

# 2

## Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken



## 2 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

### 2.1 Inledning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Nu inleds genomförandet av januariavtalet**

### *Fler ska komma i arbete*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Sverige ska bli ett fossilfritt föregångsland*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Välfärden ska stärkas*

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

avser därför fortsätta att föra en politik som stärker välfärden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Hela landet ska växa*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bedömning redovisas vidare i propositionen Vårändringsbudget för 2019.

## Reformer

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



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

Miljoner kronor

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

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

<sup>1</sup> Beslutad budget för 2019 (bet. 2018/19:FIU1, rskr. 2018/19:62).

Källa: Egna beräkningar.

## 2.2 Utsikter för svensk ekonomi

### Utvecklingen i omvärlden

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

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

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

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

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

### Utvecklingen i svensk ekonomi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Tabell 2.2 Makroekonomiska nyckeltal**

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

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

<sup>1</sup> Fasta priser.

<sup>2</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

Potentiell BNP är en bedömning.

<sup>3</sup> Procent av befolkningen inom respektive åldersgrupp.

<sup>4</sup> Enligt nationalräkenskaperna, kalenderkorrigerad.

<sup>5</sup> Förädlingsvärde i hela ekonomin till baspris per arbetad timme.

<sup>6</sup> Procent av arbetskraften.

<sup>7</sup> Timlön enligt konjunkturlönestatistiken är en prognos även för 2018.

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

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

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

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

### Jämställdhetsbudgetering

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

### Den offentliga sektorns finanser

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

**Tabell 2.3 Den offentliga sektorns finanser**

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

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

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

### Den ekonomiska utvecklingen är osäker

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.3 Det finanspolitiska ramverket ska värnas

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

### Uppföljning av de budgetpolitiska målen

#### Överskottsmålet och skuldankaret

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

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

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

#### Utgiftstaket

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

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

Efter att utgiftstakets nivå fastställts av riksdagen ändras det normalt inte. I det finanspolitiska ramverket lämnas dock utrymme för att en ny regering ska kunna föreslå nya nivåer

på utgiftstaket för år som redan fastställts. Utan en sådan ordning skulle en ny regerings möjligheter att vidta förändringar i finanspolitiken kraftigt begränsas. Regeringen föreslår i enlighet med denna ordning en ny nivå på utgiftstaket för 2021, se tabell 2.4.

**Tabell 2.4 Utgiftstakets nivåer**

Miljarder kronor om inte annat anges

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

<sup>1</sup> Regeringens bedömning av utgiftstakets nivå 2022.

Källa: Egna beräkningar.

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

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

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