen att bero på vilken av förändringarna (vikt eller koncentration) som dominerar.

I redogörelsen nedan visas hur vikter och koncentrationsindex har utvecklats för olika inkomstslag 1995–2014. Utifrån de förändringar som observeras förs ett resonemang om förändringarna kan antas ha bidragit till att öka eller minska den totala inkomstspridningen.

Faktorinkomster

Faktorinkomsterna, t.ex. löne- och kapitalinkomster, är det överlägset största inkomstslaget. Faktorinkomsterna är koncentrerade till personer med högre disponibla inkomster. I tabell 7.1 syns detta genom att koncentrationsindexet för faktorinkomsterna har ett positivt värde. Koncentrationsindexet för faktorinkomsterna är dessutom större än Gini-koefficienten (ca 0,30),

⁴⁰ För total disponibel inkomst är Lorenz- och koncentrationskurvan per definition samma sak.

vilket innebär att faktorinkomsterna är mer ojämnt fördelade över inkomstfördelningen än den totala disponibla inkomsten. Faktorinkomsterna är således ett regressivt inkomstslag som bidrar till att öka spridningen i disponibel inkomst. Om omfattningen av faktorinkomsterna ökar (vid oförändrad koncentration) kommer därför spridningen i totala disponibla inkomster att öka.

Tabell 7.1 Faktorinkomsternas vikter och koncentrationsindex 1995 resp. 2014

	Vikt		Koncentrationsindex	
	1995	2014	1995	2014
Faktorinkomster	0,97	0,99	0,38	0,42
Löne- och företagarinkomst	0,89	0,84	0,37	0,34
Kapitalink. exkl. realiserade kapitalvinster	0,05	0,07	0,47	0,78
Realiserade kapitalvinster	0,02	0,08	0,81	0,87

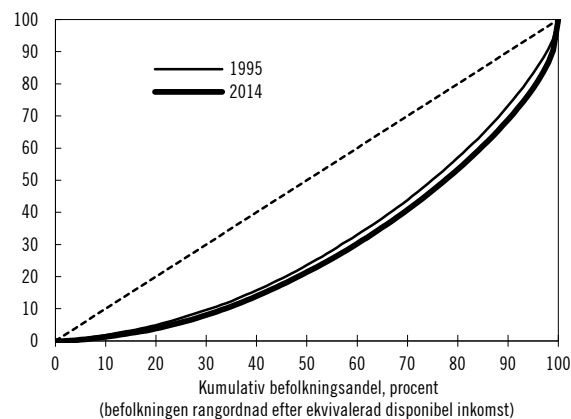
Anm.: Data: HEK 1995, STAR 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Faktorinkomsternas koncentrationsindex har ökat över tid. År 1995 förfogade de 50 procent som hade högst disponibel inkomst tillsammans över ca 75 procent av de totala faktorinkomsterna. År 2014 hade andelen stigit till ca 80 procent av de totala faktorinkomsterna (se diagram 7.2). Utöver den ökade koncentrationen har även faktorinkomsternas vikt (andelen av den totala disponibla inkomsten) ökat. Sammantaget har därför faktorinkomsternas förändring 1995–2014 bidragit till att öka den samlade inkomstspridningen.

Diagram 7.2 Koncentrationskurvan för faktorinkomster, 1995 resp. 2014

Andel av totala faktorinkomster, procent

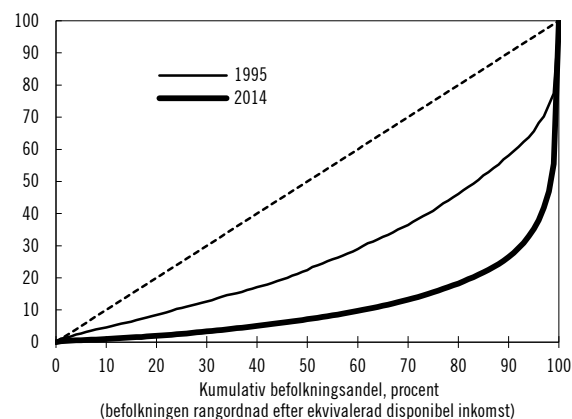


Anm.: Om alla har lika stor (ekvivalerad) faktorinkomst sammanfaller koncentrationskurvan med den diagonala jämlikhetslinjen. Data: HEK 1995, STAR 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 7.3 Koncentrationskurvan för kapitalinkomster (exkl. realiserade kapitalvinster), 1995 resp. 2014

Andel av totala kapitalinkomster, procent



Anm.: Data: HEK 1995, STAR 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den ökade koncentrationen av faktorinkomster till den övre delen av inkomstfördelningen kan i huvudsak förklaras av en ökad koncentration av kapitalinkomster och realiserade kapitalvinster. Löneinkomsternas fördelning över inkomstskalet har däremot varit förhållandevis konstant 1995–2014. Kapitalinkomsterna (räntor och utdelningar) har successivt blivit mer koncentrerade till den yttersta toppen av inkomstfördelningen (se diagram 7.3). Den översta procentens andel av de samlade kapitalinkomsterna har ökat från 23 procent 1995 till ca 45 procent 2014. Omfattningen av kapitalinkomster och realiserade kapitalvinster har också ökat över tiden (dvs. deras vikt har ökat). Eftersom dessa inkomstslag är så starkt koncentrerade till den övre delen av inkomstfördelningen har den ökade omfattningen i sig också bidragit till en ökning av den samlade inkomstspridningen.

Skattepliktiga transfereringar

De skattepliktiga transfereringarna är sammantaget relativt jämnt fördelade mellan personer med höga respektive låga inkomster. I tabell 7.2 visas detta genom att koncentrationsindexet för de samlade skattepliktiga transfereringarna har ett värde som ligger relativt nära noll (0,08 för år 2014). Eftersom koncentrationsindexet är mindre än Gini-koefficienten (ca 0,30), är detta inkomstslag mer jämnt fördelat över inkomstfördelningen än den disponibla inkomsten. De skattepliktiga transfereringarna är således ett progressivt inkomstslag som bidrar till att minska spridningen i disponibel inkomst. En mar-

ginell ökning av omfattningen av de skattepliktiga transfereringarna (vid oförändrad koncentration) skulle därför bidra till att minska ojämnheten i fördelningen av disponibla inkomster.

Tabell 7.2 De skattepliktiga transfereringarnas vikter och koncentrationsindex 1995 resp. 2014

	Vikt		Koncentrationsindex	
	1995	2014	1995	2014
Skattepliktiga transfereringar	0,39	0,29	0,10	0,08
Pensioner	0,26	0,22	0,18	0,10
Föräldrapenning	0,03	0,02	-0,14	-0,13
Sjukpenning	0,03	0,02	0,09	0,02
Arbetslöshetsersättning	0,07	0,01	-0,11	-0,27
Övrigt	0,01	0,02	0,02	0,25

Anm.: I inkomstslaget pensioner ingår förtidspension före 2003 och sjuk- och aktivitetsersättning från 2003 och framåt. Data: HEK 1995, STAR 2014.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Koncentrationsindexet för de samlade skattepliktiga transfereringarna har minskat något 1995–2014. Dessa transfereringsinkomster har således blivit mer koncentrerade till personer med lägre inkomster, vilket har haft en utjämnande effekt på inkomstfördelningen. Samtidigt har de skattepliktiga transfereringarnas andel av totala disponibla inkomster minskat, vilket har tenderat att försvaga de skattepliktiga transfereringarnas utjämnande effekt. Dessa två motverkande effekter, ökad koncentration till lägre inkomstgrupper och minskad vikt, gör att det den samlade effekten av de skattepliktiga transfereringarnas förändring 1995–2014 är oklar.

Pensioner är det största inkomstslaget bland de skattepliktiga transfereringarna. Pensionerna har under den aktuella perioden 1995–2014 blivit mer jämnt fördelade mellan olika inkomstgrupper (dvs. koncentrationsindexet har minskat).⁴¹ Detta är en effekt av att pensionärskollektivet hela tiden omsätts och att de nya pensionärerna i genomsnitt har en högre pension än de redan pensionerade. Inkomstpensionens betydelse ökar och andelen garantipensionärer minskar successivt. Samtidigt har pensionernas andel av den totala disponibla inkomsten minskat under perioden, vilket tenderar att minska pensionernas inkomstutjämnande effekt.

⁴¹ Före 2003 ingår förtidspension i inkomstslaget pensioner. Från 2003 och framåt ingår sjuk- och aktivitetsersättning.

För sjukpenning och arbetslöshetsersättning har utvecklingen varit likartad som för pensioner. Det har skett en ökat koncentration till personer med lägre inkomster, vilket haft en utjämnande effekt på inkomstfördelningen. Samtidigt har andelen av den samlade disponibla inkomsten minskat, vilket har haft en motverkande effekt.

Skattefria transfereringar

Skattefria transfereringar är tydligt koncentrerade till personer med låga inkomster. I tabell 7.3 framgår detta genom att koncentrationsindexet för de skattefria transfereringarna har ett negativt värde. Dessa transfereringar är således ett progressivt inkomstslag som bidrar till att trycka ihop inkomstfördelningen. En marginell ökning av omfattningen av de skattefria transfereringarna skulle, vid oförändrad koncentration, därför bidra till att minska ojämnheten i fördelningen av disponibla inkomster.

År 1995–2014 har de skattefria transfereringarna blivit mindre koncentrerade till låginkomsttagare. År 1995 förfogade de 50 procent av befolkningen med lägst disponibel inkomst över ca 75 procent av de totala skattefria transfereringarna. År 2014 hade denna andel sjunkit till 71 procent. Samtidigt har de skattefria transfereringarnas andel av den disponibla inkomsten minskat, vilket innebär att utjämnings effekten av de skattefria transfereringarna sammantaget har avtagit.

Tabell 7.3 De skattefria transfereringarnas vikter och koncentrationsindex 1995 resp. 2014

	Vikt		Koncentrationsindex	
	1995	2014	1995	2014
Skattefria transfereringar	0,06	0,05	-0,34	-0,30
Bostadsbidrag	0,02	0,01	-0,44	-0,50
Ekonomiskt bistånd	0,01	0,01	-0,58	-0,67
Barnbidrag	0,03	0,02	-0,23	-0,16
Övrigt	0,03	0,02	-0,24	-0,23

Anm.: Data: HEK 1995, STAR 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Barnbidraget är det enskilt största inkomstslaget bland de skattefria transfereringarna, och bidraget är koncentrerat till grupper med lägre disponibla inkomster. År 1995–2014 har barnbidraget dock förskjutits mot grupper med högre inkomster, vilket framgår av att koncentrationsindexet har ökat. Samtidigt har också bidragets

andel av den disponibla inkomsten minskat, vilket gör att utjämningseffekten av barnbidraget sammantaget har minskat något. Barnbidragets förskjutning mot grupper med högre inkomster är en effekt av den starka inkomstutvecklingen för barnfamiljer. En möjlig förklaring till denna utveckling kan vara att många väljer att skaffa barn senare, då de har hunnit bli mer etablerade på arbetsmarknaden. En annan bidragande orsak kan vara att kvinnor med barn, i större utsträckning än andra grupper, har ökat sin arbetstid (och sin arbetsinkomst) under perioden.

Ekonomiskt bistånd och bostadsbidrag är två inkomstprövade transfereringar som är koncentrerade till låginkomstgrupper, och som båda har en tydligt utjämnande effekt. Koncentrationen har förstärkts över tid så att en större andel av dessa transfereringar går till personer med låga inkomster. Samtidigt har deras andel av den disponibla inkomsten minskat, vilket gör det oklart huruvida den utjämnande effekten totalt sett har ökat eller minskat för dessa transfereringar.

Skatter

Hushållens direkta skatter kan delas in i kapital-skatter, skatt på realiserade kapitalvinster samt inkomstskatter och övriga skatter (t.ex. den tidigare fastighetsskatten och förmögenhetsskatten). Skatterna kan i det här sammanhanget ses som transfereringar från hushållen. Skatternas andel av den disponibla inkomsten (vikterna) antar därför negativa värden. Vid en analys av skatternas utjämnande effekt utifrån koncentrationsindex blir resonemanget också omvänt. En skatt med ett koncentrationsindex som är större än Gini-koefficienten bidrar till en jämnare inkomstfördelning genom att den är koncentrerad till personer med höga inkomster.

Personer med högre inkomster betalar mer skatt än personer med lägre inkomster. I tabell 7.4 visas detta genom att koncentrationsindexet för de samlade skatterna har ett stort positivt värde. De samlade skatterna är således ett progressivt inkomstslag som bidrar till att minska spridningen i disponibel inkomst. År 2014 betalade de 50 procent som hade högst disponibel inkomst tillsammans närmare 80 procent av de totala skatterna (se diagram 7.4).

Tabell 7.4 Skatternas vikter och koncentrationsindex 1995 resp. 2014

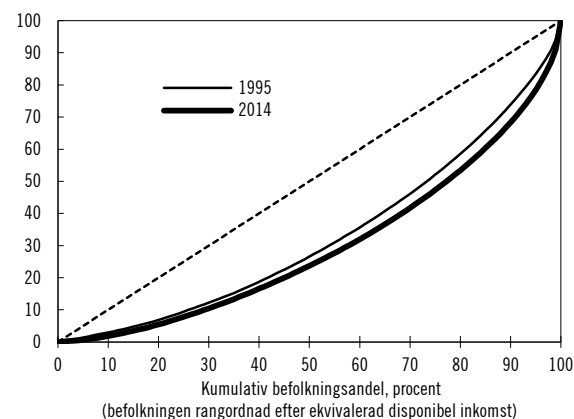
	Vikt		Koncentrationsindex	
	1995	2014	1995	2014
Skatter	-0,44	-0,32	0,35	0,39
Kapitalskatt	-0,01	-0,01	0,48	0,80
Reavinstskatt	0,00	-0,02	0,81	0,88
Inkomstskatt och övriga direkta skatter	-0,43	-0,29	0,34	0,34

Anm.: Data: HEK 1995, STAR 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 7.4 Koncentrationskurvan för de samlade skatterna, 1995 resp. 2014

Andel av totala skatter, procent



Anm.: Data: HEK 1995, STAR 2014.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Koncentrationsindexet för de samlade skatterna har ökat något 1995–2014. Den ökade koncentrationen av skatter till personer med höga inkomster är i huvudsak resultatet av en ökad koncentration av kapital-skatter och skatter på realiserade kapitalvinster. Detta är i sin tur en följd effekt av att kapitalinkomster och inkomster från realiserade kapitalvinster har blivit mer koncentrerade till toppen av inkomstfördelningen (se faktorinkomster ovan). Koncentrationen av inkomstskatter och övriga skatter är däremot i stort sett oförändrad.

En ökad koncentration av skatter till den övre delen av inkomstfördelningen innebär att skatterna ur detta perspektiv har blivit mer utjämnande. Samtidigt har dock skatterna sänkts kraftigt under den aktuella perioden. Det har exempelvis införts en skattereduktion för den allmänna pensionsavgiften och ett jobbskatteavdrag. Vidare har fastighets- och förmögenhetsskatten avskaffats. Skatternas vikt i den samlade inkomstfördelningen har därmed minskat, vilket gör att den sammantagna effekten av skatternas påverkan på inkomstspridningen är oklar.

8 Inkomstskillnader när hänsyn tas till offentliga välfärdstjänster

En stor del av den offentliga sektorns omfördelning sker i form av subventionerade tjänster, som t.ex. skola och hälsovård. Eftersom värdet av de offentligt finansierade tjänsterna inte ingår i den disponibla inkomsten tenderar traditionella fördelningsanalyser som använder disponibel inkomst som inkomstbegrepp att underskatta välfärden.⁴² Då förmånerna är generella och tillfaller alla, utan hänsyn till betalningsförmåga, kommer också de uppmätta inkomstskillnaderna att över-skattas. Jämförelser över tid kan också påverkas om den offentliga konsumtionen växer snabbare eller långsammare än de disponibla inkomsterna. Jämförelser mellan länder påverkas också då omfattningen och inriktningen av den offentligt finansierade välfärds-konsumtionen skiljer sig mellan länder.

Mot denna bakgrund är det angeläget att komplettera de traditionella fördelningsanalyserna genom att försöka belysa hur de offentliga tjänsterna är fördelade i befolkningen.⁴³ Hur den svenska inkomstfördelningen påverkas om hänsyn tas till offentligt subventionerade välfärdstjänster har analyserats i flera tidigare fördelningspolitiska redogörelser. Ett huvudresultat är att barn och ungdomar som erhåller subventionerad utbildning samt deras familjer lyfts upp i inkomstfördelningen i förhållande till hushåll med enbart vuxna. Detsamma gäller äldre som erhåller vård- och omsorgstjänster och därigenom lyfts i förhållande till yngre och mindre vårdbehövande åldrar. Kvinnor mottar totalt sett mer subventionerade välfärdstjänster än män, vilket har en utjämnande effekt på skillnaderna i ekonomisk välfärd mellan kvinnor och män.⁴⁴

I den följande redogörelsen förutsätts alla i hushållet ha lika stor nytta av subventionen, exempelvis till ett barns utbildning, eftersom alla i hushållet annars skulle behöva bidra till att betala för tjänsten. Värdet av offentliga tjänster antas inte bero på familjens storlek eller samman-

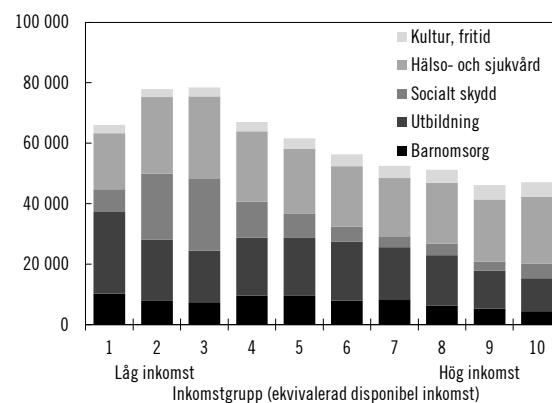
sättning, dvs. det uppstår inga stordriftsfördelar för denna typ av resursomfördelning. De totala subventionerna räknas samman för varje hushåll och fördelas sedan lika på varje medlem i hushållet. Det utvidgade inkomstbegrepp som används i resten av det här avsnittet – utökad inkomst – avser summan av kontant disponibel inkomst (justerad för försörjningsbörd) och beräknad total subvention per person.

SCB:s simuleringsmodell FASIT används för att beräkna en stor del av de offentliga individuella tjänsterna och för att fördela dessa till individerna (se underbilagan för en beskrivning av hur värdet av olika offentliga välfärdstjänster har beräknats).⁴⁵ Denna redogörelse baseras på senast tillgängliga data för 2013 och inkluderar välfärdstjänster inom områdena utbildning, barnomsorg, hälso- och sjukvård, socialt skydd (främst äldreomsorg) samt fritid och kultur.⁴⁶

Välfärdstjänsterna ökar i betydande grad det ekonomiska välståndet i alla inkomstgrupper. Välfärdstjänsterna bidrar också till en jämnare fördelning av det ekonomiska välståndet genom att värdet av dem är större i de lägre inkomstgrupperna än i de högre (se diagram 8.1). I de tre lägsta inkomstgrupperna motsvarar de offentliga tjänsterna 66 000–78 000 kronor per individ och år, medan värdet i de tre högsta inkomstgrupperna motsvarar kring 50 000 kronor.

Diagram 8.1 Välfärdstjänster i olika inkomstgrupper 2013

Kronor, 2013 års priser



Anm.: Data: HEK 2013.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

⁴² De individuellt inriktade offentliga tjänsterna motsvarar ca 19 procent av BNP 2015. Detta kan ställas i relation till de kontanta inkomstöverföringarna från offentlig sektor som uppgår till ca 15 procent av BNP 2015.

⁴³ Se t.ex. prop. 1999/2000:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 4 och prop. 2012/13:100 bilaga 2.

⁴⁴ Att kvinnor totalt sett mottar mer välfärdstjänster än män beror i huvudsak på att de i högre grad än män nyttjar barnomsorg och utbildning.

⁴⁵ Äldreomsorg, färdtjänst och hälso- och sjukvård har fördelats på hushållen efter ålder och kön, dvs. dessa tjänster har fördelats försäkringsmässigt. Övriga tjänster har fördelats efter faktisk konsumtion.

⁴⁶ Tjänster som kan konsumeras av många personer gemensamt (kollektiva tjänster), såsom infrastruktur, försvar och rättsväsende, beaktas inte.

I vilken grad välfärdstjänsterna utjämnar inkomstfördelningen kan belysas på olika sätt. Ett sätt är att stegvis analysera olika inkomstslags effekter på inkomstspridningen (se tabell 8.1). Spridningen för ekvivalerad disponibel inkomst mätt med Gini-koefficienten är 0,301. När värdet av offentliga välfärdstjänster adderas till den disponibla inkomsten minskar inkomstspridningen med 0,06 enheter, eller 20 procent.⁴⁷

Tabell 8.1 Inkomstspridning för olika inkomstslag 2013

Gini-koefficienter

Faktorinkomst (F)	0,505
Disponibel inkomst (D)	0,301
Utökad inkomst (U)	0,241
Total effekt (U-F)	-0,264
Välfärdstjänsteffekt (U-D)	-0,060

Anm.: Resultaten baseras på inkomster som beräknats med simuleringsmodellen FASIT. Faktorinkomsten (inkomster av lön, näringsverksamhet och kapital,) är justerad för försörjningsbörda. Data: HEK 2013.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Internationellt jämförbar statistik över välfärdstjänsternas betydelse för inkomstfördelningen i olika länder produceras inte regelbundet. I en OECD-studie från 2011 är Sverige och Danmark de länder som lägger mest resurser på välfärdstjänster i relation till BNP. Med det utvidgade inkomstbegreppet hade Sverige den lägsta Gini-koefficienten i OECD-området.⁴⁸

Under senare år har välfärdstjänsters betydelse för inkomstfördelningen också uppmärksamats allt mer i den akademiska forskningen. En studie av inkomstskillnaderna i ett antal EU-länder tar hänsyn till åldersspecifika skillnader i behov. Anledningen till att äldre erhåller mer vård och omsorg är att de faktiskt har ett större behov av dessa tjänster, dvs. mottagarnas levnadsstandard ökar inte i förhållande till de personer som inte behöver tjänsten. Resultatet blir då att utjämnningseffekten av välfärdstjänsterna minskar något.⁴⁹

⁴⁷ Storleken på den utjämnande effekten beror delvis på i vilken ordning inkomstslagen adderas till varandra och på hur stor spridningen är före utjämnningen. Om värdet av välfärdstjänsterna läggs till faktorinkomsten blir effekten större än om de läggs till den disponibla inkomsten.

⁴⁸ Se *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (OECD 2011). Data i studien avser inkomstår 2007.

⁴⁹ Se Aaberge, Langørgen och Lindgren, *The Impact of Public Services on the Distribution of Income in European Countries*, i Atkinson och Marlier (Eds.), *Income and Living Conditions in Europe, 2010*. Större delen av utjämnningseffekten kvarstår dock i de flesta länder. Behovsjusteringen utradar helt den relativa höjningen av äldre och yngre som sker

9 Fördelningseffekter av regeringens politik

I detta avsnitt redovisas först hur regeringens reformer hittills under mandatperioden bedöms påverka hushållens ekonomiska standard. Beräkningarna har gjorts med hjälp av mikrosimuleringsmodellen FASIT (se underbilagan). Reformerna har införts vid olika tidpunkter 2015 och 2016, och har tillkommit som resultat av överenskommelser mellan regeringspartierna och Vänsterpartiet. I beräkningarna redovisas den förväntade helårseffekten 2016 av reformerna. Hänsyn har tagits till reformer som är beräkningsbara och som har en direkt påverkan på hushållens disponibla inkomst. De reformer som har beaktats finns redovisade i underbilagan (se tabell u.3).

Regeringen har hittills under mandatperioden även genomfört betydande satsningar på skola, vård och omsorg. Värdet av dessa offentligt finansierade välfärdstjänster ingår emellertid inte i den disponibla inkomsten. För att ge en mer fullständig bild av hur den samlade politiken påverkar hushållens välfärd görs därför också en utvidgad analys där effekten av satsningar på välfärdstjänster inkluderas i beräkningarna. De reformer som har beaktats finns redovisade i underbilagan (se tabell u.4).

Beräkningarna i detta avsnitt bortser från eventuella beteendeförändringar som kan uppkomma till följd av reformerna. Vidare tas inte hänsyn till reformer som huvudsakligen förväntas påverka hushållens inkomster på ett indirekt sätt, t.ex. förändrade arbetsgivaravgifter. Att det är inkomster som analyseras innebär också att beräkningarna bortser från förändringar av inkomsternas köpkraft till följd av ändrad indirekt beskattning eller ändrade avgifter.

Effekt på ekonomisk standard

Den förda politiken bedöms ha en tydligt utjämnande fördelningspolitisk profil. Reformerna har syftat till att stärka de ekonomiska marginalerna för utsatta hushåll med svag ekonomi och att minska klyftorna mellan de som arbetar och de som inte arbetar. Satsningarna inbegriper bl.a.

med traditionella metoder. Den utjämnningseffekt som kvarstår beror på att värdet av subventionerna, givet behov, utgör en större andel av den totala inkomsten för personer med lägre inkomster.

höjd ersättning i arbetslöshetsförsäkringen, höjd sjuk- och aktivitetsersättning, höjt bostadstillägg och sänkt skatt för pensionärer, höjd barndel i försörjningsstödet och höjt underhållsstöd. Satsningarna har finansierats bl.a. genom olika skattehöjningar som främst berör personer med relativt sett höga inkomster. Eftersom skattehöjningarna även finansierar de offentliga välfärds-satsningarna på bl.a. vård, skola och omsorg (se nedan), bedöms hushållens disponibla inkomster totalt sett minska med ca 10,6 miljarder kronor 2016. Det motsvarar en minskning av den ekonomiska standarden med ca 15 miljarder kronor.⁵⁰

Regeringens reformer 2015 och 2016 bedöms bidra till en minskning av de samlade inkomstskillnaderna mätt med Gini-koefficienten (se tabell 9.1). Andelen personer med låg relativ ekonomisk standard (under 60 procent av medianen) bedöms också minska. Andelen minskar mest för de äldsta pensionärerna, men andelen minskar förhållandevis mycket även för ensamstående kvinnor med barn. Andelen minskar också mer för kvinnor än för män.

Tabell 9.1 Effekter på Gini-koefficienten och på andelen med låg relativ ekonomisk standard

Andelar i procent och förändring av andelar i procentenheter

	2016 års regler exkl. reformer	2016 års regler inkl. reformer	Reformeffekt
Gini-koefficienten	0,303	0,299	-0,004
Andel med ek. std. under 60 % av medianen			
Hela befolkningen	15,7	14,9	-0,8
Barn 0–19 år	19,6	19,2	-0,4
Äldre 75+ år	17,8	15,2	-2,6
Kvinnor 20+ år	16,4	15,2	-1,2
Män 20+ år	12,7	12,1	-0,6
Ensamst. kvinnor med barn	43,3	41,8	-1,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar

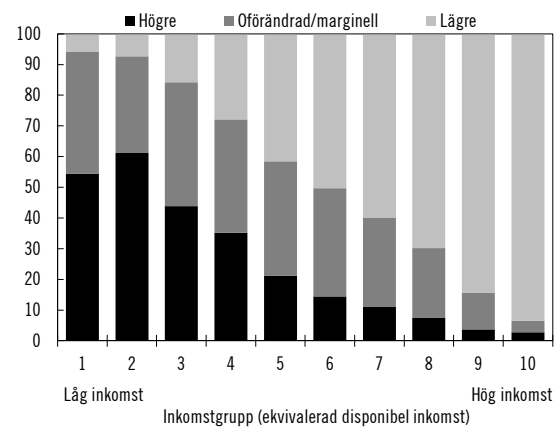
Den ekonomiska standarden bedöms öka för 26 procent och minska för 45 procent av befolkningen till följd av regeringens reformer hittills

⁵⁰ Förklaringen till att förändringen i ekonomisk standard är större är att det i begreppet ekonomisk standard korrigeras för antalet hushållsmedlemmar. Som ett resultat av det är den ekonomiska standarden i genomsnitt ca 30 procent högre än den disponibla inkomsten. Ju större hushåll i genomsnitt, desto större blir skillnaden mellan disponibel inkomst och ekonomisk standard. Om alla hushåll var ensamhushåll skulle det inte vara någon skillnad.

under mandatperioden. Många, ca 29 procent, påverkas lite eller inte alls. I samtliga inkomstgrupper finns det personer som påverkas positivt och personer som påverkas negativt (se diagram 9.1). En del berörs direkt via den egna inkomsten, medan andra berörs indirekt genom att någon annan medlem i hushållet påverkas. De som påverkas positivt finns i högre grad i de lägre inkomstgrupperna, medan de som påverkas negativt i högre grad finns i de högre inkomstgrupperna.

Diagram 9.1 Andel som får en förändrad ekonomisk standard

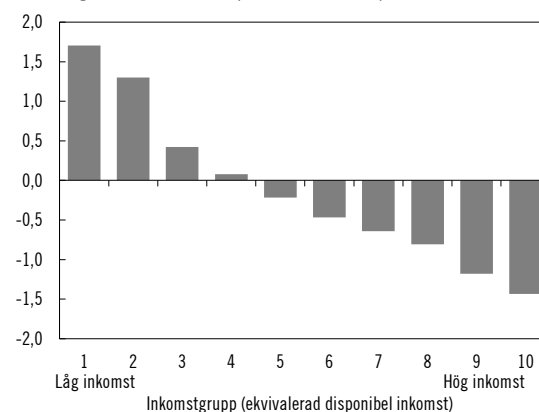
Procent



Anm.: Ekvivalerad disponibel inkomst (ekonomisk standard) är hushållets totala disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda. Individuer som beräknas få en ökning eller minskning av sin ekonomiska standard som är mindre än 50 kronor per månad placeras i kategorin Oförändrad/marginell.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 9.2 Effekt på ekonomisk standard i olika inkomstgrupper

Förändring av ekvivalerad disponibel inkomst, procent



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

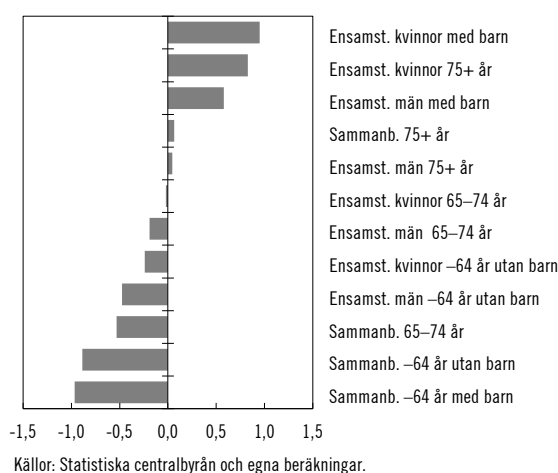
För inkomstgrupp 1 och inkomstgrupp 2 väntas den ekonomiska standarden öka med i genomsnitt 1,7 respektive 1,3 procent (se diagram 9.2). Motsvarande förändring i toppen av inkomstfördelningen är -1,2 procent för inkomstgrupp 9

och -1,4 procent för inkomstgrupp 10. Sammantaget bedöms den ekonomiska standarden minska med i genomsnitt 0,6 procent.

Ensamstående föräldrar och äldre ensamstående kvinnor bedöms få en större genomsnittlig inkomstförstärkning än övriga grupper (se diagram 9.3). För ensamstående föräldrar beror detta främst på höjningen av underhållsstödet, den höjda barndelen i försörjningsstödet samt höjningen av grundnivån i föräldrapenningen. Höjt bostadstillägg till pensionärer är en åtgärd som stärker ekonomin mest för de äldsta ensamstående kvinnorna. Även de skattelättnader som har riktats till pensionärer har främst gynnat de äldsta pensionärerna.⁵¹

Diagram 9.3 Effekt på ekonomisk standard för olika hushållstyper

Förändring av ekvivalerad disponibel inkomst, procent



Effekt på utökad inkomst

Offentligt finansierade välfärdstjänster som t.ex. skola, vård och omsorg är en mycket viktig del av omfördelningen i den svenska modellen. För att ge en mer fullständig bild av politikens inriktning i ett omfördelningssperspektiv, kompletteras därför analysen i detta avsnitt med en redogörelse för fördelningseffekterna när satsningar på offentliga välfärdstjänster beaktas i beräkningarna. Aggregatet ekonomisk standard och

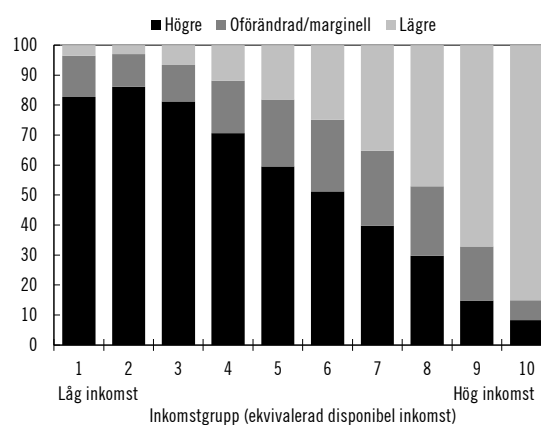
⁵¹ Höjt grundavdrag för pensionärer har genom sin konstruktion en större relativ betydelse för låginkomsttagare än för höginkomsttagare. Eftersom äldre pensionärer i genomsnitt har lägre pensioner än yngre är ökningen av den ekonomiska standarden störst i de äldre åldersgrupperna.

värdet av välfärdstjänster benämns utökad inkomst.⁵²

Under mandatperioden har regeringen gjort stora satsningar på välfärdstjänster, i storleksordningen 16 miljarder kronor. Utbildning har varit ett prioriterat område, i synnerhet grundskolan. Men satsningarna på högskola, vård, läkemedelsförmåner, äldreomsorg och kultur har också varit betydande. När den utökade inkomsten analyseras påverkas därför en större andel inom varje inkomstgrupp positivt av regeringens politik än om analysen begränsas till ekonomisk standard (se diagram 9.4). Färre påverkas också negativt. Totalt beräknas drygt hälften av befolkningen, 52 procent, få en högre utökad inkomst, ca 30 procent en lägre och ca 17 procent beräknas få en oförändrad utökad inkomst eller endast en marginell förändring.

Diagram 9.4 Andel som får en förändrad utökad inkomst

Procent



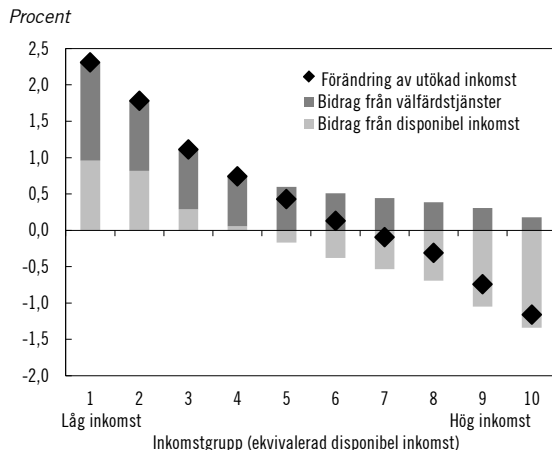
Satsningar på välfärdstjänster bidrar till att höja den utökade inkomsten, samtidigt som sänkt disponibel inkomst påverkar den utökade inkomsten i negativ riktning. På aggregerad nivå balanserar effekterna i stort sett varandra, vilket innebär att den utökade inkomsten i genomsnitt väntas bli oförändrad.

Fler inkomstgrupper får i genomsnitt en positiv utveckling när välfärdssatsningarna beaktas

⁵² Den utökade inkomsten för en individ beräknas som summan av individens ekonomiska standard och värdet av välfärdstjänsterna. Värdet av offentliga välfärdstjänster räknas samman på hushållsnivå och fördelas sedan lika på varje medlem i hushållet (se avsnitt 8 och underbilagan).

(se diagram 9.5) Den utökade inkomsten ökar i genomsnitt för de sex lägsta inkomstgrupperna och minskar för de fyra högsta inkomstgrupperna till följd av regeringens samlade politik. Satsningar på vård, skola och omsorg bidrar till en ökning av det ekonomiska välbefindandet i alla inkomstgrupper, men effekten är störst i de lägre inkomstgrupperna.

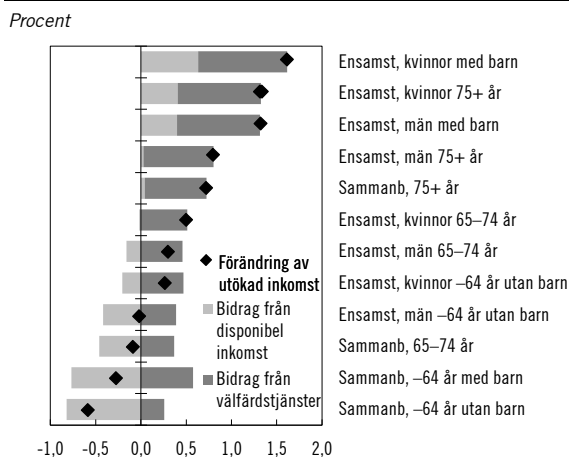
Diagram 9.5 Effekt på utökad inkomst i olika inkomstgrupper



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Samtliga hushållstyper påverkas positivt av välfärdssatsningarna, men barnfamiljer gynnas mest då utbildning utgör en stor del av satsningarna. Ensamstående föräldrar och äldre ensamstående kvinnor hör till de grupper där den utökade inkomsten ökar mest till följd av välfärdssatsningarna. Sammanboende under 65 år utan barn är den grupp som gynnas minst av reformerna (se diagram 9.6).

Diagram 9.6 Effekt på utökad inkomst för olika hushållstyper



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

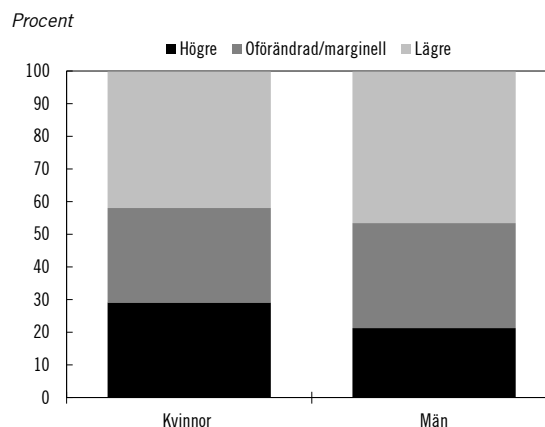
Effekter på kvinnor och mäns individuella inkomster

Ur ett jämställdhetsperspektiv är det viktigt att studera hur stora ekonomiska resurser kvinnor respektive män förfogar över, dvs. den egna inkomsten. Regeringens politik har bidragit till att stärka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.

Effekt på individuell disponibel inkomst

Den individuella disponibla inkomsten⁵³ väntas öka för 29 procent, minska för 42 procent och påverkas lite eller inte alls för 29 procent av kvinnorna till följd av regeringens reformer hittills under mandatperioden (se diagram 9.7). För män är det en något mindre andel än för kvinnor som bedöms få en ökning av den individuella disponibla inkomsten. Sammantaget väntas kvinnors individuella disponibla inkomst minska med i genomsnitt 0,3 procent till följd av regeringens reformer. Mäns individuella disponibla inkomst väntas i genomsnitt minska med 0,8 procent.

Diagram 9.7 Andel kvinnor respektive män (20 år och äldre) som får en förändrad individuell disponibel inkomst



Anm.: Individer som beräknas få en ökning eller minskning av sin individuella disponibla inkomst som är mindre än 50 kronor per månad placeras i kategorin Oförändrad/marginell.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det förhöjda grundavdraget för pensionärer innebär att den individuella disponibla inkomsten i genomsnitt ökar mer för kvinnor än för män. En anledning är att fler kvinnor än män är

⁵³ Individuell disponibel inkomst definieras som summan av individens egna marknadsinkomster, som arbetsinkomst och kapitalinkomst, samt transfereringar och skatter. Hushållsrelaterade transfereringar (exempelvis barnbidrag och bostadsbidrag) fördelas lika mellan sammanboende.

pensionärer. En annan anledning är att kvinnor i genomsnitt har lägre inkomster än män och att skattesänkningen företrädesvis gynnar låginkomsttagare. Det höjda bostadstillägget för pensionärer gynnar främst de äldsta kvinnorna.

Höjt underhållsstöd förbättrar ekonomin mest för ensamstående kvinnor med barn. Det samma gäller för höjningen av barndelen i försörjningsstödet, eftersom det är vanligare att kvinnor är ensamstående med barn. En höjd grundnivå i föräldrapenningen är också en reform som främst gynnar kvinnor, eftersom kvinnor tar ut fler dagar på grundnivå. Kvinnor studerar i större omfattning än män, vilket innebär att de höjda studiemedlen företrädesvis gynnar kvinnors inkomster. Det höjda taket i arbetslöshetsförsäkringen ökar däremot mäns genomsnittliga disponibla inkomst något mer än kvinnors, eftersom fler män hade inkomster över det tidigare taket i arbetslöshetsförsäkringen.

Av de budgetförstärkande reformerna har det avtrappade jobbskatteavdraget och den begränsade uppräkningsgränsen vid uttag av statlig inkomstskatt en större negativ effekt på inkomsterna för män än för kvinnor. Orsaken är att förslagen innebär höjd skatt vid högre inkomster, och att män i genomsnitt har högre inkomster än kvinnor, vilket medför att fler män därför berörs av förslagen.

Effekt på individuell utökad inkomst

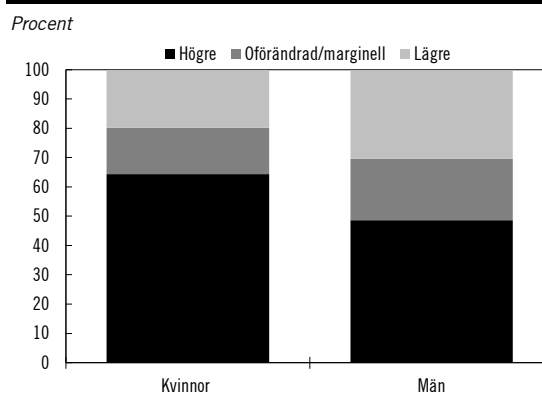
I detta avsnitt kompletteras analysen med en redogörelse för hur effekterna ser ut för kvinnor och män när satsningar på offentliga välfärdstjänster beaktas i beräkningarna. Aggregatet individuell disponibel inkomst och värdet av välfärdstjänster benämns nedan som individuell utökad inkomst.⁵⁴

När satsningarna på bl.a. vård, skola och omsorg beaktas påverkas en större andel kvinnor respektive män positivt av regeringens politik än om analysen begränsas till individuell disponibel inkomst. Den individuella utökade inkomsten väntas öka för 64 procent, minska för 20 procent och påverkas lite eller inte alls för 16 procent av kvinnorna till följd av regeringens samlade politik under mandatperioden (se diagram 9.8). Av

männen bedöms 49 procent få en ökning, 30 procent få en minskning, och för 21 procent bedöms den individuella utökade inkomsten påverkas lite eller inte alls.

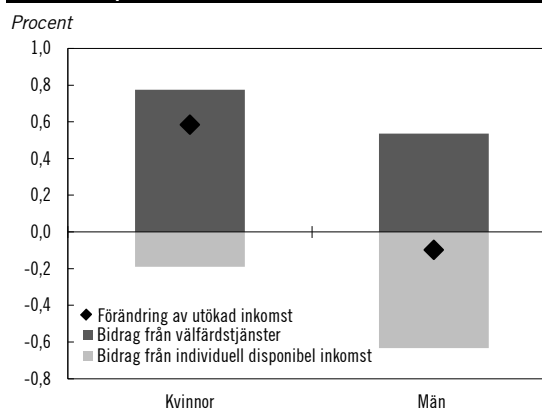
Satsningar på välfärdstjänster bidrar till att höja den individuella utökade inkomsten, samtidigt som sänkt individuell disponibel inkomst påverkar den utökade inkomsten i negativ riktning. För kvinnor beräknas regeringens sammantagna politik innebära att den individuella utökade inkomsten i genomsnitt ökar med 0,6 procent. För män bedöms dock välfärdssatsningarna inte riktigt uppväga minskningen av den individuella disponibla inkomsten (se diagram 9.9).

Diagram 9.8 Andel kvinnor respektive män (20 år och äldre) som får en förändrad individuell utökad inkomst



Anm.: Individuell utökad inkomst definieras i underbilagan. Individer som beräknas få en ökning eller minskning av sin individuella utökade inkomst som är mindre än 50 kronor per månad placeras i kategorin Oförändrad/marginell.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 9.9 Effekt på individuell utökad inkomst för kvinnor respektive män (20 år och äldre)



Anm.: Individuell disponibel inkomst och individuell utökad inkomst definieras i underbilagan.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

⁵⁴ Se underbilagan för en utförligare beskrivning av individuell utökad inkomst.

Bidraget från välfärdstjänster till förändringen av den individuella utökade inkomsten beräknas vara något större för kvinnor än för män. Det beror huvudsakligen på att reformerna är fördelade efter tidigare användningsmönster, där det framgår att kvinnor nyttjar de aktuella välfärdstjänsterna i högre grad än män.

Underbilaga

Begrepp och definitioner

Inkomstbegrepp

Disponibel inkomst: Hushållens sammanlagda inkomst från arbete, kapital, näringsverksamhet och positiva transfereringar minus negativa transfereringar såsom skatt, betalt underhållsbidrag och återbetalda studielån. Erhållna studielån ingår som en positiv transferering.

Justering för försörjningsbörda: För att kunna jämföra disponibla inkomster mellan olika typer av hushåll måste hänsyn tas till hur många personer som ska försörjas på inkomsten. Förekomsten av kollektiva nyttigheter och stordriftsfördelar hos hushåll med flera medlemmar medför att inkomst per person blir missvisande. För att justera för detta används därför en s.k. ekvivalensskala, Svensk konsumtionsenhetsskala 2004 (se skalans definition i tabell u.1).

Tabell u.1 Svensk konsumtionsenhetsskala

Första vuxen (ensamboende eller sammanboende)	1,00
Andra vuxen (sammanboende)	0,51
Ytterligare vuxen	0,60
Barn 1, 0–19 år	0,52
Barn 2, 3 ..., 0–19 år	0,42

Källa: Statistiska centralbyrån.

Ekvivalerad disponibel inkomst (ekonomisk standard): Hushållets disponibla inkomst divideras med konsumtionsvikten enligt den svenska konsumtionsenhetsskalan från 2004. Genom att justera den disponibla inkomsten för försörjningsbörda skapas ett mått som är jämförbart mellan hushåll av olika storlek. Begreppet är framtaget för att på ett så rättvisande sätt som möjligt spegla den ekonomiska standard som hushållen lever under. Ekvivalerad disponibel inkomst och ekonomisk standard används därför synonymt i texterna.

Individens ekonomiska standard: Det inkomstbegrepp som huvudsakligen används är hushållsbaserat, men redovisningen sker i regel på individnivå. Hushållets ekonomiska standard tilldelas då samtliga hushållsmedlemmar.

Individuell disponibel inkomst: För att kunna jämföra individers ekonomiska situation, utan den utjämnande effekt som erhålls vid studier av hushållsinkomster, beräknas den individuella disponibla inkomsten. Det sker genom en summering av alla individuella inkomster och genom att

fördela hushållsgemensamma inkomster, som t.ex. bostadsbidrag eller barnbidrag, lika mellan hushållets vuxna. Den individuella disponibla inkomsten är särskilt viktig för att jämföra inkomstsituationen mellan kvinnor och män.

Utökad inkomst: Den ekvivalerade disponibla inkomsten kompletteras så att hushållets inkomst även omfattar subventioner för individuella välfärdstjänster som t.ex. barnomsorg, utbildning och hälso- och sjukvård. De totala subventionerna räknas samman för varje hushåll och fördelas sedan lika på varje medlem i hushållet. Värdet av offentliga tjänster antas inte bero på familjens storlek eller sammansättning, dvs. det uppstår inga stordriftsfördelar för denna typ av resursomfördelning.

Individuell utökad inkomst: Den individuella disponibla inkomsten kompletteras så att individens inkomst även omfattar subventioner för individuella välfärdstjänster som t.ex. barnomsorg, utbildning och hälso- och sjukvård. De totala subventionerna räknas samman för varje enskild vuxen i hushållet. Summan av barnens subventioner delas jämt på de vuxna i hushållet.

Kapitalvinst/förlust: Avser uppkommen vinst eller förlust vid försäljning av värdepapper, utländsk valuta, personlig egendom, andel i handelsbolag, fastighet eller bostadsrätt. En värdeökning registreras som inkomst först när tillgången avyttras och vinsten realiserar. Värdeökningar som ackumulerats under många år kan därför komma att registreras som en inkomst under ett enskilt år, medan en värdeökning som uppkommit under året utan att realiserar inte räknas in i den disponibla inkomsten.

Redovisningsgrupper

Inkomstgrupper: Populationen delas in i tio lika stora grupper (decilgrupper) sorterade efter stigande inkomst. Det mittersta värdet, gränsen mellan den femte och sjätte inkomstgruppen, utgör medianen i populationen.

Percentilgrupper: Den 99:e percentilen är den inkomst som avgränsar de 1 procent av befolkningen som har högst inkomster. Den 90:e percentilen är den inkomst som avgränsar de 10 procent av befolkningen som har högst inkomster osv. Percentilgruppen p99–p100 avser då den översta procenten i fördelningen, p90–p99 avser den översta tiondelen exklusive den översta procenten osv.

Hushållstyper: Populationen delas in efter hushållets sammansättning med avseende på antal vuxna i hushållet, förekomst av barn samt ålder.

Barn: Enligt SCB:s definition är barn individer i åldern 0–19 år utan egen bostad.

Ekonomiska mått

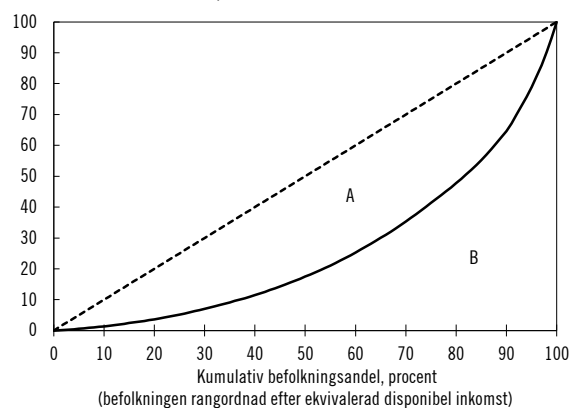
Inkomstandelar: För att beskriva utvecklingen i olika delar av inkomstfördelningen används ofta inkomstandelar. Dessa beräknas som den andel av de totala inkomsterna som en viss grupp, t.ex. en inkomstgrupp, förfogar över.

Gini-koefficient: Gini är det vanligast förekommande inkomstspidningsmättet och kan definieras utifrån Lorenz-kurvan. Om befolkningen sorterats i stigande ordning med avseende på ekvivalerad disponibel inkomst visar Lorenz-kurvan sambandet mellan den kumulativa frekvensfördelningen och den kumulativa andelen av totala inkomster (se diagram u.1 för ett exempel utifrån en fiktiv population). Ju mer kurvan avviker från diagonallinjen desto ojämnare är fördelningen.

Gini-koefficienten kan uttryckas som kvoten mellan den yta som avgränsas av diagonallinjen och Lorenzkurvan (A) och den totala ytan under diagonallinjen (A+B). Om alla har exakt lika stora inkomster är Gini-koefficienten lika med noll (maximal jämlikhet). Om en individ har alla inkomster är Gini-koefficienten lika med ett (maximal ojämlikhet).

Diagram u.1 Hypotetisk Lorenz-kurva

Kumulativ inkomstandel, procent



Koncentrationsindex: Ett inkomstslags koncentrationskurva visar inkomstslagets fördelningsprofil i förhållande till fördelningen av totala disponibla inkomster. Koncentrationskurvan är nära besläktad med Lorenzkurvan i diagram u.1.

Om y-axeln i diagram u.1 i stället mäter den kumulativa andelen av de totala inkomsterna från ett visst inkomstslag, t.ex. faktorinkomster, erhålls faktorinkomsternas koncentrationskurva. En viktig skillnad i förhållande till Lorenzkurvan är att koncentrationskurvan inte är begränsad till att ligga under den diagonala jämlikhetslinjen. För inkomstslag som huvudsakligen tillfaller personer med låga inkomster kommer koncentrationskurvan att ligga ovanför den diagonala jämlikhetslinjen.

Koncentrationsindexet är en numerisk representation av koncentrationskurvan, på samma sätt som Gini-koefficienten är en numerisk representation av Lorenzkurvan. Beräkningen sker på samma sätt som för Gini-koefficienten, dvs. som kvoten mellan ytorna (A) och (A+B) i diagram u.1. I det fall koncentrationskurvan ligger ovanför jämlikhetslinjen görs beräkningen på motsvarande sätt, men index erhåller ett negativt värde. Koncentrationsindexet kan därför anta värden mellan -1 och 1.

Mått på ekonomiska drivkrafter

Marginaleffekt: Den andel av en marginell inkomstökning som faller bort till följd av ökad skatt, ökade avgifter och minskade transfereringar. Beräkningarna utförs med hjälp av FASIT-modellen (se nedan), efter en tänkt årlig inkomstökning om 12 000 kronor. De inkomstslag som antas kunna ge upphov till margineffekter är inkomstskatter, barnomsorgsavgifter, bostadsstöd, betalt underhållsstöd, ekonomiskt bistånd och återbetalning av studielån.

Ersättningsgrad: Den andel av den disponibla inkomsten som hushållet får behålla när individen går från arbete till arbetslöshetsersättning, sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning. Ersättningsgraden visar hur hushållets ekonomiska standard förändras och beror på inkomster från alla i hushållet. Ersättningsgraden har beräknats med hjälp av FASIT-modellen (se nedan).

Fördelningspolitiska nyckeltal

Skillnader i individuell disponibel inkomst mellan kvinnor och män: Individuell disponibel inkomst beräknas för kvinnor respektive män i förvärsaktiv ålder 20–64 år. Individuell disponibel inkomst definieras som summan av individens egna marknadsinkomster, transfereringar och skat-

ter. Hushållsrelaterade transfereringar delas lika mellan sammanboende.

Andel med låg ekonomisk standard: Andelen med låg ekonomisk standard enligt ett absolut synsätt definieras som andelen individer med en ekonomisk standard understigande 60 procent av 1995 års prisjusterade medianinkomst. Andelen med låg ekonomisk standard enligt ett relativt synsätt definieras som andelen individer med en ekonomisk standard understigande 60 procent av medianinkomsten respektive år.

Andel med låg materiell standard: Alla EU-länder mäter årligen utvecklingen av andelen personer med låg materiell standard i undersökningen SILC (Statistics on Income and Living Conditions). Svår materiell deprivation, eller mycket låg materiell standard, definieras som att individen saknar förmåga (ej beroende på sitt individuella val av livsstil) inom minst fyra av nio komponenter: att möta oväntade utgifter, att åka på en veckas semesterresa, att betala skulder (lån, hyra etc.), att äta en måltid med kött, kyckling eller fisk varannan dag, att hålla hemmet tillräckligt varmt, att ha en tvättmaskin, att ha en färg-TV, att ha en telefon och att äga en bil.

Andel som försörjs med olika typer av sociala ersättningar: Antalet personer i åldern 20–64 år som försörjs med olika typer av sociala ersättningar räknas i s.k. helårsekvivalenter. Med helårsekvivalenter avses det antal individer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning från sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ersättning vid arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. Exempelvis utgör två personer, som varit heltidsarbetslösa ett halvår var, tillsammans en helårsekvivalent. Uppgifterna har sammanställts av Finansdepartementet baserat på data från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och SCB.

Datamaterial och beräkningsmetoder

HEK – Hushållens ekonomi

Urvalsundersökningen Hushållens ekonomi (HEK) var 1975–2013 källan till Sveriges officiella inkomstfördelningsstatistik. Från och med undersökningsår 2014 ersätts emellertid HEK med ny totalräknad inkomstfördelningsstatistik (TRIF, se nedan).

HEK var en urvalsundersökning som genomfördes varje år. Urvalet bestod av individer som var 18 år eller äldre bland samtliga hushåll och

individer som var folkbokförda i landet i slutet av undersökningsåret. Både urvalspersonen och tillhörande hushållsmedlemmar ingick i undersökningen. Uppgifterna samlades in från deklara-tionsuppgifter, telefonintervjuer och olika administrativa register. I den sista versionen av HEK (2013) ingick ca 39 000 individer fördelade på ca 17 000 hushåll.

Hushållsbegreppet i HEK bygger på s.k. kosthushåll. Ett kosthushåll utgörs av alla personer som bor i samma bostad och har gemensam hushållning. I kosthushållet ingår t.ex. kvarboende ungdomar. Ett kosthushåll kan också bestå av flera generationer, syskon eller kompisar som bor tillsammans och har gemensam hushållning. Barn som bor lika mycket hos båda föräldrarna räknas till det hushåll där de är folkbokförda och ingår således endast i den ene förälderns hushåll.

TRIF – Totalräknad inkomstfördelningsstatistik

SCB beslutade 2010 att urvalsundersökningen HEK skulle läggas ner och ersättas med totalräknad registerbaserad inkomstfördelningsstatistik (TRIF). HEK och TRIF har samma syfte, nämligen att beskriva utvecklingen och fördelningen av hushållens inkomster. Framställningen av statistiken skiljer sig dock åt, vilket medför att de båda datakällorna inte är fullt jämförbara. De huvudsakliga skillnaderna i framställningen av statistik är undersökningarnas upplägg, konstruktionen av hushållsbegrepp samt tillämpningen av inkomstbegreppet för disponibel inkomst.

TRIF baseras helt och hållet på administrativa register från bl.a. Skatteverket och Försäkringskassan, medan HEK var en urvalsundersökning som samlade in uppgifter både via telefonintervjuer (t.ex. uppgifter om hushållssammansättning) och administrativa register.

Hushållsbegreppet i TRIF bygger på s.k. bostadshushåll. Bostadshushållet utgörs av samtliga personer som är folkbokförda på samma fastighet och lägenhet. Det speglar således personers folkbokförda boende, och till skillnad från hushållsbegreppet i HEK finns det inte några krav på gemensam hushållning inom hushållet.⁵⁵

⁵⁵ Personer som saknar uppgift om lägenhetsidentitet i folkbokföringen undantas från kravet om folkbokföring på lägenhet. För dessa personer,

Skillnaden i disponibel inkomst mellan HEK och TRIF är hanteringen av sådana inkomster som inte finns i administrativa register, vilket i det här fallet handlar om transferering av underhållsbidrag mellan separerade föräldrar. I HEK samlas data om underhållsbidrag in i intervjun. I TRIF används i stället en modell för simulering av underhållsbidrag.

Förändringar i framställningen av statistik tenderar att leda till s.k. tidsseriebrott. I en nyligen publicerad rapport ger SCB en översiktlig bild av hur de ändrade förutsättningarna för statistiken påverkar statistikens kvalitet och jämförbarhet.⁵⁶ Studien baseras på analyser av tre parallella årgångar av TRIF och HEK (2011–2013). Den övergripande bilden är att TRIF ger något högre skattningar av den ekonomiska standardens medelvärde och median samt en något mer sammanpressad inkomstspridning än HEK (lägre Gini-koefficient och en lägre andel med inkomster under 60 procent av medianen). Enligt SCB:s studie är detta främst en följd av det ändrade hushållsbegreppet, medan förändringen av inkomstbegreppet endast har marginell betydelse.⁵⁷

Statistiskt Analysregister (STAR)

Finansdepartementet har i arbetet med denna redogörelse endast haft tillgång till ett obundet slumpmässigt urval från den totalräknade statistiken (TRIF). Detta urval finns tillgängligt för 2013–2014 och refereras till som STAR i denna redogörelse. I STAR-urvalet för 2014 ingår ca 1,8 miljoner individer fördelade på ca 640 000 bostadshushåll. De uppgifter som i denna redogörelse refererar till TRIF som källa är hämtade från den begränsade mängd bearbetningar av den totalräknade statistiken som SCB har publicerat.

LINDA – Longitudinell individdatabas

LINDA-databasen består av ett urval om cirka tre procent av den svenska befolkningen. Till

ca 300 000, används familjebegreppet i SCB:s Register över totalbefolkningen (RTB) som approximation för bostadshushåll.

⁵⁶ Se SCB, Övergång från urvalsbaserad till totalräknad inkomstfördelningsstatistik, Hushållens ekonomi bakgrundsfakta 2016:1.

⁵⁷ Vid redovisning av inkomstnivå efter hushållstyp tycks för flertalet hushållstyper (sammanboende med barn undantaget) disponibel inkomst bli något lägre i TRIF än i HEK. För flertalet hushållstyper (sammanboende med barn undantaget) redovisas också en större andel med inkomster under 60 procent av medianen i TRIF än i HEK.

dessa urvalsindivider har eventuella hushållsmedlemmar adderats. Totalt omfattar urvalet ca 860 000 individer för år 2014. Databasen har en longitudinell struktur där de ingående individerna kan observeras vid upprepade tillfällen. För närvarande finns information för 1968–2014.

Det hushållsbegrepp som används i LINDA baseras endast på information från administrativa register. Som en konsekvens av detta betraktas i LINDA sammanboende par som inte är gifta eller har gemensamma barn som separata hushåll.

EU-SILC

EU:s statistik över inkomst- och levnadsvillkor (EU-SILC) är ett instrument som syftar till att samla in aktuella och jämförbara tvärsnitts- och longitudinella mikrodata för flera väsentliga välfärdsdimensioner, t.ex. inkomst, fattigdom, social utslagning och levnadsvillkor. Instrumentet är förankrat i det europeiska statistiksystemet. Social utslagning och uppgifter om boende samlas in på hushållsnivå medan uppgifter över arbetsituation, utbildningsnivå och hälsostatus erhålls på individnivå för personer över 16 år. Inkomstuppgifterna är huvudsakligen på individnivå.

FASIT

För att analysera fördelningseffekter av ändrade regler i välfärdssystemen använder regeringen mikrosimuleringsmodellen FASIT. Till grund för beräkningarna i denna redogörelse ligger HEK-data för 2013. Modellen tillåter undersökningar av hur disponibel inkomst m.m. påverkas av en ändring av reglerna för beräkning av olika skatter och transfereringar. För en analys av år där utfallsdata ännu inte finns tillgängliga görs en framskrivning av de ekonomiska och demografiska förhållanden som väntas gälla för det aktuella året (se nedan). Det är även möjligt att undersöka hur en regeländring påverkar marginaleffekter och ersättningsgrader för hushållen. Effekterna kan undersökas för olika grupper (inkomstgrupper, hushållstyper etc.) eller aggregerat till samhällsnivå.

På grund av eftersläpningen i inkomststatistiken krävs en framskrivning av data för att möjliggöra analyser av senare år. Framskrivningen görs i två steg. Först kalibreras datamaterialets urvalsvikter så att kända ändringar i befolk-

ningsstrukturen och andra antalsuppgifter⁵⁸ återspelas. Genom kalibreringen justeras det antal individer som representeras av en viss individ i datamaterialet utan att individens övriga variabelvärden påverkas. För att justera vissa inkomstvariabler med avseende på den kända utvecklingen tillämpas sedan proportionell skalning. Detta görs bl.a. för löner, kapitalvinster och övriga kapitalinkomster.

Beräkning och fördelning av välfärdstjänster 2013
 FASIT används för att beräkna en stor del av de offentliga individuella tjänsterna och fördela dessa till individerna. De välfärdstjänster som omfattas finns inom områdena barnomsorg, utbildning, hälso- och sjukvård, socialt skydd och fritid och kultur. För flertalet av välfärdstjänsterna inom dessa områden finns det individuppgifter, dvs. en koppling mellan individ och tjänst med tillhörande subventionsbelopp. Av SCB:s dokumentation framgår i detalj hur beräkningarna görs. Nedan följer en kortfattad beskrivning.

Barnomsorg: Beräkningarna för förskola och pedagogisk omsorg samt fritidshem baseras på uppgifter på individnivå om vilka barn som har funnits inom barnomsorgen (hela eller halva året). Kostnaderna baseras på årskostnad för en individ exklusive avgiften på kommunnivå.

Utbildning: Uppgifter på individnivå om omfattningen av deltagande i olika utbildningsformer och uppgifter om årskostnader används för att beräkna kostnad per studerande.

Hälso- och sjukvård: Läkemedelskostnaden fördelas på hela befolkningen efter kön och åldersgrupp. Landstingets kostnader för specialisttandvård fördelas jämnt över de personer som har fått tandvårdsbidrag av staten. Slutenvårdens kostnader fördelas på ålder och kön utifrån Socialstyrelsens Patientregister. Uppgifter om antal dagar i slutenvården efter region, ålder och kön används. Öppenvårdsbesöken har fördelats efter ålder och kön, baserat på uppgifter från HEK-intervjun och Patientregistret för 2009. Alla i respektive grupp får ett beräknat antal besök. Kostnad per besök beräknas genom att makro-

kostnaden divideras med uppräknat totalt antal besök.

Socialt skydd: För äldreomsorgen har en brukarkostnad beräknats utifrån varje kommuns totala kostnad och antal brukare i ordinärt respektive särskilt boende. Kostnadsuppgifterna hämtas från SCB:s statistikdatabas. Antalet färdtjänsttagare har fördelats på HEK så att det uppräknade antalet ska stämma överens med officiell statistik. Fördelningen sker utifrån uppgifter om antal resor per åldersgrupp, kön och län. Genomsnittlig kostnad per resa beräknas för varje län. För arbetsmarknadsutbildning finns kostnadsuppgifter och individuppgifter från Arbetsförmedlingen. Utifrån den totala kostnaden för åtgärden beräknas en dagkostnad för respektive utbildningsform. För individerna finns uppgift om antal dagar i åtgärden.

Fritid och kultur: Kostnader för deltagande i olika fritidsföreningars verksamhet och besök på liveframträdande, som teaterföreställning, konsert, opera- balett- och dansföreställning, har fördelats efter disponibel inkomst på personer i åldern 6–80 år.

Utökad inkomst: Beräkningen av hushållens utökade inkomst baseras på de värden av välfärdstjänster som beräknats av FASIT. Värdet av äldreomsorg har dock fördelats på hushållen efter ålder och kön. Det innebär att äldreomsorg, färdtjänst och hälso- och sjukvård har fördelats försäkringsmässigt. Övriga välfärdstjänster har fördelats efter beräknad faktisk konsumtion.

Beräkning av effekter av välfärdsreformer

Vid beräkning av reformeffekter på välfärdstjänsteområdet 2015 och 2016 är konsumtionsmönstren i FASIT/HEK utgångspunkten. Välfärdstjänsterna är där uppdelade i ca 20 olika kategorier, t.ex. grundskola och äldreomsorg, där varje kategori har ett eget konsumtionsmönster. Varje enskild reform bedöms tillhöra någon av dessa kategorier. Värdet av tjänsten fördelas därefter i befolkningen enligt det befintliga konsumtionsmönstret för den aktuella kategorin. Reformen som är av mer generell karaktär fördelas i enlighet med det konsumtionsmönster som gäller för välfärdstjänsterna totalt.

Välfärdstjänsterna hanteras olika vid beräkning av utökad inkomst respektive individuell utökad inkomst. Vid beräkningen av utökad inkomst summeras värdet av välfärdstjänsterna för hushållet, och därefter fördelas det totala värdet jämnt på alla medlemmar i hushållet. För indivi-

⁵⁸ Detta gäller antal utbetalade a-kassedagar, antal föräldrapenningdagar, antal individer i arbetsmarknadspolitiska program, antal sysselsatta i olika arbetsmarknadssektorer, antal sjukpenningdagar, antal individer med sjuk- och aktivitetsersättning, antal individer med inkomstgrundad ålderspension samt antal individer med garantipension.

duell utökad inkomst beräknas värdet av välfärdstjänsterna separat för män respektive kvinnor. I de fall att det finns barn i hushållet fördelas värdet av de välfärdstjänster som barnen nyttjar jämnt mellan föräldrarna i hushållet.

Tabell u.2 Nyckeltal 1995 och 2000–2014

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kvinnors individuella disponibla inkomst som andel av männens (%) ¹⁾	80,3	81,1	80,9	81,7	82,3	82,8	80,8	82,0
Gini inkl. kapitalvinster ²⁾	0,227	0,294	0,266	0,258	0,253	0,258	0,271	0,287
Gini exkl. kapitalvinster ²⁾	0,213	0,240	0,235	0,235	0,230	0,232	0,237	0,245
Andel ekonomiskt utsatta (%)								
Låg ek. standard (relativ 60) ²⁾	7,3	9,3	9,3	9,7	8,9	9,3	10,1	10,2
Låg ek. standard (absolut 60) ¹⁾	7,3	5,4	4,8	4,6	4,2	3,9	3,8	3,3
Mycket låg materiell standard ³⁾	-	-	-	-	-	3,0	2,3	2,1
Andel hushåll med ek. bistånd ⁴⁾	9,9	7,2	6,4	6,0	5,9	5,9	6,1	5,8
Andel (20–64 år) som försörjs med olika sociala ersättningar (%) ⁵⁾	23,3	20,4	20,1	20,7	20,8	21,3	21,0	20,2
Marginaleffekt (%) ^{1),6)}	-	42,6	40,7	39,8	39,9	40,4	40,0	39,4
Ersättningsgrad (%) ^{1),7)}								
Arbetslöshet	-	78,0	78,0	79,0	80,0	80,0	80,0	77,8
Sjukpenning	-	85,0	84,0	84,0	83,0	83,0	84,0	86,7
Sjuk- och aktivitetsersättning	-	-	-	-	-	-	75,0	77,0
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kvinnors individuella disponibla inkomst som andel av männens (%) ¹⁾	80,4	81,0	82,0	81,2	81,3	81,2	83,4	83,6
Gini inkl. kapitalvinster ²⁾	0,307	0,289	0,291	0,297	0,294	0,290	0,293	0,304
Gini exkl. kapitalvinster ²⁾	0,257	0,259	0,267	0,265	0,266	0,267	0,266	0,271
Andel ekonomiskt utsatta (%)								
Låg ek. standard (relativ 60) ²⁾	12,2	13,2	13,4	14,1	13,9	13,9	13,8	14,4
Låg ek. standard (absolut 60) ¹⁾	3,2	3,9	4,1	4,0	3,9	3,5	3,0	2,8
Mycket låg materiell standard ³⁾	2,2	1,4	1,6	1,3	1,2	1,3	1,4	0,7
Andel hushåll med ek. bistånd ⁴⁾	5,6	5,7	6,2	6,2	6,0	5,7	5,7	5,6
Andel (20–64 år) som försörjs med olika sociala ersättningar (%) ⁵⁾	17,8	16,2	16,8	16,7	15,6	15,7	16,0	15,8
Marginaleffekt (%) ^{1),6)}	36,4	35,7	33,3	32,8	33,6	33,4	33,7	32,7
Ersättningsgrad (%) ^{1),7)}								
Arbetslöshet	74,8	72,7	70,9	69,7	69,2	68,7	69,3	68,4
Sjukpenning	83,4	81,9	81,2	80,2	80,1	80,0	80,7	80,0
Sjuk- och aktivitetsersättning	74,8	73,1	72,5	71,4	71,9	72,0	72,4	72,0

Anm.: 1) På grund av dataomläggning är serien före 2013 inte helt jämförbar med serien 2013–2014 (HEK 1995–2012, STAR 2013–2014). 2) På grund av dataomläggning är serien före 2011 inte helt jämförbar med serien 2011–2014 (HEK 1995–2010, TRIF 2011–2014). 3) Data från Eurostat. 4) Data från Socialstyrelsen. Från 2012 ingår inte längre introduktionsersättning i redovisningen av ekonomiskt bistånd, vilket skapar ett brott i serien för andel med ekonomiskt bistånd. 5) Uppgifterna har sammanställts av Finansdepartementet baserat på data från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och SCB. 6) Tidsseriebrott till följd av att SCB från och med FASIT 2011 använder en ny metod för att beräkna skattefria transfereringar. 7) På grund av ändrade beräkningskonventioner för ersättningsgrader är serierna före 2006 inte helt jämförbara med serierna 2006–2013 (se underbilagan för en beskrivning av hur ersättningsgraderna beräknas).
Källor: Statistiska centralbyrån, Eurostat och egna beräkningar.

Tabell u.3 Reformers som beaktas vid beräkning av politikens effekter på disponibel inkomst

Reformer 2015
Höjt tak i arbetslöshetsförsäkringen, från 680 till 910 kronor de 100 första dagarna och därefter från 680 till 760 kronor
Golvet i arbetslöshetsförsäkringen höjs från 320 till 365 kronor
Höjd ersättningsgrad i sjuk- och aktivitetsersättningen, från 64 till 64,7 procent
Underhållsstödet höjs med 300 kronor, till 1 573 kronor
Höjt bostadstillägg för pensionärer (ersättningsgraden höjs från 93 till 95 procent)
Höjd norm för skälig levnadsstandard i försörjningsstödet
Lånedelen i studiemedlen höjs med ca 1 000 kr per månad
Sänkt avdrag för pensionssparande, från 1 200 kronor till 1 800 kronor
Höjd expeditionsavgift till CSN, från 120 till 150 kronor
Reformer 2016
Grundavdraget höjs för pensionärer med månadsinkomst under 20 000 kronor
Grundnivån i föräldrapenningen höjs med 25 kronor till 250 kronor
Barndelen i försörjningsstödet höjs med 100 kronor för barn 0–6 år och med 250 kronor för barn 7–18 år
Jobbskatteavdraget fasas ut för personer med månadslön över 50 000 kronor
Den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt skrivs inte upp 2016
ROT-avdraget sänks från 50 till 30 procent
Taket i RUT-avdraget sänks till 25 000 kronor för personer under 66 år
Höjd skatt med 0,75 procent på investeringssparkonto
Slopas skattereduktion för gåva
Slopas avdrag för kapitalförvaltningsavgifter
Slopas avdragsrätt för pensionssparande
Jämställdhetsbonusen tas bort
Fritidspenningen tas bort
Etableringsersättning i samband med arbete avskaffas

Källa: Egna beräkningar.

Tabell u.4 Bedömning av fördelning av reformer på välfärdstjänstområdet på olika verksamhetsområden

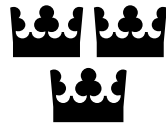
Procent

Grundskola och gymnasieskola	23
Barnomsorg och fritidsverksamhet	7
Kultur och fritid	5
Högskola och vuxenutbildning	15
Vård och omsorg inklusive läkenedel	40
Övrigt	9
Totalt	100

Källa: Egna beräkningar.

Bilaga 3

Investeringar och kapitalstock



Bilaga 3

Investeringar och kapitalstock

Innehållsförteckning

1	Inledning	6
2	Investeringar och kapitalstock i Sverige.....	6
2.1	Utvecklingen av totala investeringar.....	6
2.2	Investeringar i olika sektorer.....	7
2.3	Investeringar i olika kapitaltyper.....	9
2.4	Internationell jämförelse av investeringarna	9
2.5	Bostadsinvesteringar	11
3	Offentliga investeringar och kapitalstock.....	14
3.1	Den offentliga sektorns investeringar.....	15
3.2	Offentliga investeringar i väg och järnväg	16

Tabellförteckning

Tabell 2.1	Genomsnittligt antal boende per hushåll	13
------------	---	----

Diagramförteckning

Diagram 2.1	Fasta bruttoinvesteringar 1950–2015.....	7
Diagram 2.2	Fasta bruttoinvesteringar per sektor 1980–2015.....	7
Diagram 2.3	Näringslivets investeringar 1993–2015.....	8
Diagram 2.4	Kapitalstock i olika sektorer 1993–2013.....	8
Diagram 2.5	Fasta bruttoinvesteringar per kapitaltyp 1980–2015.....	9
Diagram 2.6	Investeringskvot i olika länder, genomsnitt 2000–2014.....	9
Diagram 2.7	Näringslivets investeringar i olika länder, genomsnitt 2000–2014.....	10
Diagram 2.8	Offentliga myndigheters investeringar i olika länder, genomsnitt 2000–2014.....	10
Diagram 2.9	Investeringar i maskiner och inventarier i olika länder, genomsnitt 2000–2014.....	10
Diagram 2.10	Investeringar i immateriella tillgångar i olika länder, genomsnitt 2000–2014.....	10
Diagram 2.11	Bostadsinvesteringar i olika länder, genomsnitt 2000–2014.....	10
Diagram 2.12	Investeringar i övriga byggnader och anläggningar i olika länder, genomsnitt 2000–2014.....	11
Diagram 2.13	Antal färdigställda lägenheter per år 1958–2015.....	11
Diagram 2.14	Bostadsbestånd och boendetäthet 1980–2015.....	12
Diagram 2.15	Bostadsinvesteringar 1993–2015.....	12
Diagram 2.16	Färdigställda lägenheter i Norden.....	13
Diagram 2.17	Bostadsinvesteringar i Norden och euroområdet.....	13
Diagram 3.1	Offentliga bruttoinvesteringar 1950–2015.....	15
Diagram 3.2	Statliga investeringar 1950–2015.....	16
Diagram 3.3	Kommunsektorns investeringar 1950–2015.....	16
Diagram 3.4	Kapitalstock i stat och kommunsektorn 1993–2015.....	16
Diagram 3.5	Investeringar i järnväg 1993–2015.....	17
Diagram 3.6	Investeringar i väg 1993–2015.....	17
Diagram 3.7	Kapitalstock av järnväg och väg 1993–2015.....	18
Diagram 3.8	Kapitalstock av järnväg och väg 1993–2015, fasta priser.....	18
Diagram 3.9	Trafikvolymen för gods- och persontrafik 1970–2013.....	18
Diagram 3.10	Transportinvesteringar, genomsnitt 2000–2013.....	19
Diagram 3.11	Järnvägsnät 2014.....	19
Diagram 3.12	Motorvägsnät 2013.....	19
Diagram 3.13	Skillnader mellan statens investeringar enligt nationalräkenskaperna och årsredovisningen för staten.....	20
Diagram 3.14	Statens infrastrukturinvesteringar 1999–2015.....	20

Sammanfattning

- I denna bilaga beskrivs investeringarna och kapitalstocken i svensk ekonomi, med särskilt fokus på den offentliga sektorn. Syftet är främst att beskriva utvecklingen över tid och att jämföra med andra länder.
 - Investeringarna som andel av BNP (investeringskvoten) var 2015 högre än genomsnittet sedan 1950. Sverige hör till de länder som har den högsta investeringskvoten inom OECD och EU. Investeringsnivåerna inom vissa områden är dock relativt låga i ett internationellt perspektiv, t.ex. bostadsinvesteringarna.
 - År med låga bostadsinvesteringar har tillsammans med de senaste årens starka befolkningstillväxt inneburit att boendetätheten har ökat, särskilt i storstadsregionerna. Boendetätheten (dvs. genomsnittligt antal boende per hushåll) har dock sedan 1980 varit låg i en internationell jämförelse.
 - Näringslivets investeringar, som minskade kraftigt i kölvattnet av finanskrisen 2008, har ökat sedan 2014.
 - De offentliga investeringarna som andel av BNP har legat runt 4 procent sedan slutet av 1990-talet. De senaste åren har dock kommunsektorns investeringar ökat, samtidigt som de statliga investeringarna minskat. Ökningen av de kommunala investeringarna kan främst hänföras till satsningar på infrastruktur och fastigheter.
 - Sveriges investeringar i transportinfrastruktur har legat något under genomsnittet bland OECD-länderna 2000–2013. Ökade trafikvolymerna har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet tidvis är högt, speciellt i delar av storstadsregionerna.
 - Oavsett investeringsvolym är det angeläget att varje investeringsprojekt prioriteras utifrån sin förväntade samhällsekonomiska avkastning. Genom att använda ekonomins resurser på ett effektivt sätt förbättras förutsättningarna för ökad välfärd och hållbar ekonomisk utveckling.
-

1 Inledning

Investeringarnas och kapitalstockens storlek och sammansättning är av stor betydelse för samhällets ekonomiska utveckling och befolkningens välbefinnande. En hög produktion i näringslivet och den offentliga sektorn förutsätter god tillgång till realkapital som maskiner, datorer, byggnader, transportinfrastruktur och elnät. Det är viktigt att investeringarna, såväl i näringslivet som i den offentliga sektorn, ligger på en väl avvägd nivå. En alltför stor investeringsvolym skapar överkapacitet och en situation där realkapitalet inte utnyttjas fullt ut. Resurserna i ekonomin används därmed på ett ineffektivt sätt då de i stället skulle ha kunnat skapa högre välbefinnande genom t.ex. högre privat eller offentlig konsumtion. Om investeringsvolymen å andra sidan blir alltför liten, kan detta bromsa den ekonomiska utvecklingen. Både en för hög och en för låg nivå på investeringarna kan därför resultera i att befolkningens välbefinnande ökar långsammare än vad som annars skulle ha varit fallet.

I denna bilaga redovisas utvecklingen av investeringarna i Sverige över tid och i ett internationellt perspektiv, med en fördjupning i bostadsinvesteringar. Ett särskilt fokus ligger på de offentliga investeringarna, framför allt investeringarna i transportinfrastruktur. I bilagan beskrivs också den vägledning som ges av forskningen kring vad som är en lämplig nivå för investeringarna och kapitalstocken inom den offentliga sektorn.

2 Investeringar och kapitalstock i Sverige

2.1 Utvecklingen av totala investeringar

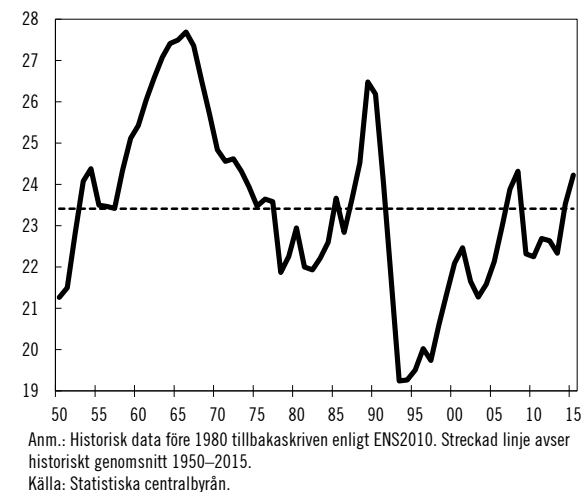
De fasta bruttoinvesteringarna¹ som andel av BNP har varierat kraftigt i Sverige över tiden (se diagram 2.1). Investeringarna låg på en särskilt hög nivå på 1960-talet och under slutet av 1980-talet. På 1960-talet var den höga investerings-

¹ Se fördjupningsrutan Statistiken för investeringar och kapitalstock för en närmare beskrivning av investeringsbegreppen.

nivån framför allt en följd av omfattande bostadsinvesteringar, men även till viss del stora investeringar i övriga näringslivet. Den höga investeringsnivån under slutet av 1980-talet utgjordes främst av stora investeringar bland tjänste- och varuproducenter, men även i viss utsträckning av omfattande bostadsinvesteringar (se diagram 2.2). Efter 1990-talskrisen minskade investeringarna i Sverige kraftigt, men återhämtade sig delvis under senare delen av 1990-talet. Sedan 2000 har investeringarna i Sverige i genomsnitt utgjort 22,7 procent av BNP, vilket är knappt 1 procentenhet lägre än genomsnittet sedan 1950. År 2015 var andelen högre än detta genomsnitt och uppgick till 24,2 procent av BNP.

Diagram 2.1 Fasta bruttoinvesteringar 1950–2015

Procent av BNP



2.2 Investeringar i olika sektorer

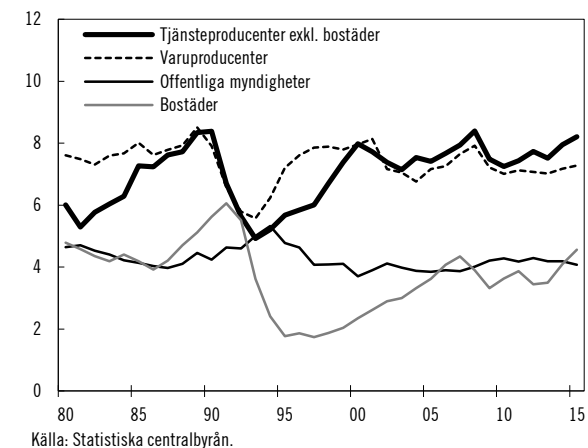
Näringslivets investeringar, som består av varuproducenters och tjänsteproducenters investeringar, står för ca 80 procent av de totala investeringarna i Sverige. Bostadsinvesteringarna som ingår i tjänsteproducenternas investeringar särredovisas i det följande, och om inte något annat anges redovisas tjänsteproducenternas investeringar exklusive investeringar i bostäder.

I samband med 1990-talskrisen minskade näringslivets investeringar som andel av BNP (se diagram 2.2). Varu- och tjänsteproducenternas investeringar återhämtade sig under 1990-talet, medan bostadsinvesteringarna fortsatte att vara låga som andel av BNP fram till omkring 2005. Inom dessa tre sektorer hade investeringarna som andel av BNP ökat till en hög nivå före

finanskrisen. I samband med finanskrisen föll investeringarna i samtliga tre sektorer. År 2009 var näringslivets investeringar drygt 2 procentenheter lägre som andel av BNP än 2008. Fallet var dock inte lika kraftigt som under 1990-talet och i takt med att konjunkturen har återhämtat sig har även investeringarna ökat. Varuproducenternas investeringar uppgick 2015 till drygt 7 procent av BNP, vilket fortfarande är något lägre än vid finanskrisens början. Tjänsteproducenternas investeringar var 8 procent av BNP 2015, vilket innebär att tappet sedan finanskrisen i princip var återhämtat. Bostadsinvesteringarna uppgick till 4,6 procent av BNP 2015, vilket var den högsta nivån sedan tidigt 1990-tal. Det var även högre än den genomsnittliga nivån sedan 1980 som uppgick till 3,7 procent av BNP.

Diagram 2.2 Fasta bruttoinvesteringar per sektor 1980–2015

Procent av BNP



Den offentliga sektorns investeringar steg som andel av BNP under 1990-talskrisen. Detta avspeglar det relativt vanliga fenomenet att de offentliga investeringarna som andel av BNP ökar under konjunkturedgångar. Under andra hälften av 1990-talet minskade de offentliga investeringarna igen och har sedan 2000 motsvarat ca 4 procent av BNP, vilket är i linje med den genomsnittliga nivån sedan 1980.

I diagram 2.3 redovisas näringslivets investeringar i fasta priser. Näringslivets investeringar föll kraftigt mellan 2008 och 2009. Sedan dess har investeringarna i näringslivet ökat och fr.o.m 2014 överstigit nivåerna före krisen. Näringslivets investeringar är dock fortfarande inte tillbaka på trendnivån för 1993–2007 (se diagram 2.3).

Statistiken för investeringar och kapitalstock

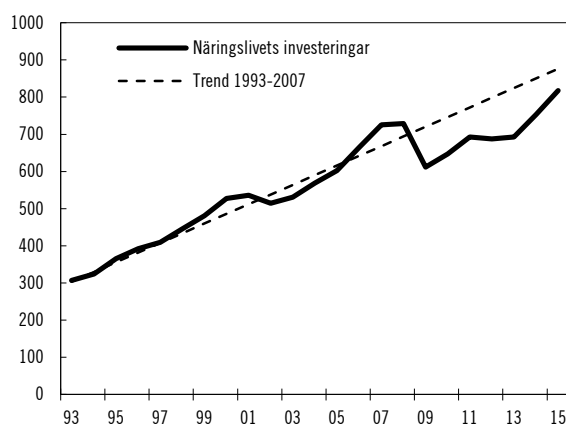
Fasta bruttoinvesteringar består av förvärv, minus avyttringar, av fasta tillgångar under en given period. En fast tillgång är en nyttighet som används upprepade gånger till produktion av varor och tjänster utan att själv förbrukas. En sådan tillgång kan även benämnas realkapital. Den förväntade medellivslängden ska vara minst ett år. De fasta tillgångarna kan vara materiella eller immateriella. Några exempel på materiella fasta tillgångar är byggnader, anläggningar, transportmedel och maskiner. Exempel på immateriella fasta tillgångar är datorprogramvaror samt forskning och utveckling. Underhåll och reparationer av befintliga fasta tillgångar räknas inte som investeringar, eftersom tillgångarnas funktionssätt inte förändras och åtgärden inte tillför ytterligare produktionskapacitet.

Kapitalstocken är värdet av de samlade fasta tillgångarna vid en viss tidpunkt. Kapitalstocken ökar genom fasta bruttoinvesteringar, men minskar på grund av kapitalförslitning. Kapitalförslitning motsvarar värdet av de fasta tillgångar som har förbrukats under den aktuella perioden till följd av normal användning, föråldring m.m. Statistiken över kapitalstocken bör tolkas med en viss försiktighet eftersom den bygger på osäkra antaganden om bl.a. den genomsnittliga livslängden på olika typer av fasta tillgångar.

I avsnitt 3 i denna bilaga används även nettoinvesteringar som ett mått på investeringar. Nettoinvesteringar är bruttoinvesteringar minus förslitning av befintlig kapitalstock. Om nettoinvesteringarna är positiva ökar kapitalstocken mätt i absoluta termer.

Diagram 2.3 Näringslivets investeringar 1993-2015

Miljarder kronor, fasta priser



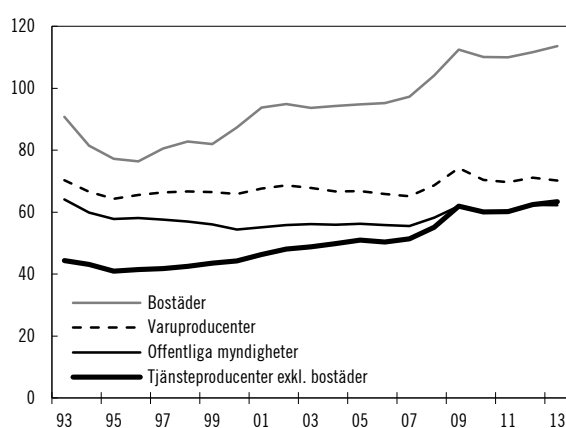
Anm.: Inklusive bostadsinvesteringar.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Stocken av realkapital som andel av BNP krympte något fram till mitten av 1990-talet till följd av lägre investeringar i näringslivet under 1990-talskrisen (se diagram 2.4). Därefter växte kapitalstocken som andel av BNP genom de allt större investeringarna. Det var i synnerhet kapitalstocken för bostäder, men även tjänsteproducenternas realkapital, som ökade. En viktig skillnad mellan dessa olika typer av kapitalstockar är att bostäder har en längre livslängd än exempelvis maskiner och inventarier. Det gör att bostadsinvesteringar i högre grad bidrar till en

större kapitalstock i stället för att ersätta tidigare investeringar som slitits ut. Ökningen av värdet av bostadskapitalstocken i förhållande till BNP beror delvis på att antalet bostäder har ökat (se diagram 2.14), men också i stor utsträckning på faktorer som t.ex. ökade produktionskostnader och högre boendestandard.²

Diagram 2.4 Kapitalstock i olika sektorer 1993-2013

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån.

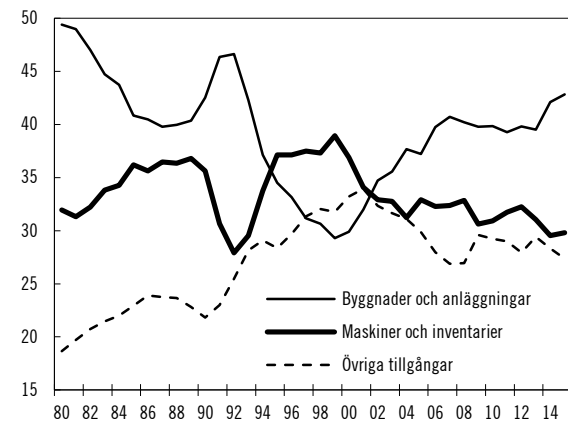
² Markpriser inkluderas inte i beräkningen av kapitalstocken såvida de inte utgörs av markförbättringar. En bostadsprisökning som varken drivs av ökade produktionskostnader eller standardökning påverkar därmed inte kapitalstocken.

2.3 Investeringar i olika kapitaltyper

Under 1980-talet skedde investeringar framför allt i byggnader och anläggningar (se diagram 2.5). I kölvattnet av 1990-talskrisen minskade dessa investeringar i första hand på grund av fallande bostadsinvesteringar. I stället ökade investeringarna i maskiner och inventarier som andel av de totala investeringarna. Sedan 2000 har investeringarna i byggnader och anläggningar återigen ökat i omfattning. År 2015 utgjorde de ca 43 procent av de totala investeringarna. Investeringar i övriga tillgångar, som huvudsakligen utgörs av forskning och utveckling (FoU), databaser och datorprogram har ökat sedan 1980-talet. Dessa investeringar var som störst under 2000-talets början. Sedan dess har de avtagit, men investeringarna i övriga tillgångar är fortfarande på en högre nivå än i början av 1980-talet. År 2015 utgjorde investeringarna i maskiner och inventarier ca 30 procent av de totala investeringarna, vilket var lägre än det historiska genomsnittet från 1980. Övriga tillgångar utgjorde runt 27 procent av de totala investeringarna 2015, vilket var något högre än genomsnittet från 1980.

Diagram 2.5 Fasta bruttoinvesteringar per kapitaltyp 1980–2015

Procent av totala investeringar



Anm.: Övriga tillgångar utgörs huvudsakligen av investeringar i immateriella tillgångar såsom forskning och utveckling samt datorprogram och databaser.
Källa: Statistiska centralbyrån.

2.4 Internationell jämförelse av investeringarna

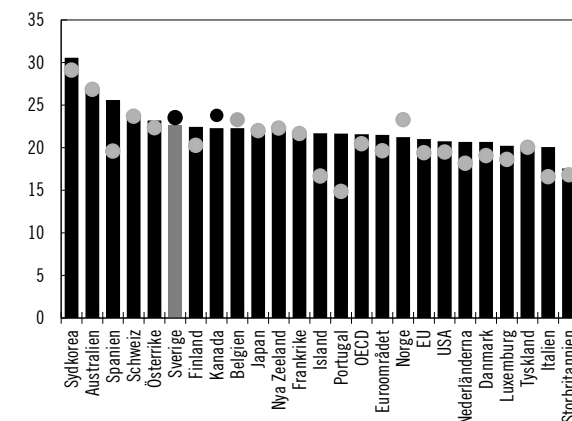
Åren 2000–2014 var investeringarna i Sverige relativt höga i ett internationellt perspektiv. Investeringskvoten uppgick i genomsnitt till 22,5 procent av BNP för denna period (se

diagram 2.6), vilket var ungefär 1 procentenhet högre än genomsnittet inom OECD och EU. De länder som hade en högre investeringskvot än Sverige under denna period var Sydkorea, Australien, Spanien, Schweiz och Österrike. Under 1990-talets andra hälft var Sveriges investeringskvot i stället 2,4 procentenheter lägre än genomsnittet inom OECD och 1,4 procentenheter lägre än genomsnittet i EU.

I många länder, exempelvis USA och Storbritannien, minskade investeringarna som andel av BNP kraftigt som en följd av finanskrisen. I EU minskade investeringskvoten med ca 3,3 procentenheter 2008–2013, medan minskningen i Sverige uppgick till knappt 2 procentenheter. Eftersom minskningen skedde från en relativt hög nivå låg investeringarna i Sverige 2013 fortfarande på en högre nivå än i flertalet andra OECD-länder. Under 2014 ökade återigen investeringskvoten i såväl EU som OECD och Sverige.

Diagram 2.6 Investeringskvot i olika länder, genomsnitt 2000–2014

Procent av BNP



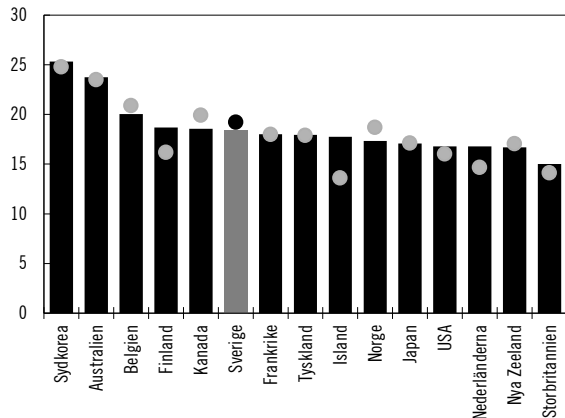
Anm.: Punkt avser investeringskvoten 2014 för respektive land.
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

Såväl näringslivets som den offentliga sektorns investeringar i Sverige ligger runt samma nivå som i flera andra jämförbara länder (se diagram 2.7 och diagram 2.8). Det kan dock vara svårt att fullt ut jämföra storleken på olika länders investeringar per sektor eftersom definitionen av vad som är offentliga respektive privata investeringar kan variera mellan länder. I vissa länder, framför allt anglosaxiska, sker en del av de offentliga investeringarna genom ett samarbete mellan både offentliga och privata aktörer, s.k. offentlig-privat samverkan. År 2014 var investeringskvoten i Sverige, till skillnad från i de flesta andra länder, högre inom både

offentlig sektor och näringslivet än den i genomsnitt varit 2000–2014.

Diagram 2.7 Näringslivets investeringar i olika länder, genomsnitt 2000–2014

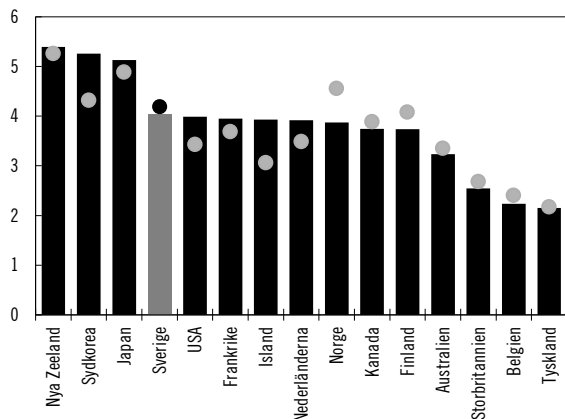
Procent av BNP



Anm.: Beräknat som skillnaden mellan de totala investeringarna och investeringarna i offentlig sektor. Jämförelsen försäkras av olika definitioner av offentlig sektor i olika länder. Punkt avser investeringskvoten 2014 för respektive land.
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

Diagram 2.8 Offentliga myndigheters investeringar i olika länder, genomsnitt 2000–2014

Procent av BNP

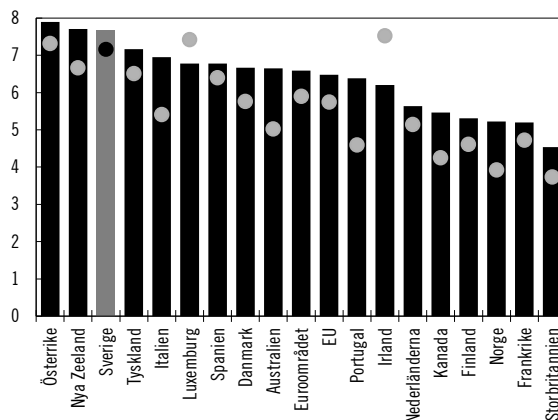


Anm.: Punkt avser investeringskvoten 2014 för respektive land.
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

Maskininvesteringarna och investeringarna i immateriella tillgångar är stora i Sverige jämfört med andra länder (se diagram 2.9 och diagram 2.10). Investeringar i byggnader och bostäder är däremot relativt små i ett internationellt perspektiv (se diagram 2.11 och diagram 2.12). Bostadsinvesteringarna i Sverige är bland de minsta inom OECD. År 2014 var bostadsinvesteringarna i Sverige dock högre än de i genomsnitt hade varit sedan 2000, till skillnad mot de flesta andra länder där bostadsinvesteringarna låg på en lägre nivå.

Diagram 2.9 Investeringar i maskiner och inventarier i olika länder, genomsnitt 2000–2014

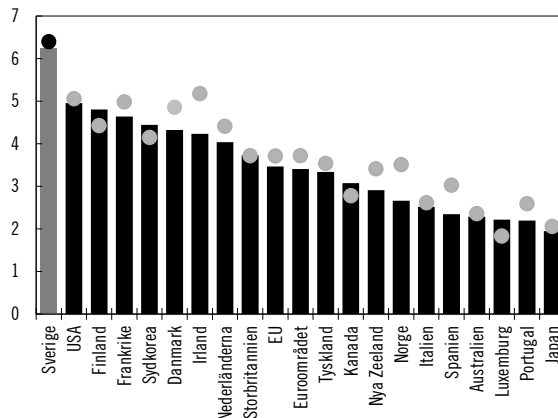
Procent av BNP



Anm.: Inklusive vapensystem. Punkt avser investeringskvoten 2014 för respektive land.
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

Diagram 2.10 Investeringar i immateriella tillgångar i olika länder, genomsnitt 2000–2014

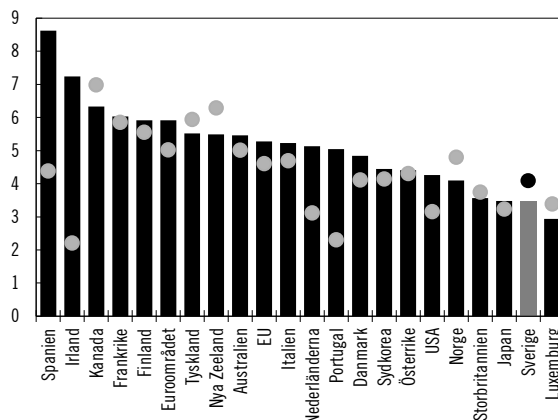
Procent av BNP



Anm.: Punkt avser investeringskvoten 2014 för respektive land.
Källor: Eurostat, OECD och Statistiska centralbyrån.

Diagram 2.11 Bostadsinvesteringar i olika länder, genomsnitt 2000–2014

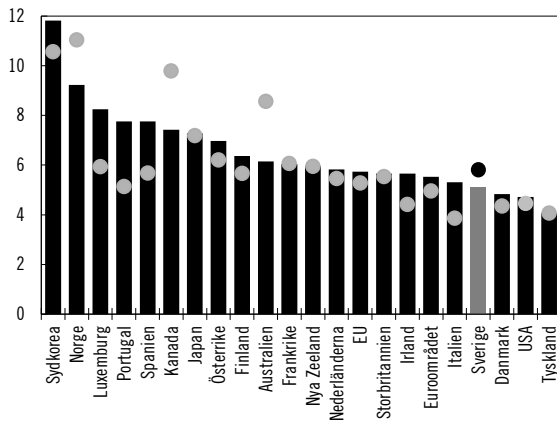
Procent av BNP



Anm.: Punkt avser investeringskvoten 2014 för respektive land.
Källor: OECD och Statistiska centralbyrån.

Diagram 2.12 Investeringar i övriga byggnader och anläggningar i olika länder, genomsnitt 2000–2014

Procent av BNP



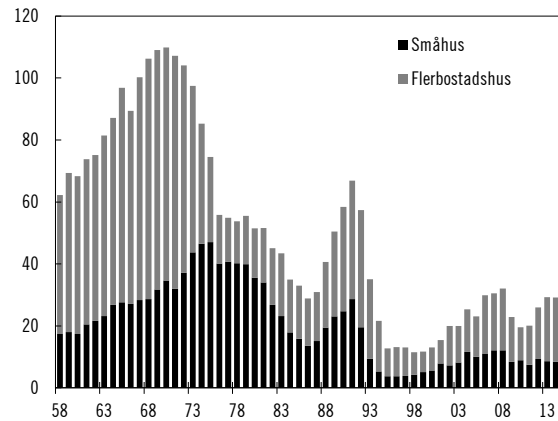
Anm.: Avser bygginvesteringar exklusive bostadsinvesteringar. Punkt avser investeringskvoten 2014 för respektive land.
Källor: Eurostat, OECD och Statistiska centralbyrån.

2.5 Bostadsinvesteringar

Sedan 2013 har antalet byggda lägenheter i Sverige legat runt 30 000 per år, se diagram 2.13. Det är markant lägre än 1960–1990 då i genomsnitt nästan 70 000 bostäder byggdes per år. På grund av den akuta bostadsbrist som rådde i Sverige i början av 1960-talet beslutade riksdagen 1965 om det s.k. miljonprogrammet som innebar att en miljon bostäder skulle uppföras på tio år, bl.a. finansierade med förmånliga statliga lån. Redan innan detta beslut fattades var bostadsbyggandet högt, men i samband med miljonprogrammets införande ökade byggandet ytterligare till över 100 000 bostäder per år 1967–1972. Från och med 1970 minskade bostadsbyggandet successivt och låg i mitten av 1980-talet kring 30 000 bostäder per år.

Diagram 2.13 Antal färdigställda lägenheter per år 1958–2015

Tusental

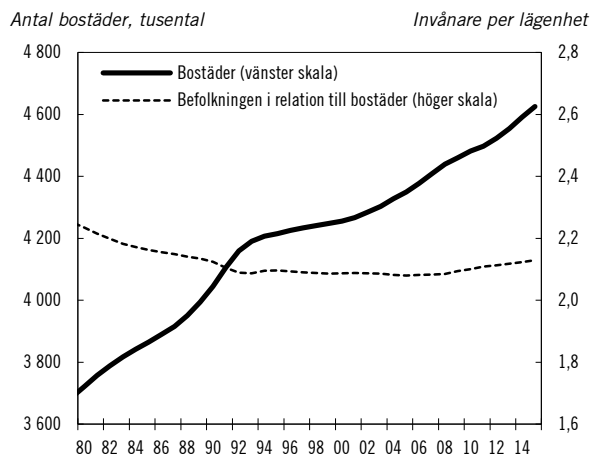


Anm. Utfall för 2015 är preliminära.
Källa: Statistiska centralbyrån.

I samband med 1990-talskrisen sjönk bostadsbyggandet till en mycket låg nivå, men ökade återigen fr.om. 2001 t.o.m. 2008.

Beståndet av bostäder har ökat med strax över 900 000 sedan 1980 (se diagram 2.14). Bostadsbeståndet bör dock ses i relation till befolkningen. Diagram 2.14 illustrerar att boendetätheten, mätt som antalet invånare per lägenhet, minskade under 1980-talet, för att sedan stabiliseras på en nivå runt 2,1 invånare per lägenhet. Under de senaste åren har boendetätheten dock ökat något, i första hand till följd av en kraftig befolkningsökning. Detta mått på boendetätheten underskattar dock behovet av bostäder i regioner med stark befolknings-tillväxt. De senaste årens befolkningsstillväxt har i hög utsträckning skett i storstadsregionerna. I Stor-Stockholm, Stor-Göteborg och Stor-Malmö har befolkningen ökat kraftigare än bostadsbyggandet och befolknings-tätheten har därför ökat sedan 1990. Den största ökningen av boendetätheten i storstadsregionerna har skett sedan 2008. I övriga landet har däremot boendetätheten minskat sedan 1990.³

³ Se rapporten Bostadsbrist ur ett marknadsperspektiv (Boverket 2012:18).

Diagram 2.14 Bostadsbestånd och boendetäthet 1980–2015

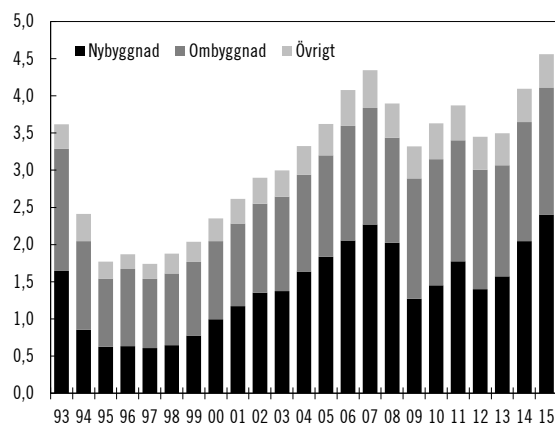
Anm.: Bostäder avser flerbostadshus och småhus. Data för 2015 är fortfarande preliminära. Bostadsstockarna är sedan 2011 beräknade med lägenhetsregistret som grund, vilka länkats samman med tidigare bostadsstockar från folk- och bostadsräkningarna.

Källor: Boverket och Statistiska centralbyrån.

Bostadsinvesteringarna består förutom av nybyggnationer också av ombyggnationer och övriga bostadsinvesteringar.⁴ Sedan början av 1990-talet har knappt hälften av bostadsinvesteringarna i Sverige bestått av nybyggnationer av bostäder och knappt hälften av ombyggnationer (se diagram 2.15). Under åren efter 1990-talskrisen minskade investeringarna i nyproduktion, både i löpande priser och som andel av de totala bostadsinvesteringarna. Sedan 2014 har investeringarna i både nybyggda bostäder och i ombyggnationer på nytt tagit fart, mätt som andel av BNP.

Diagram 2.15 Bostadsinvesteringar 1993–2015

Procent av BNP



Anm.: Övrigt utgörs av ägarbyte och investeringar i fritidshus.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Internationell jämförelse

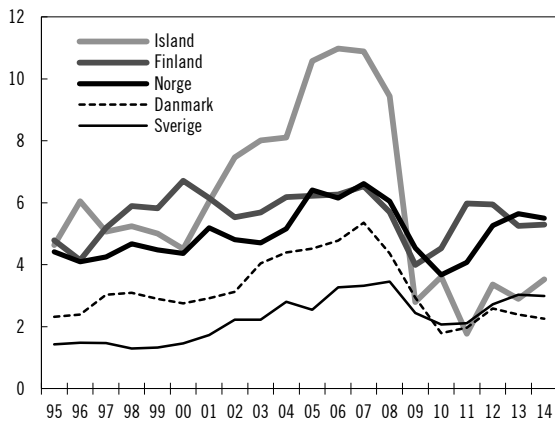
I Sverige har bostadsbyggandet länge legat på en låg nivå per invånare jämfört med övriga nordiska länder. Efter den kraftiga inbromsningen av byggandet på 1990-talet färdigställdes endast 1,3 nybyggda lägenheter per 1 000 invånare i slutet av 1990-talet (se diagram 2.16). Det kan jämföras med ett genomsnitt bland de övriga nordiska länderna på 4,6 nybyggda lägenheter per invånare. Även 2008, då färdigställandet av bostäder i Sverige låg på sin högsta nivå på 15 år, var bostadsbyggandet lägst i Norden och även ett av de lägsta bland EU-länderna.⁵ Efter finanskrisen har bostadsbyggandet minskat påtagligt i Norden och trots en återhämtning var antalet nya bostäder per invånare 2014 fortfarande under nivåerna 2007 och 2008 i samtliga länder.

⁴ Övriga bostadsinvesteringar utgörs bl.a. av ägarbyte och investeringar i fritidshus. Om- och tillbyggnad som ger rätt till det så kallade ROT-avdraget ingår i bostadsinvesteringarna som ombyggnationer.

⁵ Dol och Haffner, Housing Statistics in the European Union 2010, The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2010.

Diagram 2.16 Färdigställda lägenheter i Norden

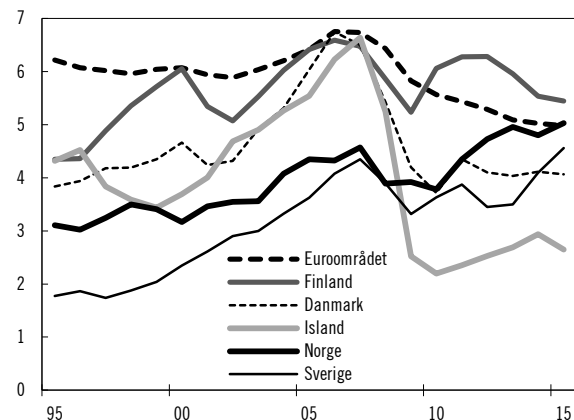
Antal lägenheter per 1 000 invånare



Källa: Danmarks Statistik, Statistics Iceland, Eurostat, Statistikcentralen, Statistisk sentralbyrå och Statistiska centralbyrån.

Diagram 2.17 Bostadsinvesteringar i Norden och euroområdet

Procent av BNP



Källor: Eurostat, Statistics Iceland och Statistiska centralbyrån.

Även i relation till BNP har bostadsinvesteringarna i Sverige varit bland de minsta inom EU och OECD (se diagram 2.11). Trots att bostadsinvesteringarna under senare år har motsvarat runt 3,5–4,0 procent av BNP, vilket är en relativt hög nivå sett ur ett 20-årigt perspektiv, är de fortfarande låga i ett nordiskt och europeiskt perspektiv (se diagram 2.17). Exempelvis är bostadsinvesteringarna i euroområdet större än i Sverige, trots att de i euroområdet minskat sedan 2007 med motsvarande 1,7 procent av BNP. Det bör dock återigen framhållas att den genomsnittliga boendetätheten i Sverige har varit relativt låg jämfört med andra EU-länder under 2000-talet (se tabell 2.1).

Tabell 2.1 Genomsnittligt antal boende per hushåll 1980-2008

Antal personer/hushåll

	1980	1990	2000	2005	2007	2008
Österrike	2,8	2,6	2,4	2,3	2,3	2,3
Belgien	2,7		2,4	2,3	2,3	
Danmark	2,5	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2
Estland			2,6	2,4	2,3	2,3
Finland	2,6	2,4	2,2	2,1	2,1	2,1
Frankrike	2,7	2,6	2,4	2,3		
Tyskland	2,5	2,3	2,2	2,1	2,1	2,1
Grekland	3,1	3,0	2,8	2,7		
Ungern	2,8	2,6	2,7	2,6	2,6	
Irland	3,7	3,4	3,0	2,9		
Italien	3,0	2,8	2,6	2,5	2,4	2,4
Luxemburg	2,8	2,6	2,5	2,5		2,5
Nederländerna	2,8	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2
Polen	3,1	3,1	2,9	3,1		
Portugal	3,3	3,1	2,8			2,8
Spanien	3,5	3,4	3,1	2,9	2,7	2,7
Sverige	2,3	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0
Storbritannien	2,7	2,5	2,4	2,4		

Anm.: Tabellen är ett utdrag ur tabell 1.10 i publikationen Housing Statistics in the European Union 2010.

Källa: Ministry of the Interior and Kingdom Relations, se not 5.

3 Offentliga investeringar och kapitalstock

Det är svårt att avgöra vad som är en lämplig nivå på de offentliga investeringarna. Det finns flera teorier och empiriska modeller för att bedöma effekterna av offentliga investeringar, men de ger inga klara slutsatser om vad som är en optimal investeringsnivå eller en optimal kapitalstock.

Det hävdas ibland att belastningen på det offentliga realkapitalet, som vägar, järnvägar och elnät, ökar i takt med aktiviteten i ekonomin och att den offentliga kapitalstocken därför bör växa i takt med BNP, dvs. att kapitalstockens andel av BNP bör vara konstant över tiden. Urbanisering, klimat- och miljöanpassningsbehov samt snabbt förändrade transport- och resmönster framförs vidare som skäl till att kapitalstocken i vissa regioner under vissa perioder bör öka snabbare än den samlade produktionen. Det kan till exempel handla om att möta den snabba befolkningstillväxten i storstadsregionerna eller behovet av investeringar för att möta framtidens klimatutmaningar.

Under perioder när ett lands offentliga sektor och infrastruktur byggs ut är det vanligt att investeringsvolymen är större än under perioder då den offentliga sektorn och infrastrukturen redan är väl utbyggd. Förändrade behov och förslitning innebär att investeringar behöver göras kontinuerligt. Investeringarnas positiva effekter är dock generellt störst i uppbyggnadsfasen. Det kan därför finnas skäl för att den offentliga investeringsnivån bör variera både över tid och mellan länder.

Vilka investeringar som prioriteras har mycket stor betydelse för produktiviteten och välfärden. Utgångspunkten bör vara att endast investeringar som ger högre samhällsekonomisk nytta än kostnader bör genomföras. Varje investering bör alltså bedömas utifrån sin samhällsekonomiska avkastning.

Inom transportsektorn visar forskningen att det är möjligt att utifrån resultaten av samhällsekonomiska analyser få god vägledning avseende vilka investeringar som bör prioriteras.⁶

Analyserna har visserligen brister, och är även behäftade med osäkerheter, men rangordningen av investeringar efter samhällsekonomisk lönsamhet har visat sig vara robust för variationer i centrala antaganden. I samhällsekonomisk analys av infrastrukturprojekt ingår investeringskostnader, kostnader för trafikering, drift och underhåll, effekter på restid, trafiksäkerhet, koldioxidutsläpp, luftförorening, buller och ibland också trängsel. Därutöver görs bedömningar av en rad effekter som i dag inte ges monetära värden, t.ex. naturmiljö och regional utveckling utöver det som fångas genom restidsförändringar. Modell- och metodutveckling pågår kontinuerligt, bl.a. utifrån ny kunskap om effektsamband. Ett exempel är ny kunskap om hur infrastrukturen behöver anpassas till ett förändrat klimat. Sådan metodutveckling innebär att beslutsunderlaget om infrastrukturinvesteringar successivt förfinas.

Inom de flesta andra sektorer används samhällsekonomisk analys mindre systematiskt. Utveckling pågår dock och samhällsekonomisk analys kan i allt större utsträckning bidra med värdefullt beslutsunderlag inför bedömningar av olika typer av samhällsviktiga investeringar. Sådan analys kan kompletteras med andra viktiga analyser, t.ex. av fördelningseffekter. En systematisk användning och utveckling av samhällsekonomisk analys kan bidra väsentligt till en effektiv prioritering av offentliga investeringar, vilket bidrar till en långsiktigt hållbar tillväxt och ett ökat välbefinnande.

⁶ Se t.ex. Börjesson, Eliasson och Isacson, Infrastrukturens påverkan på ekonomisk tillväxt, underlagsrapport till KI, 2013 och Brännlund m.fl. Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur, (ESO 2013:5).

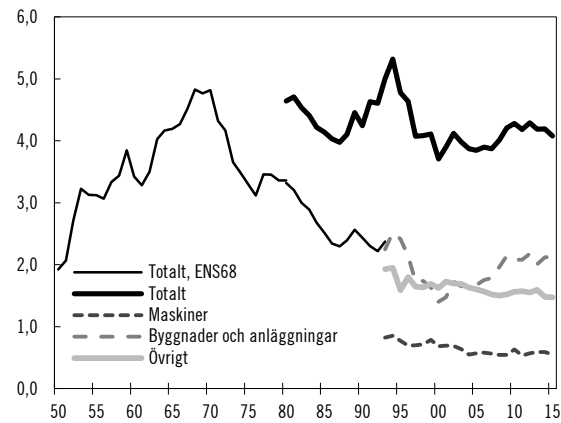
3.1 Den offentliga sektorns investeringar

En analys av hur de offentliga bruttoinvesteringarna har utvecklats över en längre tidsperiod försvåras av ett brott i dataserierna 1993.⁷ Exempelvis räknas den offentliga sektorns utgifter för forskning och utveckling samt inköp av militära vapensystem och programvaror först fr.o.m. 1993 som offentliga investeringar.⁸

Investeringarna inom den offentliga sektorn ökade efter andra världskriget och låg under slutet på 1960-talet på en mycket hög nivå (se diagram 3.1). De stora investeringarna berodde i stor utsträckning på den utbyggnad av den offentliga sektorn som då skedde, inklusive stora infrastruktursatsningar. När den offentliga kapitalstocken anpassats till en större offentlig sektor, en högre produktionsvolym av välfärds-tjänster och ett ökat transportbehov började investeringarnas andel av BNP minska. År 2015 motsvarade den offentliga sektorns totala bruttoinvesteringar 4,1 procent av BNP (se diagram 3.1).

Diagram 3.1 Offentliga bruttoinvesteringar 1950–2015

Procent av BNP



Anm.: Se fotnot 7 för en förklaring av tidsseriebrotten.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Offentliga investeringar i byggnader och anläggningar, som inkluderar investeringar i transportinfrastruktur och är den investeringsgrupp som har längst livslängd, har ökat som andel av BNP sedan 2000. Dessa investeringar uppgick 2015 till 2,1 procent av BNP. Övriga investeringar, som bl.a. inkluderar utgifter för programvara, militära vapensystem samt forskning och utveckling, har varierat runt 1,6 procent av BNP sedan 2000. Investeringar i maskiner har däremot minskat något och uppgick 2015 till 0,5 procent av BNP.

Statliga och kommunala investeringar

Den offentliga sektorns investeringar kan delas in i statliga och kommunala investeringar. I staten är de största investeringsposterna järnväg och väg. Kommunsektorn (kommuner och landsting) investerar främst i byggnader, vägar och kollektivtrafik.

Inom staten ökade investeringarna som andel av BNP fram till mitten av 1960-talet, för att därefter minska fram till mitten av 1980-talet (se diagram 3.2). Under krisen på 1990-talet ökade de statliga investeringarna som andel av BNP under en kort period, men sjönk därefter för att under 2000-talet ligga kring 2,5 procent av BNP. De senaste åren har de statliga investeringarna minskat och 2015 uppgick de till 2,2 procent av BNP. Statens övriga investeringar, där bl.a. utgifter för forskning och utveckling samt militära vapensystem ingår, har minskat något under 2000-talet. Detta beror i första hand på att investeringarna i militära vapensystem har minskat. Investeringarna i byggnader och

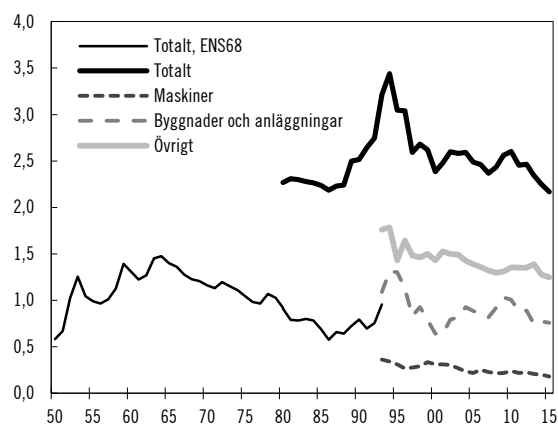
⁷ I många diagram finns ett tidsseriebrott 1993. Detta har flera förklaringar. En är att investeringsbegreppet har ändrats så att vissa varor som tidigare räknades som insatsvaror i stället klassas som investeringar. Tidigare betraktades varor som används mer än tre år som investeringar; numera klassificeras varor som används mer än ett år som investeringar. Från 1993 och framåt klassas även programvara, FoU och militära vapensystem som investeringar. Ytterligare en skillnad är att Banverkets tillgångar fr.o.m. 1993 redovisas i staten, till skillnad från tidigare då de återfanns i näringslivet som en del av Affärsverket Statens Järnvägar. Överflyttningen balanseras dock något av bolagiseringen av Byggnadsstyrelsen.

⁸ Revideringen innebar att investeringskvoten i offentlig sektor ökade med nästan 3 procentenheter 1993.

anläggningar, som framför allt utgörs av investeringar i vägar och järnvägar, har legat runt 0,8 procent av BNP sedan 2000, medan investeringarna i maskiner har legat på en i stort sett oförändrad nivå de senaste åren, runt 0,2 procent av BNP.

Diagram 3.2 Statliga investeringar 1950–2015

Procent av BNP



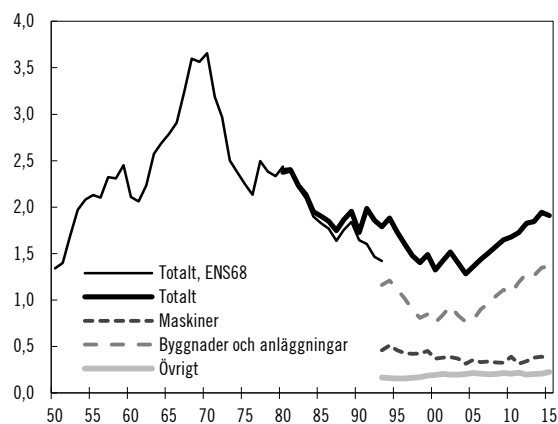
Anm.: Se fotnot 7 för en förklaring av tidsseriebrotten.

Källa: Statistiska centralbyrån.

I kommunsektorn ökade investeringarna kraftigt som andel av BNP från 1950 t.o.m. 1970-talets början för att därefter minska (se diagram 3.3). Under denna period skedde en betydande utbyggnad av kommunal service. Dessutom genomfördes stora anläggningsinvesteringar kopplade till bostadsbyggandet i samband med miljonprogrammet.

Diagram 3.3 Kommunsektorns investeringar 1950–2015

Procent av BNP



Anm.: Se fotnot 7 för en förklaring av tidsseriebrotten.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Nedgången i investeringar i kommunsektorn sedan 1970 beror bl.a. på att kapitalstocken då var väl utbyggd och att det jämfört med tidigare räckte med mindre investeringar för att tillhandahålla de kommunala välfärdstjänsterna.

En viktig förändring över tid är att många investeringar inom bl.a. energi-, hamn- och bostadssektorn numera görs av de kommunala bolagen, som inte ingår i den offentliga sektorn. Dessa investeringar redovisas i stället som investeringar i näringslivet.

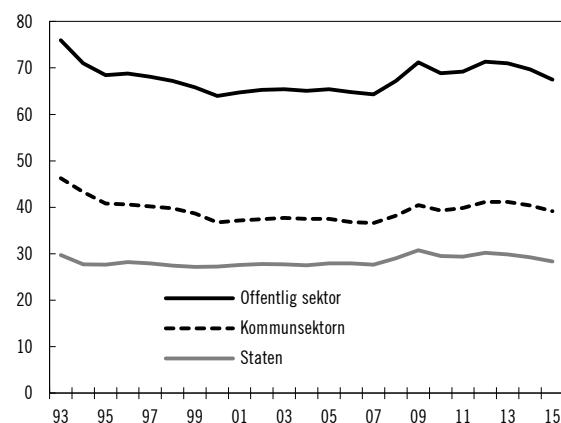
Sedan 2004 har investeringarna i kommunsektorn ändå ökat snabbt. Det handlar särskilt om satsningar på infrastruktur och fastigheter. År 2015 utgjorde de kommunala investeringarna 1,9 procent av BNP.

Den offentliga sektorns kapitalstock

Den offentliga sektorns kapitalstock motsvarade ca 70 procent av BNP 1993–2015. Kapitalstocken i den offentliga sektorn minskade som andel av BNP fram t.o.m. 2000, ökade något från 2007 men har de senaste tre åren återigen minskat något även om nivån fortfarande är högre än under större delen av 2000-talet (se diagram 3.4). Ökningen från 2007 är framför allt en följd av att de kommunala investeringarna har ökat i omfattning. Det kan även noteras att kapitalstocken i kommunsektorn är större än i staten.

Diagram 3.4 Kapitalstock i stat och kommunsektorn 1993–2015

Procent av BNP



Anm.: Kapitalstock och BNP i löpande priser.

Källa: Statistiska centralbyrån.

3.2 Offentliga investeringar i väg och järnväg

Fasta bruttoinvesteringar i väg och järnväg består i första hand av nyanläggning eller värdehöjande förbättringar av vägar och järnvägar. Underhåll av väg och järnväg redovisas däremot inte som

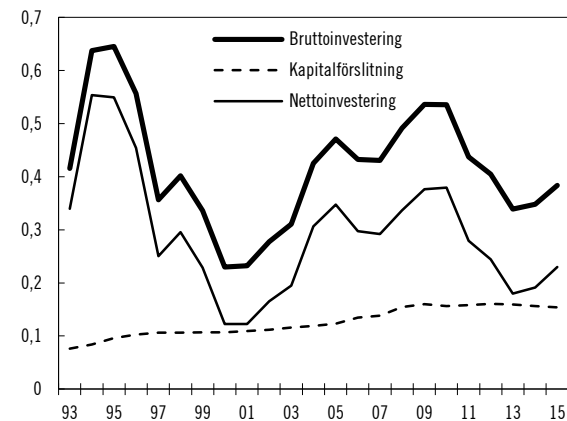
en investering. Investeringar i vägar utförs av såväl staten som kommunerna, medan investeringar i järnvägar framför allt utförs av staten.

I mitten av 1990-talet var bruttoinvesteringarna i järnvägar jämförelsevis stora som andel av BNP (se diagram 3.5). Därefter minskade investeringarna som andel av BNP fram till 2000. År 2000–2010 ökade bruttoinvesteringarna i järnvägar som andel av BNP igen, delvis på grund av investeringarna i Botniabanan. Under de senaste åren har dock investeringarna legat på en lägre nivå än under stora delar av 2000-talet. Den huvudsakliga anledningen till nedgången mellan 2010 och 2011 är att investeringarna i Botniabanan avslutades. År 2015 motsvarade järnvägsinvesteringarna 0,4 procent av BNP.

Nettoinvesteringarna utgörs av bruttoinvesteringarna exklusive kapitalförslitning och mäter den reala förändringen av stocken av realkapital. Bruttoinvesteringarna i järnvägar har varit större än kapitalförslitningen varje år sedan början av 1990-talet (se diagram 3.5). Därmed har nettoinvesteringarna varit positiva, vilket har bidragit till att kapitalstocken har vuxit.

Diagram 3.5 Investeringar i järnväg 1993–2015

Procent av BNP

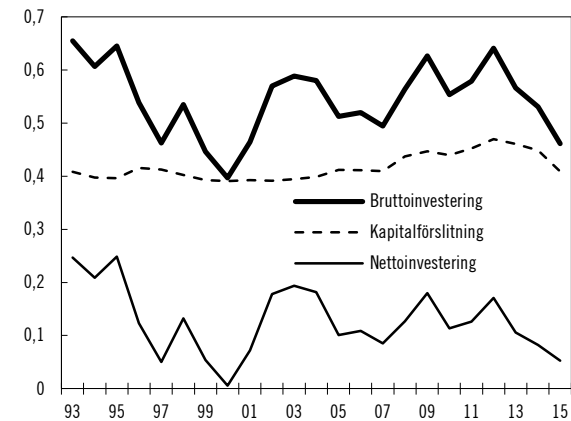


Källa: Statistiska centralbyrån.

Bruttoinvesteringarna i vägar som andel av BNP har legat på en mer stabil nivå över tiden än investeringarna i järnvägar (se diagram 3.6). Även väginvesteringarna minskade som andel av BNP under slutet av 1990-talet. Därefter har investeringarna legat på en högre nivå. År 2015 motsvarade väginvesteringarna 0,5 procent av BNP.

Diagram 3.6 Investeringar i väg 1993–2015

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån.

Trots att bruttoinvesteringarna i väginfrastruktur i genomsnitt har varit större än bruttoinvesteringar i järnvägar 1993–2015, har nettoinvesteringarna i väginfrastruktur varit mindre än nettoinvesteringarna i järnvägar. Det beror på att vägar slits snabbare än järnvägar. Trots att förslitningen av vägar minskat något 2014 och 2015 bör det framhållas att förslitningen av vägar och järnvägar har ökat sedan 1990-talet. Detta beror framför allt på att stocken av vägar och järnvägar har ökat.

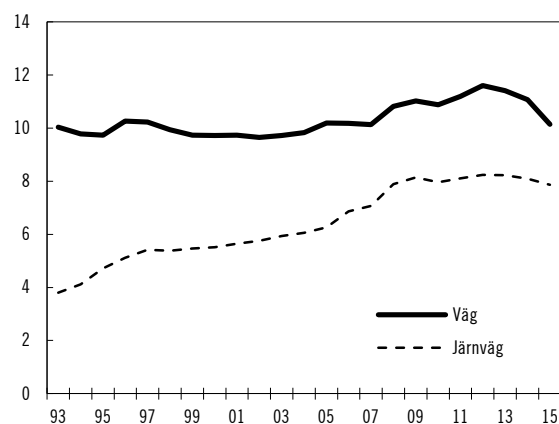
Kapitalstock av järnväg och väg

Diagram 3.7 visar hur kapitalstocken av järnvägar och vägar har utvecklats som andel av BNP. Genom att jämföra kapitalstocken av järnvägar och vägar med BNP ges en bild av utvecklingen i förhållande till den totala produktionen av varor och tjänster. Eftersom transportinfrastrukturen till väsentlig del också används för persontransporter är det även relevant att jämföra kapitalstocken av järnvägar och vägar med befolkningens storlek.

År 1993–2009 ökade kapitalstocken av järnvägar som andel av BNP till följd av stora investeringar. Lägre järnvägsinvesteringar och en något högre kapitalförslitning innebär dock att kapitalstocken av järnväg har varit nära oförändrad som andel av BNP sedan 2009. I förhållande till befolkningen har kapitalstocken av järnvägar mer än fördubblats sedan 1993 (se diagram 3.8). En stor del av ökningen av kapitalstocken av järnväg beror på kvalitetsförbättringar.

Diagram 3.7 Kapitalstock av järnväg och väg 1993–2015

Procent av BNP

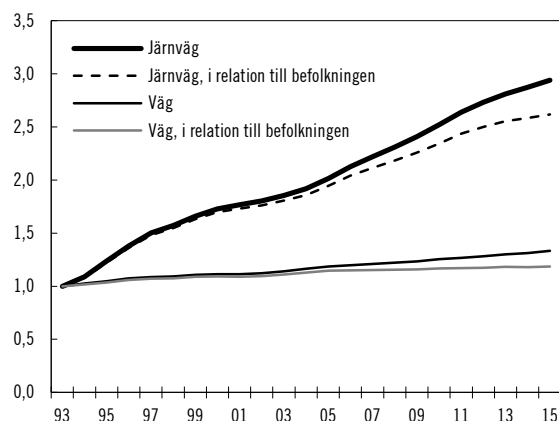


Anm.: Kapitalstock och BNP i löpande priser.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Kapitalstocken av vägar var relativt konstant som andel av BNP 1993–2007. Därefter ökade andelen till följd av större investeringar. Från och med 2013 har kapitalstocken av väg som andel av BNP minskat, främst som en följd av en lägre nivå på väginvesteringarna.

Diagram 3.8 Kapitalstock av järnväg och väg 1993–2015, fasta priser

Index 1993=1



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Transportvolymerna på väg och järnväg

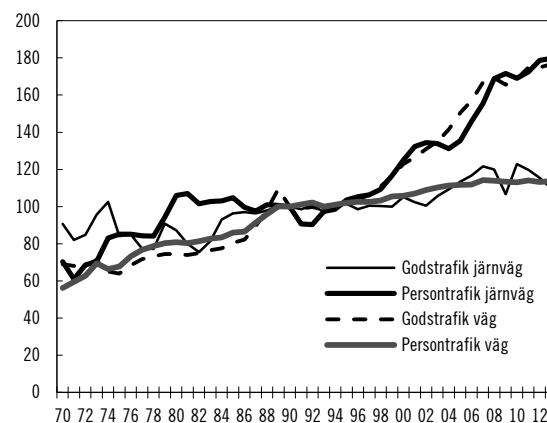
Samtidigt som betydande investeringar har gjorts i transportinfrastrukturen har även trafikvolymerna ökat (se diagram 3.9). Vägtrafiken har ökat stadigt sedan 1970-talet, både vad gäller gods- och persontrafik. Sedan slutet av 1990-talet har dock godstrafiken på väg ökat i en betydligt snabbare takt. Ökningen har avtagit under senare år, förmodligen på grund av nedgången i ekonomin i samband med finanskrisen.

Persontrafiken på järnväg ökade under 1970-talet, men var relativt konstant under 1980-talet och stora delar av 1990-talet. Därefter har en kraftig ökning skett. En viktig förklaring till detta är sannolikt en ökad pendling. Godstrafiken på järnväg har ökat i en betydligt långsammare takt. Det bör påpekas att trots ökningen i trafikvolymerna i persontrafiken på järnväg är trafikvolymerna fortfarande betydligt större i vägtrafiken.

De ökade trafikvolymerna har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet tidvis är högt, speciellt i delar av storstadsregionerna och i synnerhet i Stockholmsområdet. Det påverkar såväl godstransporter som regionpendling och andra persontransporter.⁹

Diagram 3.9 Trafikvolymerna för gods- och persontrafik 1970–2013

Index 1990=100



Anm.: Modellen för att beräkna trafikarbetet på de svenska vägarna reviderades 2013 och 2014. Den nuvarande modellen har använts på historiskt data tillbaka till 1990. Detta innebär ett tidsseriebrott mellan 1989 och 1990.

Källa: Trafikanalys.

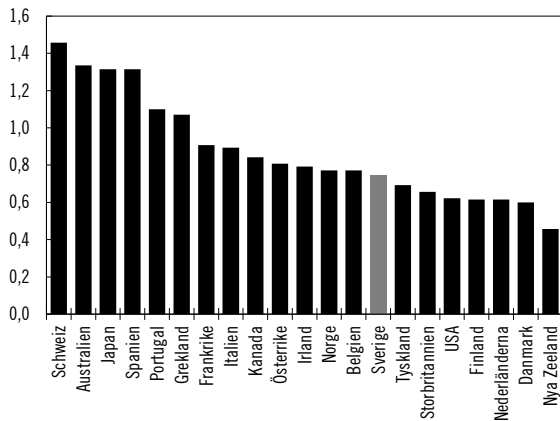
Internationell jämförelse

Investeringarna i transportinfrastrukturen i Sverige ligger något under OECD-genomsnittet, men är relativt stora sett i ett nordiskt perspektiv (se diagram 3.10). Det land som i jämförelsen har störst infrastrukturinvesteringar är Schweiz, där investeringarna är mer än dubbelt så stora som i Sverige.

⁹ Se exempelvis Trafikverket, Transportsystemets behov av kapacitets-höjande åtgärder, 2012.

Diagram 3.10 Transportinvesteringar, genomsnitt 2000–2013

Procent av BNP



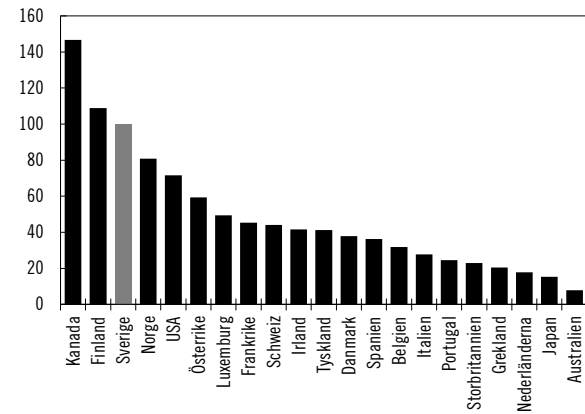
Anm.: Inkluderar även privata investeringar i transportinfrastruktur.
Källa: OECD.

Mätt per invånare är järnvägsnätet i Sverige förhållandevis stort, vilket bl.a. är en följd av att Sverige är relativt glesbefolkat (se diagram 3.11). Även motorvägsnätet är relativt stort, dock mindre än i bl.a. Kanada och Portugal (se diagram 3.12). Jämfört med andra nordiska länder är det svenska motorvägsnätet i paritet med Danmark, men relativt omfattande jämfört med Finland.

Det totala väg- och järnvägsnätet i Sverige har inte expanderat nämnvärt sedan 1990-talet, men det har skett kraftiga kapacitetshöjande åtgärder under perioden. Fler motorvägar har byggts och sträckningen av elektrifierad flerspårig järnväg har ökat. Dessa kapacitetsförbättringar av väg- och järnvägsnätet har varit större än genomsnittet i Europa.¹⁰

Diagram 3.11 Järnvägsnät 2014

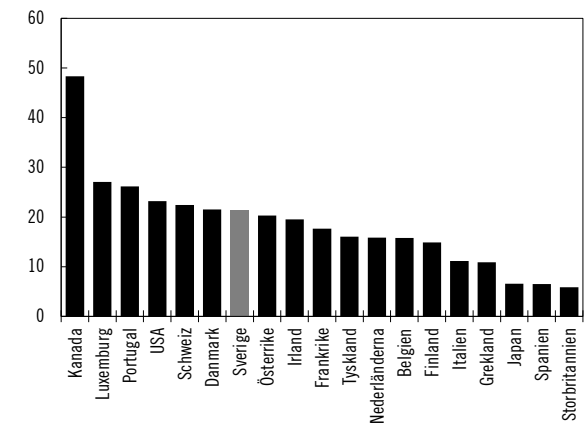
Kilometer per 100 000 invånare



Källa: World Bank.

Diagram 3.12 Motorvägsnät 2013

Kilometer per 100 000 invånare



Källa: International Road Federation och World Bank.

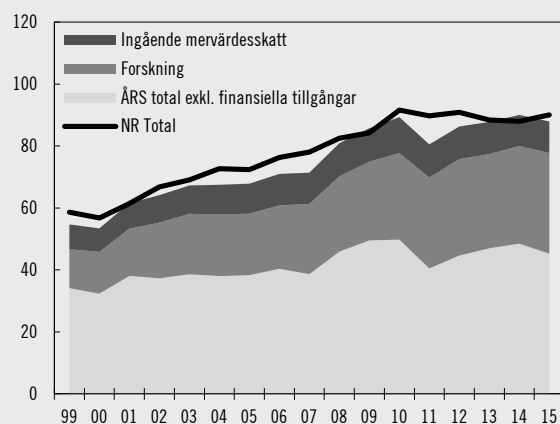
¹⁰ Se bilaga 3 i 2013 års ekonomiska vårproposition (2013/14:100).

Statens investeringar enligt årsredovisningen för staten

I bilagan redovisas investeringar och kapitalstock enligt nationalräkenskaperna (NR). Statens investeringar redovisas även i årsredovisningen för staten. Denna ruta förklarar de viktigaste skillnaderna mellan årsredovisningen och NR. Därutöver görs en jämförelse mellan investeringsvolymerna för infrastruktur och de takbegränsade utgifterna på statens budget. Redovisningen omfattar utfallet av statens investeringar 1999–2015.

Diagram 3.13 Skillnader mellan statens investeringar enligt nationalräkenskaperna och årsredovisningen för staten

Miljarder kronor



Anm.: Investeringar i finansiella tillgångar har exkluderats från utfallet enligt ÅRS eftersom de inte omfattas i redovisningen enligt NR. Mindre övriga avvikelser har inte inkluderats i jämförelsen.

Källa: Ekonomistyrningsverket och Statistiska centralbyrån.

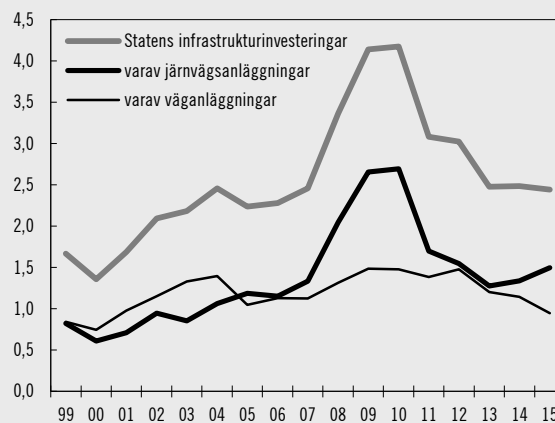
År 2015 uppgick statens investeringar enligt årsredovisningen till 45,3 miljarder kronor, exklusive investeringar i aktier och värdepapper.¹¹ Motsvarande belopp enligt NR var 90,0 miljarder kronor, dvs. dubbelt så mycket. Det är framför allt två poster som förklarar den stora avvikelser: forskning och ingående mervärdesskatt, vilket illustreras i diagram 3.13.

Utgifter för forskning redovisas som en investering i NR, medan dessa utgifter kostnadsförs löpande i enlighet med det regelverk som tillämpas i årsredovisningen. Investeringarna i forskning uppgick enligt NR till 32,5 miljarder kronor 2015. Vidare redovisas investeringar enligt NR inklusive utgifter för ingående

mervärdesskatt, medan de redovisas exklusive ingående mervärdesskatt i årsredovisningen. Nivån på den ingående mervärdesskatten var stabil under hela den redovisade perioden och svarade för ca 10 miljarder kronor av avvikelser. Statens investeringar enligt årsredovisningen, exklusive finansiella investeringar, ökade med 11,1 miljarder kronor i löpande priser under perioden. Motsvarande ökning enligt NR uppgick till 31,4 miljarder kronor, varav utgifter för forskning svarar för 19,9 miljarder kronor. Det var således ökade utgifter för forskning som svarade för den största delen av ökningen av statens investeringar enligt NR.

Diagram 3.14 Statens infrastrukturinvesteringar 1999–2015

Andel av takbegränsade utgifter



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Diagram 3.14 visar infrastrukturinvesteringarna som andel av de takbegränsade utgifterna på statens budget. Dessa investeringar ökade från 1,7 procent 1999 till 2,4 procent 2015 (från 10,3 miljarder kronor till 21,2 miljarder kronor i löpande priser).¹² Järnvägsinvesteringarnas andel ökade från 0,8 procent till 1,5 procent, medan väginvesteringar ökade från 0,8 procent till 0,9 procent. År 2010 svarade infrastrukturinvesteringar för 4,2 procent av de takbegränsade utgifterna. Ökningen för järnvägsinvesteringar mellan 2007 och 2010 förklaras till stor del av investeringarna i Botniabanan.

¹² I andel infrastrukturinvesteringar ingår bidrag från medfinansiering. Uppgifter om storleken på dessa bidrag saknas eller är osäkra för perioden. För 2010–2015 beräknas medfinansieringen ha utgjort 0,1–0,3 procent av de takbegränsade utgifterna. År 2015 motsvarade andelen 0,2 procent, varav drygt hälften var hänförlig till järnväg.

¹¹ De finansiella investeringarna i aktier och värdepapper uppgick till 3,4 miljarder kronor 2015.

Utdrag ur protokoll
vid regeringssammanträde den 7 april 2016

Närvarande: statsminister Löfven, och statsråden Romson,
Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hellmark Knutsson, Lövin,
Regnér, Andersson, Ygeman, Bolund, Kaplan, Damberg,
Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Hadzialic

Föredragande: Statsrådet Andersson

Regeringen beslutar proposition 2015/16:100
2016 års ekonomiska vårproposition