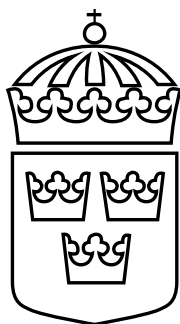


Regeringens proposition 2016/17:100

2017 års ekonomiska vårproposition

Förslag till riktlinjer



Regeringens proposition 2016/17:100

2017 års ekonomiska vårproposition

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 april 2017

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 2018.

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 Samhällsbygge för trygghet och hållbar utveckling	21
2.2 Svensk ekonomi utvecklas starkt	24
2.3 Förutsättningar för den ekonomiska politiken	26
2.4 Arbetslösheten ska fortsatt minska	33
2.5 Högre kvalitet i skola och välfärd	37
2.6 Klimatomställningen ska gå snabbare	41
2.7 Ökad trygghet och säkerhet	46
3 Den makroekonomiska utvecklingen	51
3.1 Utvecklingen i omvärlden 2017 och 2018	51
3.2 Utvecklingen i Sverige 2017 och 2018	54
3.3 Utvecklingen under 2019 och 2020	59
3.4 Nya mått på välbefinnande	61
3.5 Osäkerhet i prognosen och alternativa scenarier	62
3.6 Utvecklingen enligt andra bedömare	65
3.7 Prognosrevideringar	66
3.8 Utvärdering av prognoser för BNP-tillväxten	67
4 De budgetpolitiska målen	71
4.1 Uppföljning av målet för det finansiella sparandet	72
4.2 Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstakets nivå för 2020	74
4.3 Uppföljning av det kommunala balanskravet	78
4.4 Uppföljning av målen i stabilitets- och tillväxtpakten	79
4.5 Ändringar i det budgetpolitiska ramverket	80
5 Inkomster	91
5.1 Förslag till ändrade skatteregler i propositionen Vårändringsbudget för 2017	91
5.2 Offentliga sektorns skatteintäkter	92
5.3 Statens inkomster	99
5.4 Uppföljning av statens inkomster 2015–2020	102
6 Utgifter	109
6.1 Utveckling av de takbegränsade utgifterna över tid	112

6.2	Utgiftsprognos för 2017.....	121
6.3	Förändring av de takbegränsade utgifterna 2018–2020 sedan budgetpropositionen för 2017	124
7	Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld	129
7.1	Budgeteffekter av regeringens förslag och aviseringar	130
7.2	Den offentliga sektorns finanser	132
7.3	Nettoförmögenheten och skuldutvecklingen.....	142
7.4	Finansiellt sparande enligt olika bedömare	146
7.5	Uppföljning av statens budgetsaldo	147
7.6	Uppföljning av offentliga sektorns finanser	147
8	Kommunsektorns finanser och sysselsättning	153
8.1	Kommunerna och landstingen – en viktig del i svensk ekonomi	154
8.2	Kommunsektorns resultat.....	154
8.3	Kommunsektorns tillgångar och skulder	157
8.4	Kommunsektorns finanser 2016–2020.....	161
9	Utmaningar för sysselsättningspolitiken.....	171
9.1	Regeringens prioriteringar och mål för sysselsättningspolitiken	171
9.2	Positiv utveckling på arbetsmarknaden	172
9.3	Arbetslösheten är alltmer ojämnt fördelad	174
9.4	Internationell utblick.....	179
9.5	Utmaningarna för lägre arbetslöshet och ökad sysselsättning	181
10	Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	185
10.1	Finanspolitiken står inför flera utmaningar	186
10.2	Ett scenario för utvecklingen på lång sikt	191
10.3	Förutsättningarna kan ändras	200
10.4	Känsligheten i beräkningarna och jämförelse med föregående hållbarhetsbedömning	209
10.5	Andra bedömningar av den finansiella hållbarheten.....	211
10.6	En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	212
11	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden	217

Fördjupningsrutor

God utveckling på arbetsmarknaden och allt starkare offentliga finanser.....	29
Inkluderande och hållbar tillväxt	32
Klimatklivet	45
Den demografiska utvecklingen i kommunsektorn 2000–2016	160
Regeringens syn på 2015 års Långtidsutredning	201

Bilagor

Bilaga 1	Tabellsamling den makroekonomiska utvecklingen och offentliga finanser
Bilaga 2	Fördelningspolitisk redogörelse
Bilaga 3	Miljö
Bilaga 4	Nya mått på välbefinnande

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 april 2017

Tabellförteckning

Tabell 2.1	Makroekonomiska nyckeltal.....	24
Tabell 2.2	Välstånd indikatorer.....	26
Tabell 2.3	Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	28
Tabell 3.1	Prognoser för omvärlden.....	53
Tabell 3.2	BNP.....	55
Tabell 3.3	Arbetsmarknad.....	56
Tabell 3.4	Inflation och löner.....	58
Tabell 3.5	Räntor och växelkurser.....	59
Tabell 3.6	Makroekonomiska nyckeltal.....	60
Tabell 3.7	Alternativa scenarier: 1 Krisande banksystem i EU och 2 Starkare investeringskonjunktur i euroområdet.....	65
Tabell 3.8	Jämförelse mellan olika bedömares prognoser.....	66
Tabell 3.9	Jämförelse mellan regeringens senaste prognoser.....	67
Tabell 3.10	Medelprognosfel för prognoser för BNP-tillväxt.....	67
Tabell 3.11	Rangordningar av bedömares prognosprecision.....	68
Tabell 4.1	Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot målet för det finansiella sparandet.....	73
Tabell 4.2	Ursprungligt och faktiskt utgiftstak.....	75
Tabell 4.3	Utgiftstak och takbegränsade utgifter.....	76
Tabell 4.4	Nyckeltal för uppföljning av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del.....	79
Tabell 4.5	Konjunkturhänsyn vid hantering av målavvikelse.....	85
Tabell 5.1	Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler i propositionen Vårändringsbudget för 2017.....	92
Tabell 5.2	Förändringar av totala skatteintäkter till följd av regeländringar.....	92
Tabell 5.3	Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget....	93
Tabell 5.3	Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget forts.	94
Tabell 5.4	Skatt på arbete.....	94
Tabell 5.5	Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag.....	95
Tabell 5.6	Skattereduktioner.....	96
Tabell 5.7	Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift.....	97
Tabell 5.8	Skatt på konsumtion och insatsvaror.....	98
Tabell 5.9	Skattekvot 2015–2020.....	99
Tabell 5.10	Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar.....	101
Tabell 5.11	Antaganden i skatteprognoserna och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2017.....	102
Tabell 5.12	Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2017.....	103

Tabell 5.13	Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2017, den ursprungligt beslutade budgeten för 2015 samt statens budget för 2016.....	104
Tabell 5.14	Övriga inkomster, utfall 2015–2016 jämfört med ursprungligt beslutad budget för 2015 respektive statens budget för 2016.....	106
Tabell 6.1	Utgifter under utgiftsområden i statens budget och takbegränsade utgifter	110
Tabell 6.2	Utgifter per utgiftsområde 2016–2020	111
Tabell 6.3	Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år.....	112
Tabell 6.4	Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med det föregående året till följd av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna reformer	113
Tabell 6.5	Volymer inom olika transfereringssystem	119
Tabell 6.6	Helårsekvivalenter inom vissa transfereringssystem	120
Tabell 6.7	Utgifter 2016 och 2017.....	122
Tabell 6.8	Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2017 (exklusive statskuldräntor).....	124
Tabell 6.9	Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2017.....	124
Tabell 6.10	Volymer inom olika transfereringssystem 2018–2020	126
Tabell 7.1	Budgeteffekter av nu föreslagna och aviserade reformer och finansieringar	131
Tabell 7.2	Samlade budgeteffekter av regeringens reformer och finansieringen av dessa i förhållande till föregående år	132
Tabell 7.3	Den konsoliderade offentliga sektorns finanser	133
Tabell 7.4	Den offentliga sektorns skatter och avgifter.....	134
Tabell 7.5	Den offentliga sektorns utgifter	134
Tabell 7.6	Indikatorer för impuls till efterfrågan.....	135
Tabell 7.7	Specifikation av övriga faktorer.....	136
Tabell 7.8	Statens inkomster och utgifter	136
Tabell 7.9	Statens finansiella sparande och budgetsaldo 2015–2020	137
Tabell 7.10	Statens budgetsaldo.....	138
Tabell 7.11	Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter	139
Tabell 7.12	Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter.....	140
Tabell 7.13	Ålderspensionssystemets avgiftsinkomster.....	140
Tabell 7.14	Inkomstindex, balanstal och balansindex	141
Tabell 7.15	Kommunsektorns finanser 2016–2020	142
Tabell 7.16	Den offentliga sektorns okonsoliderade tillgångar och skulder 2015 ..	143
Tabell 7.17	Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet.....	144
Tabell 7.18	Statsskuldens förändring	145
Tabell 7.19	Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen	146
Tabell 7.20	Bedömningar av finansiellt sparande.....	146
Tabell 7.21	Bedömningar av strukturellt/konjunkturjusterat sparande.....	147
Tabell 7.22	Utfall för statens budget 2016.....	147
Tabell 7.23	Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2017.....	148
Tabell 7.24	Offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2017.....	149
Tabell 7.25	Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2017.....	149

Tabell 8.1	Kommunsektorns resultaträkning.....	155
Tabell 8.2	Årets resultat.....	156
Tabell 8.3	Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag	157
Tabell 8.4	Långfristiga skulder	158
Tabell 8.5	Soliditet inklusive hela pensionsförpliktelsen.....	159
Tabell 8.6	Kommunsektorns finanser 2016–2020.....	162
Tabell 8.7	Årlig förändring av statsbidragen 2016–2020	163
Tabell 9.1	Arbetslöshet, sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande för olika grupper, 2016.....	174
Tabell 9.2	Arbetslöshetens sammansättning 2015	180
Tabell 9.3	Sysselsättningens sammansättning 2015	180
Tabell 9.4	Uppehållstillstånd kopplat till asylsökande och anhöriginvandring till medborgare utanför EU/EES	180
Tabell 10.1	Offentliga finanser vid oförändrat beteende.....	196
Tabell 10.2	Offentliga finanser vid ett offentligt sparande motsvarande en tredjedels procent av BNP	198
Tabell 10.3	Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende.....	198
Tabell 10.4	Utträdesålder och återstående medellivslängd.....	200
Tabell 10.5	Offentliga konsumtion och demografiska behov	207
Tabell 10.6	Hållbarhetsindikatorer	209
Tabell 10.7	Dekomponering av S2	210
Tabell 10.8	Hållbarhetsindikatorer för Sverige	211
Tabell 10.9	S1 och S2 enligt EU-kommissionen	212

Diagramförteckning

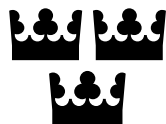
Diagram 2.1	Utvecklingen i hushållens disponibla inkomster i olika delar av inkomstfördelningen 1995–2015.....	25
Diagram 2.2	Offentliga sektorns finansiella sparande, 2007–2020.....	29
Diagram 2.3	Sysselsättningsgrad (20–64 år) , EU 28	29
Diagram 2.4	Index för inkluderande tillväxt.....	32
Diagram 2.5	Andel unga i arbetslöshet, 2001–2016	33
Diagram 2.6	Sjukpenningtal 2000–2017.....	41
Diagram 2.7	Utgiftsutveckling för UO20 (Allmän miljö och naturvård), 2004–2016.....	42
Diagram 2.8	Beviljat stödbelopp per kategori	45
Diagram 2.9	Beräknat årliga minskade utsläpp till följd av beviljat stöd	45
Diagram 2.10	Totalt antal laddningspunkter.....	45
Diagram 3.1	BNP-tillväxt i omvärlden	52
Diagram 3.2	BNP-tillväxt.....	54
Diagram 3.3	Påbörjade bostäder.....	54
Diagram 3.4	Arbetslöshet	55
Diagram 3.5	Sysselsättningsindikatorer	56
Diagram 3.6	Resursutnyttjande	57
Diagram 3.7	Andel arbetsgivare med brist på arbetskraft.....	57
Diagram 3.8	Konsumentpriser.....	58
Diagram 3.9	Fasta bruttoinvesteringar i euroområdet	64
Diagram 3.10	Osäkerhetsintervall för BNP-prognosen.....	65
Diagram 4.1	Strukturellt sparande.....	73
Diagram 4.2	Utgiftstakets andel av potentiell BNP.....	77
Diagram 4.3	Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och skuldankarets toleransintervall, procent av BNP.....	88
Diagram 5.1	Totala skatteintäkter.....	92
Diagram 5.2	Arbetade timmar, timlön och lönesumma	95
Diagram 5.3	Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete ...	95
Diagram 5.4	Kapitalvinster.....	96
Diagram 5.5	Skatt på företagsvinster.....	97
Diagram 5.6	Hushållens konsumtion, fasta bruttoinvesteringar och intäkter från mervärdesskatt.....	98
Diagram 6.1	Utgifter för migration, antal asylsökande och genomsnittligt antal inskrivna i mottagningssystemet.....	117
Diagram 6.2	Helårsekvivalenter inom vissa transfereringssystem	121
Diagram 6.3	Skillnad mellan utgiftsprognos för 2017 och ursprungligt anvisade medel i statens budget för 2017 för vissa utgiftsområden.....	123
Diagram 7.1	Den offentliga sektorns finansiella sparande.....	132
Diagram 7.2	Den offentliga sektorns inkomster och utgifter	132
Diagram 7.3	Statens budgetsaldo.....	137
Diagram 7.4	Utvecklingen av inkomstindex och balansindex	141

Diagram 7.5	Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiellt sparande 2000–2020	142
Diagram 7.6	Den offentliga sektorns nettoförmögenhet fördelad på sektorer	143
Diagram 7.7	Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet	144
Diagram 7.8	Statsskuldens utveckling	144
Diagram 7.9	Den konsoliderade bruttoskulden	145
Diagram 7.10	De enskilda sektorernas bidrag till den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld	146
Diagram 8.1	Årets resultat.....	155
Diagram 8.2	Andelen kommuner och landsting som redovisar positiva resultat	156
Diagram 8.3	Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag	156
Diagram 8.4	Långfristiga skulder	158
Diagram 8.5	Soliditet inklusive hela pensionsförpliktelsen.....	158
Diagram 8.6	Orsaker till befolkningsutveckling per kommungrupp, rangordnade efter summa av total tillväxt, 2000–2016.....	160
Diagram 8.7	Kommunmottagna per kommungrupp	160
Diagram 8.8	Finansiellt sparande och resultat 1998–2020.....	161
Diagram 8.9	Lönesumma och beskattningsbar förvärvsinkomst 1994–2020.....	162
Diagram 8.10	Olika åldersgrupper som andel av befolkningen	164
Diagram 8.11	Demografiskt betingad konsumtionsutveckling i kommunsektorn, modellberäkning	164
Diagram 8.12	Utgifter för kommunal konsumtion	165
Diagram 8.13	Kommunalt finansierad sysselsättning.....	166
Diagram 8.14	Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar per 1 000 invånare.....	167
Diagram 9.1	Årlig förändring i sysselsättning och arbetskraft (15–74 år)	172
Diagram 9.2	Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad (15–74 år)	172
Diagram 9.3	Arbetslöshet bland kvinnor och män (15–74 år)	172
Diagram 9.4	Långtidsarbetslöshet (15–74 år)	173
Diagram 9.5	Årligen arbetade timmar per person.....	173
Diagram 9.6	Inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen fördelat på utsatta grupper och övriga.....	173
Diagram 9.7	Jobbchanser för utsatta grupper och övriga.....	174
Diagram 9.8	Ungdomsarbetslöshet (15–24 år)	175
Diagram 9.9	Etableringen på arbetsmarknaden, 2016.....	175
Diagram 9.10	Etableringen på arbetsmarknaden fördelat efter utbildningsnivå, 2016	176
Diagram 9.11	Sysselsättningsgrad (25–74 år) bland kvinnor och män fördelat efter utbildningsnivå.....	176
Diagram 9.12	Etableringen på arbetsmarknaden fördelat efter födelseregion, 2016 ...	177
Diagram 9.13	Arbetslöshet (25–74 år) fördelat efter utbildningsnivå för inrikes och utomeuropeiskt födda	177
Diagram 9.14	Inskrivna arbetslösa (20–64 år) utomeuropeiskt födda kvinnor och män efter vistelsetid i Sverige, 2014.....	178
Diagram 9.15	Sysselsättning (20–64 år) bland utomeuropeiskt födda kvinnor och män efter vistelsetid i Sverige, 2014.....	178
Diagram 9.16	Sysselsättningsgrad fördelat efter ålder	179
Diagram 9.17	Sysselsättningsgrad (15–74 år)	179
Diagram 9.18	Arbetslöshet (15–74 år).....	179
Diagram 9.19	Arbetslöshet (15–74 år) exklusive heltidsstuderande.....	181
Diagram 9.20	Förändring i arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och arbetslöshet mellan 2014 och 2016	181

Diagram 10.1	Befolkningsförändringar jämfört med 2015	186
Diagram 10.2	Befolkningen i åldrarna 20–69 år.....	187
Diagram 10.3	Befolkningen 20–69 år som är född utomlands	187
Diagram 10.4	Äldreförsörjningskvot	188
Diagram 10.5	Förändring i folkmängden jämfört med 2015	188
Diagram 10.6	Genomsnittligt nettobidrag till offentlig sektor för personer i olika ålder 2014.....	188
Diagram 10.7	Nettomigration	189
Diagram 10.8	Årlig nettomigration per ålder och kön.....	189
Diagram 10.9	Försörjningskvot.....	189
Diagram 10.10	Arbetade timmar per person och ålder 2016	193
Diagram 10.11	Sysselsättningsgrad	194
Diagram 10.12	Arbetskraft, timmar och sysselsättning.....	194
Diagram 10.13	Arbetade timmar per capita	194
Diagram 10.14	Offentlig konsumtion per capita och ålder 2014	195
Diagram 10.15	Offentlig konsumtion per ändamål.....	195
Diagram 10.16	Pensionsutgifter (inkl. garantipension och BTP) samt pensionssystemets sparande	196
Diagram 10.17	Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld.....	197
Diagram 10.18	Offentliga primära inkomster och utgifter vid oförändrat beteende....	199
Diagram 10.19	Finansiellt sparande vid oförändrat beteende.....	199
Diagram 10.20	Offentliga sektorns finansiella nettotillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende	199
Diagram 10.21	Primärt finansiellt sparande vid högre utträdesålder	203
Diagram 10.22	Primärt finansiellt sparande vid en snabbare etablering.....	204
Diagram 10.23	Primärt finansiellt sparande vid förbättrad hälsa.....	204
Diagram 10.24	BNP per person fördelat efter användning.....	206
Diagram 10.25	Den faktiska offentliga konsumtionen som andel av de demografiska behoven givet 2014 års standard.....	207
Diagram 10.26	Primärt finansiellt sparande vid fortsatt standardhöjning	207
Diagram 10.27	Primärt finansiellt sparande vid mer fritid.....	208
Diagram 10.28	Primärt finansiellt sparande om demografin styr utgifterna redan från 2018	209

1

Förslag till riksdagsbeslut



1 Förslag till riksdagsbeslut

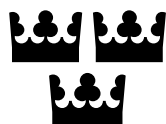
Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (avsnitt 2),
2. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 1 Rikets styrelse respektive utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning (avsnitt 11),
3. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning respektive utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning (avsnitt 11),
4. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 4 Rättsväsendet respektive utgiftsområde 1 Rikets styrelse (avsnitt 11),
5. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap respektive utgiftsområde 1 Rikets styrelse (avsnitt 11),
6. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 8 Migration respektive utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering (avsnitt 11),
7. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg respektive utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning (avsnitt 11),
8. 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),
9. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering respektive utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv (avsnitt 11),
10. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv respektive utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning (avsnitt 11),
11. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning respektive utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering (avsnitt 11),
12. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 22 Kommunikationer respektive utgifts-

- område 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (avsnitt 11),
13. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 22 Kommunikationer respektive utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid (avsnitt 11),
 14. godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 22 Kommunikationer respektive utgiftsområde 24 Näringsliv (avsnitt 11).

2

Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken



2 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

2.1 Samhällsbygge för trygghet och hållbar utveckling

Sverige och svensk ekonomi är i ett helt nytt läge. Underskott har vänts till överskott. Sysselsättningen stiger och arbetslösheten sjunker. Stora ofinansierade skattesänkningar har bytts till investeringar för framtiden.

När regeringen tillträdde 2014 var underskottet i de offentliga finanserna drygt 60 miljarder kronor. Arbetslösheten, särskilt bland ungdomar, var skyhögt. Efter 140 miljarder kronor i ofinansierade skattesänkningar fanns stora brister i välfärden.

De senaste två åren har Sverige styrts i en annan riktning. Ett hållbart samhällsbygge, med investeringar i jobb, skola, välfärd och klimat, har ersatt skattesänkningar och nedskärningar. Steg för steg, med en ansvarsfull finanspolitik, har Sveriges ekonomiska styrka byggts upp igen. Arbetslösheten har pressats tillbaka. Den ekonomiska tryggheten för pensionärer, ensamstående föräldrar, sjuka och arbetslösa har stärkts. Straffen har skärpts för de grova brotten och polisen har fått mer resurser.

Regeringens samhällsbygge har gett resultat. Underskotten har vänts till överskott. Ordning och reda präglar de offentliga finanserna. Varje dag går 150 000 fler till jobbet och ungdomsarbetslösheten är den lägsta på 13 år. Välfärds- miljarderna är ett historiskt stort tillskott till kommunsektorn som nu leder till att fler lärare, sjuksköterskor, kuratorer, undersköterskor, förskollärare, socionomer och hemtjänstpersonal kan anställas. Kunskapsresultaten i skolan vänder uppåt. Klimatinvesteringar genom Klimatklivet

och stadsmiljöavtalen samt skärpta styrmedel har bidragit till att göra Sverige ledande i klimatomställningen. Gemensamma investeringar i infrastruktur och bostäder bidrar till att öka sysselsättningen och tillväxten. Jämlikhet och utveckling förstärker varandra.

Sverige har nu styrkan och resurserna för att genomföra reformer som ökar framtidstron. Så möter vi oro och otrygghet – inte genom skattesänkningar, nedskärningar och sänkta klimatambitioner. Framtidsinvesteringar och reformer som minskar klyftorna ökar tilliten och sammanhållningen, och motverkar samtidigt rädsla, egoism och rasism.

Regeringen vill uppnå jämlikhet, utveckling och sammanhållning i hela landet. Sverige ska fortsätta att vara ett föregångsland, som tar internationellt ansvar för klimatet, för jämställdhet och för demokrati. Sverige har i dag goda förutsättningar att gripa de möjligheter som globaliseringen, kunskapsekonomin och den tekniska utvecklingen för med sig. Regeringens ambition med samhällsbygget är att alla deltar när vi bygger framtiden. Utbildning, ett arbete, en bostad, en förskoleplats där barnen trivs och utvecklas, upplevelsen av fantastisk natur med allemansrätt, och en samhällsservice med välfungerande och tillgänglig sjukvård, polis och äldreomsorg – det ska inte stanna vid en dröm utan vara verklighet för alla, i hela landet. För Sverige ska vara ett land i arbete och sammanhållning, i jämlikhet och med en hållbar utveckling. Med den svenska modellen som grund och moderniseringen som verktyg bygger vi ett hållbart samhälle, där ingen lämnas efter, men ingen heller hålls tillbaka.

Denna proposition bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna och Vänsterpartiet.

Styrkan i de offentliga finanserna ska vidmakthållas

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige har under de senaste åren varit bland de absolut bästa i Europa. En ansvarsfull finanspolitik och en god sysselsättningsstillväxt har vänt den förra regeringens underskott – de största sedan 90-talskrisen – till överskott både 2015 och 2016.

Efter en något dämpad ekonomisk utveckling i omvärlden 2016 börjar utsikterna nu ljusna på flera håll. I Sverige förväntas en fortsatt god tillväxt 2017 och de offentliga finanserna står starka. Det finanspolitiska ramverket är grunden för regeringens ekonomiska politik. Ordning och reda i de offentliga finanserna tryggar investeringsklimatet, jobben och välfärden.

Arbetslösheten ska minska

Regeringens mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 vägleder den ekonomiska politiken. Sedan 2014 har arbetslösheten sjunkit med drygt 1 procentenhet och 150 000 fler har kommit i arbete. Arbetslösheten har särskilt minskat bland unga. Sveriges sysselsättningsgrad är den högst uppmätta någonsin i EU. Arbetslösheten förväntas minska 2017 och åren därefter till följd av en stark efterfrågan och genomförda reformer för fler i arbete.

Staten ska fortsätta att understödja jobbtillväxten med en välavvägd finanspolitik. Regeringens jobbagenda består av insatser för ökad kompetens och en aktiv arbetsmarknadspolitik, investeringar i bostäder och infrastruktur samt en aktiv näringspolitik. Därutöver behöver fler anställas i välfärden. Att politiken lagts om från ofinansierade skattesänkningar till investeringar och starkare välfärd har möjliggjort att tusentals kunnat anställas i viktiga samhällsfunktioner. Omställningen till ett fossilfritt välfärdsland leder också till fler jobb, exempelvis när investeringar görs i järnväg och tåg, när gröna stadsdelar och kollektivtrafik byggs ut och när Sveriges export av miljöteknik ökar. Att stärka skolan, sjukvården och polisen är inte bara en bra politik för kunskap, hälsa och trygghet. Det är också en politik som skapar fler jobb.

Mottagandet av ett stort antal asylsökande under framför allt 2015 gör att många nyanlända, såväl 2017 som kommande år, ska tas emot i kommunerna och träda in och etablera sig på

arbetsmarknaden. Regeringen har under mandatperioden genomfört en rad åtgärder för att förbättra och påskynda de nyanländas etablering. Fortsatta åtgärder är dock nödvändiga.

I många sektorer finns det tecken på brist på arbetskraft, samtidigt som alltför många tjänster inte kan tillsättas. Att ge arbetslösa rätt kompetens och förbättra matchningen på arbetsmarknaden är centralt både för att få ner arbetslösheten och för att motverka flaskhalsar som begränsar tillväxten i ekonomin. Regeringen har inlett ett nytt kunskapslyft med en satsning som fullt utbyggd omfattar ca 70 000 utbildningsplatser inom yrkesvux, lärlingsvux, folkhögskola, högskola och yrkeshögskola.

Drygt 70 procent av den svenska exporten går till EU:s inre marknad. Det finns stora möjligheter att öka tillväxten och skapa fler arbetstillfällen i Sverige genom en väl fungerande handel.

Välfärden ska gå att lita på. Genom satsningen på 10 välfärds miljarder har regeringen gjort ett av de största tillskotten till kommunsektorn sedan det generella statsbidraget infördes. Riktade satsningar görs också för en mer jämlik vård och så att fler kan anställas och kvaliteten höjas i sjukvården.

Men mer behöver göras för att utjämna de ekonomiska klyftorna, bygga bort bostadsbristen, öka investeringarna i infrastrukturen och förbättra tryggheten på arbetsmarknaden. De som arbetar i välfärden behöver bli fler.

En jämlik kunskapskola

I skolan läggs grunden för såväl samhällsbygget som den enskildes utveckling. Eleverna ges förutsättningar att möta livet och arbetslivet, vilket säkrar den framtida kompetensförsörjningen och Sveriges ställning som konkurrenskraftig kunskapsnation. De svenska kunskapsresultaten har under lång tid försvagats. I den senaste PISA-mätningen bröts den negativa trenden. Samtidigt ökar dock ojämlikheten i skolan. Kunskapsresultaten är fortsatt otillfredsställande. Sverige utmärker sig internationellt som ett land där privata aktörer kan bedriva offentligfinansierad skolverksamhet med fri vinstutdelning. Risken med de kommersiella aktörerna inom skolan är att de sätter vinst före kvalitet och bidrar till en ökad segregation. Det är centralt att resurserna i skolan används till just det de är avsedda för.

Skolan ska uppväga skillnader mellan barns och elevers förutsättningar. Valfärdsutredningen har remitterats och bereds nu i Regeringskansliet.

Ska kunskaperna fortsätta att öka måste vi bryta ojämlikheten i skolsystemet. Regeringens mål är en jämlik kunskapsskola för alla. För att målet ska nås krävs att resurser i högre grad fördelas efter behov, att stödinsatser sätts in tidigare och att läraryrkets attraktivitet fortsätter att stärkas. Valfärds miljarderna stödjer kommunerna tillsammans med regeringens satsningar på mindre barngrupper, fler anställda i lågstadiet, läsa-skriva-räkna-garanti, stärkt specialpedagogik, ledarskap i klassrummet, lärarutbildning och lärarnas löner. Totalt gör regeringen satsningar på 11 miljarder kronor på skolan 2017. Slutbetänkandet från 2015 års skolkommision, som lämnas i april 2017, kommer att bli ett viktigt underlag för regeringens fortsatta arbete med att förbättra och utveckla skolan.

En ledande roll i klimatomställningen

Klimatförändringarna är en av mänsklighetens viktigaste utmaningar och vår tids ödesfråga. Världens förmåga att ställa om till hållbara lösningar är viktig för framtida ekonomisk utveckling. Parisavtalet ska genomföras. Regeringen har lagt fram ett nytt klimatpolitiskt ramverk som ska vägleda denna och framtida regeringars klimatarbete.

Sverige ska vara ledande i arbetet med att genomföra Agenda 2030, på såväl global som nationell nivå. Alla politikområden ska bidra till en hållbar och rättvis värld. Sverige är ledande inom internationellt utvecklingsarbete och kommer fortsätta att stödja insatser för en demokratisk utveckling i omvärlden.

Miljöskatternas styrande effekt ska öka och styra mot mer klimatsmarta transporter och energikällor i syfte att nå uppsatta mål på ett kostnadseffektivt sätt. Ett förslag om att införa ett bonus-malus-system för nya lätta fordon och en reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle har remitterats (Fi2017/01469/S2, M2017/00723/R).

Regeringen har tagit fram kompletterande välstånd indikatorer som belyser ekonomiska, miljömässiga och sociala aspekter av livskvalitet.

Sverige ska vara tryggt

Sverige ska vara ett tryggt land. Politiken ska därför vara hård mot både brott och brottens orsaker.

Regeringen har bl.a. aviserat en betydande skärpning av minimistraflet för grovt vapenbrott och lämnat förslag om att skärpa straffskalan för olovlig hantering av explosiva varor, som exempelvis handgranater. Polismyndigheten har fått medel för att fortsätta arbetet med att få fler poliser närmare medborgarna. Ökad polisenärvaro i utsatta områden är angeläget. Regeringen har också tillsatt en utredning om ytterligare skydd för blåljuspersonal i deras arbete.

Polisens resurser kommer att förstärkas ytterligare. Den organiserade brottligheten ska bekämpas. Samtidigt ska segregation och ekonomiska klyftor motverkas genom att fler kommer i arbete och genom insatser för en jämlik skola samt genom att bostadsbristen byggs bort, och satsningar på trygga bostadsområden.

Samhällsbygget ska öka jämlikheten och sammanhållningen

Även om Sverige fortfarande är relativt jämnt i ett internationellt perspektiv har de ekonomiska klyftorna ökat under lång tid. Det har även skett en ökning av de geografiska klyftorna och av segregationen. Kapitalinkomsterna har ökat snabbare än andra inkomstslag och också blivit mer koncentrerade till dem med högst inkomster. Detta är en stark bidragande orsak till de ökade inkomstskillnaderna i Sverige. I den procent av befolkningen som befann sig allra högst upp i inkomstfördelningen 2015 var kapitalinkomsterna närmare tre gånger så stora som förvärvsinkomsterna.

Ökande ojämlikhet tenderar att minska samhörigheten och tilliten bland medborgarna, vilket kan leda till ökade sociala problem och till att förtroendet för samhällets institutioner undergrävs. Därför är det viktigt med en omfördelning av resurser. Ett centralt mål för den ekonomiska politiken är att det växande välståndet ska komma alla till del. Detta är en förutsättning för att medborgarna ska känna ett fortsatt förtroende för samhällets funktion. Ett av målen inom Agenda 2030 avser jämlikhet. Ett delmål är att till 2030 successivt uppnå och upprätthålla en högre inkomstillväxt än det nationella genomsnittet för de 40 procent av befolkningen som har lägst inkomst. Agenda 2030-delegationen ska våren 2017 lämna förslag till en handlingsplan för Sveriges genomförande av agendan.

De utmaningar Sverige står inför kräver kraftfulla åtgärder. Den svenska ekonomins och de offentliga finansernas styrka ska användas till ett gemensamt samhällsbygge som minskar orättvisorna. I ett svårt parlamentariskt läge och en osäker omvärld ligger regeringens ekonomiska politik fast. Så tar regeringen ansvar i en orolig tid.

2.2 Svensk ekonomi utvecklas starkt

Efter en dämpad ekonomisk utveckling i omvärlden 2016 börjar utsikterna nu ljusna på flera håll. Stigande efterfrågan och starkare förtroende bland hushåll och företag tyder på att tillväxten i världsekonomin ökar 2017. Osäkerheten om utvecklingen i omvärlden är dock fortsatt stor.

Svensk ekonomi växte snabbt 2015 och 2016, bl.a. till följd av en god utveckling av investeringar i bostäder, en stark offentlig konsumtion med fler anställda i välfärden samt god hushållskonsumtion och export. Sverige har de senaste två åren haft en av de allra högsta tillväxttakterna i Europa och den förväntas bli hög även 2017 (se tabell 2.1). Utöver den starka inhemska efterfrågan förväntas också en starkare konjunktur i omvärlden bidra till en hög tillväxt som kommer att behöva fördelas hållbart. Regeringens bedömning är att resursutnyttjandet i ekonomin kommer att vara något ansträngt 2017, för att därefter vara nära balans. År 2018–2020 kommer att präglas av normal tillväxt.

Regeringens mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 vägleder den ekonomiska politiken. Sedan regeringen tillträdde har sysselsättningen ökat med 150 000 personer. Sysselsättningsgraden i åldersgruppen 20–64 år, är den högsta som någonsin uppmätts i EU. Ungdomsarbetslösheten är den lägsta på 13 år.

Den starka efterfrågan i ekonomin väntas tillsammans med regeringens reformer bidra till en fortsatt god utveckling av sysselsättningen och till att arbetslösheten minskar till 6,4 procent 2018. Regeringen anser dock att arbetslösheten är alltför hög och kommer löpande att presentera ytterligare reformer för att fler personer ska komma i arbete och för att arbetslösheten ska bli lägre.

Tabell 2.1 Makroekonomiska nyckeltal

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2016, prognos för 2017–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
BNP ^{1,2}	3,0	2,9	2,2	2,0	2,2
BNP-gap ³	-0,1	0,5	0,4	0,1	0,0
Arbetsmarknadsgap ⁴	-0,7	0,0	0,1	0,1	0,0
Sysselsatta ⁵	1,5	1,8	1,0	0,7	0,7
Sysselsättningsgrad ⁵	67,1	67,6	67,7	67,8	67,9
Arbetade timmar ²	1,7	1,5	0,9	0,7	0,7
Produktivitet ^{2,6}	1,0	1,4	1,3	1,3	1,5
Arbetslöshet ⁷	6,9	6,6	6,4	6,3	6,2
Timlön ⁸	2,5	2,9	3,2	3,4	3,4
KPI ⁹	1,0	1,5	1,6	2,2	2,7
KPIF ⁹	1,4	1,7	1,7	1,9	2,0
Inkomstspridning ¹⁰	0,266	0,267			

¹ Fasta priser.

² Kalenderkorrigerad.

³ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP. Potentiell BNP kan inte observeras och är en bedömning.

⁴ Skillnaden mellan faktisk och potentiellt arbetade timmar i procent av potentiellt arbetade timmar. Potentiellt arbetade timmar kan inte observeras och är en bedömning.

⁵ I åldern 15–74 år.

⁶ Förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

⁷ I procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁸ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁹ Årsgenomsnitt.

¹⁰ Gini-koefficienten för ekvivalerad disponibel inkomst exklusive kapitalvinst. Framskrivning från utfall 2015. Ginikoefficienten kan anta värden mellan 0 och 1. Vid maximal ekonomisk jämlikhet (alla har samma inkomst) antar koefficienten värdet 0. Vid maximal ojämlikhet (en person får alla inkomster) antar koefficienten värdet 1.

Anm. Prognosen och framskrivningen baseras på hittills beslutad politik.

Inflationen har stigit trendmässigt sedan mitten av 2015. En expansiv penningpolitik har bidragit till detta. Inflationen förväntas ligga nära målet på 2 procent de kommande åren.

Något starkare tillväxt i omvärlden, men med betydande osäkerhet

Sverige är en liten öppen ekonomi med en stor exportsektor. Vår ekonomiska utveckling är i hög grad beroende av den globala utvecklingen. Den senaste tidens uppgång i tillväxten i omvärlden är förhållandevis bred och pekar på stigande aktivitet i flera länder och flera delar av ekonomin. I euroområdet ökar tillväxten 2017. I USA bedöms ekonomin vara nära fullt resursutnyttjande och penningpolitiken har börjat stramas åt.

Samtidigt råder en fortsatt betydande osäkerhet. Utgången i de kommande förhandlingarna om Storbritanniens utträde ur den Europeiska unionen är högst osäker. Det är även osäkert vilka effekter USA:s nya regerings

politik kommer att få på världsekonomin. Bland annat kommer signaler från den nya regeringen om en avreglering av finanssektorn, vilket skulle innebära ökade risker. En ökad protektionism skulle vidare kunna dämpa världshandels utveckling och därmed tillväxten. Dessutom påverkas delar av den europeiska banksektorn av svag lönsamhet och en stor andel osäkra lån. Risken för en kraftig inbromsning i den kinesiska ekonomin kvarstår.

Även i Sverige finns risker. Det finns även fortsättningsvis makroekonomiska risker kopplade till en hög och ökande skuldsättning hos hushållen drivet av stigande bostadspriser. Det handlar framför allt om att högt skuldsatta hushåll kan bli tvungna att dra ned på sin konsumtion vid ett kraftigt bostadsprisfall, vilket i förlängningen kan påverka tillväxten och sysselsättningen negativt. Den 1 juni 2016 infördes därför ett amorteringskrav. Regeringen och berörda myndigheter följer utvecklingen noga och är beredda att vidta ytterligare åtgärder om det skulle behövas.

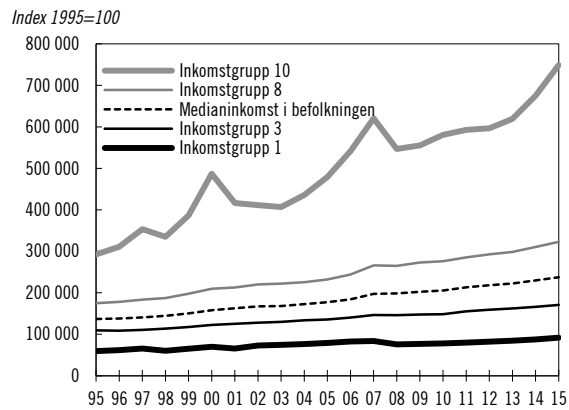
Finansinspektionen fick den 1 januari 2014 ansvar för makrotillsynen. Frågan har därefter uppkommit om Finansinspektionens mandat att vidta åtgärder är tillräckligt omfattande för detta ansvar. En promemoria avseende ett förtydligande av Finansinspektionens mandat har därför remitterats (Fi2017/00842/B). För att förstärka motståndskraften vid finansiella kriser har en promemoria remitterats med förslag om ett förhöjt uttag av den resolutionsavgift som bankerna betalar till resolutionsreserven (Fi2017/00971/B).

Sverige har blivit ett rikare land, men med ökade inkomstklyftor

De ökade klyftorna hänger samman med skillnader i arbetsförhållanden. Det gäller otrygghet i anställningsformen, tillgången till heltidsarbete eller önskat antal arbetstimmar.

De senaste årtiondena har Sverige blivit ett rikare land. Mellan 1995 och 2015 ökade den reala disponibelinkomsten för medianhushållet med 73 procent, vilket motsvarar 2,8 procent i genomsnitt per år (se diagram 2.1).

Diagram 2.1 Utvecklingen i hushållens disponibla inkomster i olika delar av inkomstfördelningen 1995–2015



Anm. 1: Alla individer i befolkningen har rangordnats efter ekvivalerad disponibel inkomst (inkomst justerad för försörjningsbörda) och därefter delats in i tio lika stora grupper. Inkomstnivån avser medelvärdet av ekvivalerad disponibel inkomst för respektive inkomstgrupp.

Anm. 2: Data kommer från urvalsundersökningen Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2010 och från Totalräknad inkomstfördelningsstatistik (TRIF) 2011–2015.

Övergången till TRIF medför ett tidsseriebrott i statistiken, främst till följd av att undersökningarna använder olika hushållsbegrepp.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den svenska arbetsmarknaden är köns-segregerad. Löner och arbetsvillkor i kvinnodominerade yrken är ofta sämre än i mansdominerade. Förändringar som bryter undervärderingen av kvinnors arbete är centrala delar i en feministisk politik och måste åstadkommas genom såväl direkta reformer som strukturella förändringar.

Sverige har också blivit ett land med större inkomstklyftor än tidigare. Det finns flera förklaringar till den utvecklingen. Framför allt har inkomsterna för dem med allra högst inkomster ökat snabbare än för övriga, främst till följd av snabbt ökade kapitalinkomster. Avskaffandet av fastighetsskatten och förmögenhetsskatten har också bidragit till ökningen. De lägsta inkomsterna har ökat jämförelsevis långsamt. Den successiva utbyggnaden av jobbskatteavdraget från 2007 och framåt har också förstärkt skillnaderna i inkomstutveckling.

År 2016 och 2017 väntas dock utvecklingen av inkomstspridningen brytas, mätt med Gini-koefficienten, och istället visa på en mindre inkomstspridning jämfört med åren innan. Det beror på en minskad arbetslöshet och en mer omfördelade politik. Regeringens åtgärder i form av bl.a. sänkt skatt för pensionärer, höjd ersättning i sjuk- och aktivitetsersättningen, höjt tak i arbetslöshetsförsäkringen och höjd grundnivå i föräldrapenningen har bidragit till denna utveckling. I de högre inkomstgrupperna har inkomstutvecklingen samtidigt blivit något

svagare, främst till följd av utfasningen av jobbskatteavdraget, den begränsade uppräkningen av skiktgränserna och den höjda kapitalbeskattningen på investeringssparkonton.

Nya mått på välbstånd

Ett lands ekonomiska tillväxt mäts ofta i termer av landets BNP. Denna har dock flera begränsningar som mått på välbstånd i ett land. För att bättre beskriva ekonomins långsiktiga hållbarhet och utvecklingen av befolkningens livskvalitet har regeringen tagit fram kompletterande indikatorer som belyser ekonomiska, miljömässiga och sociala aspekter av livskvalitet.

Som ett led i arbetet med att ta fram ett nytt ramverk för att belysa ekonomins långsiktiga hållbarhet och utvecklingen av befolkningens livskvalitet har Statistiska centralbyrån haft i uppdrag att ta fram förslag på indikatorer, (Fi2016/03010/BAS). Även betänkandet från Utredningen om mått på livskvalitet (SOU 2015:56) samt remissinstansernas synpunkter på denna har beaktats i arbetet med utvecklingen av indikatorerna.

De framtagna indikatorerna är kopplade till de nationella miljö kvalitetsmålen, generationsmålet och FN:s nya agenda för hållbar utveckling, som slår fast att en ekonomiskt hållbar utveckling måste byggas på social välfärd och jämställdhet, med respekt för planetens gränser. I tabell 2.2 presenteras de valda indikatorerna. En viktig strävan i arbetet med indikatorerna har varit att de ska illustrera villkoren för alla delar av befolkningen. Indikatorerna är därför nedbrytbara för att kunna kartlägga skillnader i villkor mellan t.ex. män och kvinnor när det är relevant. Därmed genomsyrar jämställdhet analysen. En utförlig beskrivning av indikatorerna och hur de ska användas lämnas i bilaga 4.

Tabell 2.2 Välbståndsindikatorer

Ekonomiska	BNP per capita
	Sysselsättningsgraden
	Arbetslöshet
	Hushållens skuldsättning
	Offentlig sektors konsoliderade bruttoskuld
Miljömässiga	Luftkvalitet
	Vattenkvalitet
	Skyddad natur
	Kemikaliebelastning
Sociala	Utsläpp av växthusgaser
	Låg disponibel inkomst
	Utbildningsnivå
	Mellanmänsklig tillit
	Självskattad allmän hälsa
	Nöjd med livet

2.3 Förutsättningar för den ekonomiska politiken

Regeringens ansvarsfulla finanspolitik har i kombination med en betydande sysselsättnings-tillväxt gjort det möjligt att både uttradera det stora underskottet från 2014 och samtidigt finansiera angelägna samhällsinvesteringar. Enligt de senaste beräkningarna uppvisar de offentliga finanserna överskott från 2015 och framåt. Sparandet försämras dock något 2017 i förhållande till 2016, vilket i huvudsak beror på faktorer som tillfälligt belastar utvecklingen av finanserna. Regeringen bedömer att den avvikelser från överskottsmålet som tidigare existerat inte längre föreligger. Både det finansiella och det strukturella sparandet bedöms 2016 och framåt ligga i linje med målet. Det migrationsjusterade strukturella sparandet ligger över 1-procentsmålet 2016 och nära målet 2017 och 2018 (se diagram 4.1).

Det finanspolitiska ramverket är grunden för regeringens ekonomiska politik. Ordning och reda i de offentliga finanserna ger hushåll, företag och kommunsektorn stabila planeringsförutsättningar och underlättar därmed investeringar. Goda marginaler ger förutsättningar för en aktiv finanspolitik som kan möta konjunkturedgångar, vilket minskar svängningarna och därmed osäkerheten i ekonomin.

De stora underskott som den förra regeringen lämnade efter sig har vänts till överskott i nivå med det finanspolitiska ramverket. De offentliga finanserna stärks framöver ytterligare, vilket tillsammans med en förväntat god BNP-tillväxt bidrar till att den offentliga sektorns skuldkvot förväntas minska i snabb takt. Det offentlig-finansiella läget gör att politiken framöver i ökad utsträckning kan inriktas mot angelägna reformer som stärker trygghet och välfärd, samt angelägna investeringar i klimatomställningen, utan att hamna i konflikt med det finanspolitiska ramverket, som förra regeringens politik med stora ofinansierade skattesänkningar gjorde. Det föreligger dock alltid ett behov av löpande effektivisering i utförandet av det offentliga åtagandet.

Den offentliga sektorns finanser

Regeringen har sedan den tillträdde bedrivit en ansvarsfull finanspolitik med besparingar och investeringar. Detta arbete bidrog tillsammans med den starka utvecklingen i ekonomin, med ökad sysselsättning och ökade investeringar, till att den offentliga sektorns finanser förstärktes ytterligare 2016 (se tabell 2.3). Vidare bidrog en reglering av rabatten på EU-avgiften som enligt direktiv från Eurostat ska redovisas 2016 till att tillfälligt förstärka sparandet under föregående år. Enligt regeringens beräkningar uppvisar de offentliga finanserna överskott alla år fr.o.m. 2015. Däremot försämras sparandet något 2017 i förhållande till 2016, vilket beror på flera faktorer som tillfälligt belastar utvecklingen av finanserna. Utgifterna för EU-avgiften ökar exempelvis till följd av den tidigare nämnda regleringen av rabatten.

Regeringen bedömer att den offentliga sektorns finansiella sparande successivt kommer att förstärkas under de kommande åren. Detta beror bl.a. på att regeringens tidigare beslutade reformer minskar utgifterna för migration mellan 2017 och 2018.

År 2019 och 2020 stärks det finansiella sparandet, bl.a. som ett resultat av den automatiska budgetförstärkningen.

Bred politisk uppslutning kring det nya finanspolitiska ramverket

En parlamentariskt sammansatt kommitté har nu genomfört en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande och överlämnade den 30 september 2016 betänkandet En översyn av överskottsmålet (SOU 2016:67) till regeringen.

Översynen visar att de offentliga finanserna har utvecklats stabilt sedan överskottsmålet infördes. Förtroendet för Sveriges ekonomi och offentliga finanser är i dag högt. Den offentliga bruttoskulden har fallit från ca 70 procent av BNP i mitten av 1990-talet till ca 40 procent av BNP i dagsläget. Från att ha stått för större delen av överskotten i den offentliga sektorn sedan överskottsmålet infördes 1999 förväntas bidraget från sparandet i pensionssystemet minska under de närmaste åren. Detta är en följd av förändringar i befolkningens ålderssammansättning.

Mot bakgrund av dessa utvecklingstrender anser regeringen, i likhet med kommittén, att en nivå på överskottsmålet om en tredjedels procent av BNP innebär att finanspolitiken även fortsättningsvis kommer att vara långsiktigt hållbar. Kommittén ansåg också att ramverket bör kompletteras med ett skuldankare, dvs. ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden), på 35 procent av BNP.

En redogörelse för regeringens bedömning av överskottsmålskommitténs samtliga förslag finns i avsnitt 4. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2018 lämna förslag till en ny nivå för överskottsmålet och införande av ett skuldankare. Regeringen har också den 19 januari 2017 beslutat att tillsätta en ny parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av ytterligare delar av budgetprocessen.

Tabell 2.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor

Utfall 2011–2016, prognos 2017–2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande	-7	-36	-51	-62	11	40	12	26	69	110
<i>Procent av BNP</i>	<i>-0,2</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,4</i>	<i>-1,6</i>	<i>0,3</i>	<i>0,9</i>	<i>0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>1,4</i>	<i>2,1</i>
Stat	-0,4	-1,1	-1,2	-1,3	0,3	1,1	0,6	1,0	2,0	2,6
Ålderspensionssystemet	0,5	0,3	-0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Kommunsektor	-0,3	-0,2	-0,1	-0,4	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5
<i>Strukturellt sparande, procent av BNP</i>	<i>0,8</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,8</i>	<i>0,2</i>	<i>1,0</i>	<i>0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>1,4</i>	<i>2,2</i>
Statsskuld, okonsoliderad	1 108	1 147	1 277	1 394	1 403	1 347	1 319	1 256	1 161	1 027
<i>Procent av BNP</i>	<i>30,3</i>	<i>31,1</i>	<i>33,9</i>	<i>35,4</i>	<i>33,6</i>	<i>30,8</i>	<i>28,8</i>	<i>26,4</i>	<i>23,4</i>	<i>19,8</i>
Statsskuld, konsoliderad	1 076	1 113	1 236	1 347	1 352	1 295	1 266	1 202	1 106	971
<i>Procent av BNP</i>	<i>29,4</i>	<i>30,2</i>	<i>32,8</i>	<i>34,2</i>	<i>32,3</i>	<i>29,6</i>	<i>27,6</i>	<i>25,2</i>	<i>22,3</i>	<i>18,8</i>
Konsoliderad bruttoskuld	1 372	1 392	1 524	1 781	1 837	1 820	1 813	1 778	1 720	1 623
<i>Procent av BNP</i>	<i>37,5</i>	<i>37,8</i>	<i>40,4</i>	<i>45,2</i>	<i>43,9</i>	<i>41,6</i>	<i>39,5</i>	<i>37,3</i>	<i>34,7</i>	<i>31,4</i>

Anm.: Skulden, både för den offentliga sektorn och för staten enskilt kan utvecklas annorlunda än vad bidraget från det finansiella sparandet ger. Detta beror t.ex. på skatteperiodiseringar och lån till Riksbanken.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

God utveckling på arbetsmarknaden och allt starkare offentliga finanser

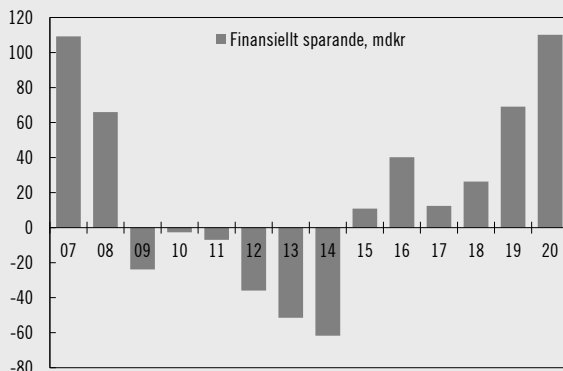
Sedan regeringen tillträdde har utvecklingen på arbetsmarknaden förbättrats samtidigt som de offentliga finanserna blivit starkare. Regeringen avser att med en ansvarsfull finanspolitik fortsätta att pressa tillbaka arbetslösheten och öka sysselsättningen. Ordning och reda i de offentliga finanserna skapar förutsättningar för fler jobb och en hållbar välfärd.

Underskott har vänts till överskott

De tidigare underskotten i den offentliga sektorn har nu vänts till överskott (se diagram 2.2). Den starka återhämtningen i den svenska ekonomin har i kombination med en ansvarsfull finanspolitik bidragit till denna betydande förstärkning av de offentliga finanserna de senaste åren. Den offentliga sektorns bruttoskuld är låg och bedöms vara inne i en nedåtgående trend, mätt som andel av BNP.

Diagram 2.2 Offentliga sektorns finansiella sparande, 2007–2020

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

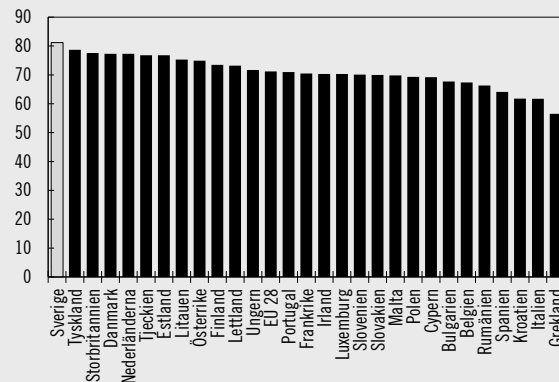
Regeringen avser att fortsätta föra en ansvarsfull finanspolitik under de kommande åren. Det offentligfinansiella läget gör att politiken framöver i ökad utsträckning kan inriktas mot angelägna reformer och angelägna investeringar som stärker trygghet och välfärd samt angelägna klimatinvesteringar, utan att hamna i konflikt med det finanspolitiska ramverket. Regeringens beräkningar visar på överskott i de offentliga finanserna alla år fr.o.m. 2015. Den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas fr.o.m. 2018 successivt ytterligare förstärkas utan ny politik.

Rekordhög sysselsättningsgrad

Allt fler i arbetsför ålder står till arbetsmarknadens förfogande och sysselsättningsgraden fortsätter att stiga. Sedan regeringen tillträdde 2014 har sysselsättningen ökat med 150 000 personer till följd av en god konjunkturutveckling och regeringens reformer. Sysselsättningen har ökat brett sedan 2014 och sysselsättningsgraden är i dag högst i EU (se diagram 2.3).

Diagram 2.3 Sysselsättningsgrad (20–64 år), EU 28

Procent



Anm. Avser säsongsrensad kvartalsdata. Avser utfall kvartal 3 2016.
Källa: Eurostat

Stadigt minskade arbetslöshet

Arbetslösheten har minskat från 7,9 procent när regeringen tillträdde till 6,9 procent 2016. En markant minskning i ungdomsarbetslösheten har särskilt bidragit till nedgången i arbetslösheten och ungdomsarbetslösheten är den lägst uppmätta på 13 år. Även långtidsarbetslösheten har minskat och är nu lägst i EU. Samtidigt tar många nyanlända steget in på arbetsmarknaden, vilket innebär behov av väl anpassade insatser. Den ekonomiska politiken ska fortsatt bidra till att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen.

Ett samhällsbygge som leder till utveckling i hela landet

Ett centralt mål för den ekonomiska politiken är att det växande välståndet ska komma alla till del. Detta är en förutsättning för att medborgarna i hela landet ska känna förtroende för samhällets och ekonomins organisering. De nordiska länderna har lyckats väl med att kombinera en stor välfärdsstat med en god ekonomisk tillväxt. Den svenska modellen bygger på en hög sysselsättning med en god reallöneutveckling, investeringar i en omfördelade välfärd som är tillgänglig för alla och en fördelningspolitik som minskar inkomstskillnaderna genom skatter och bidrag.

Stora inkomstklyftor finns mellan de som har ett jobb och de som saknar det, mellan dem som har mycket kapital och de som inget har. En hög sysselsättningsgrad är grunden för ett jämlikt samhälle och en hög facklig organisering säkrar löner som det går att leva på. En aktiv arbetsmarknadspolitik skapar förutsättningar för en hög sysselsättning. I kombination med en god omställningsförsäkring säkerställer det att de som drabbas vid rationaliseringar eller internationell konkurrens också snabbt får stöd att ställa om till ett nytt arbete. Detta är en förutsättning för att en öppen handel med omvärlden, som gynnar ekonomisk utveckling, ska ha legitimitet och stöd i breda folklager. Allmänna välfärdstjänster för både kvinnor och män är omfördelade i sig då de finansieras solidariskt. En jämlik kunskapsskola och avgiftsfria högre studier lägger grunden för att alla, oavsett bakgrund, ska kunna förverkliga sin potential på arbetsmarknaden, vilket bidrar till en högre produktivitet och ekonomisk utveckling. Det ger Sverige konkurrensfördelar genom en högt utbildad arbetskraft och medför att fler kan bidra till det gemensamma samhällsbygget. Hur ett lands resurser fördelas är avgörande för vilka investeringar som görs och därmed vilka förutsättningar som ges för landets ekonomiska och sociala utveckling och för vilka förutsättningar var och en av oss ges. Därför är en väl fungerande fördelningspolitik viktig. Socialförsäkringarna ger en grundläggande ekonomisk säkerhet och utjämnar levnadsvillkoren mellan människor. Även skattesystemet ska verka omfördelade.

De geografiska klyftorna har växt under lång tid. Flera landsbygdskommuner kämpar med

vikande befolkningsunderlag när utflyttningen ökar, bl.a. på grund av begränsade ekonomiska möjligheter. I många fall är tillgång till snabbt bredband en förutsättning för att människor ska vilja bo kvar. Landsbygdskommittén har lämnat sitt slutbetänkande. Remissynpunkter på betänkandet har inkommit och förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Ett Sverige som håller ihop förutsätter att såväl bruksorter som socialt utsatta områden ska utvecklas. Segregationen i våra storstäder är påtaglig och även om allt fler i socialt utsatta områden nu kommer i jobb, och får starkare anknytning till samhället, finns betydande utmaningar för att möta den sociala oro som finns. Den ekonomiska klyftan mellan rika och fattiga områden ska slutas. Skolan ska vara jämlik. Sjukvårdsinrättningars placering, dimensionering och tillgänglighet ska styras av befolkningens behov.

Att medborgarna och företagen har ett högt förtroende för skattesystemet är nödvändigt för att välfärdssystemet ska kunna skattefinansieras. Skattefusk och skatteundandragande hotar systemets legitimitet i grunden. Regeringen kommer därför att fortsätta arbetet mot skattefusk och skatteundandraganden. Den 28 april 2016 presenterade regeringen sitt 10-punktsprogram mot bl.a. skatteflykt. I syfte att bekämpa skatteflykt, skattefusk och skatteundandragande har regeringen tillsatt en utredning som ska se över möjligheterna att införa en skyldighet för bl.a. skatterådgivare att informera Skatteverket om skatteupplägg (dir. 2017:38). Regeringen anser att det är viktigt att även bankerna tar sitt ansvar för att motverka skatteflykt, skattefusk och skatteundandragande. Regeringen fortsätter även arbetet för ordning och reda på arbetsmarknaden genom bl.a. myndighetssamverkan mot osund konkurrens och bättre utstationeringsregler.

Regeringen har under de senaste åren arbetat för att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden, bl.a. när det gäller bolåneavtal, finansiell rådgivning och fondavgifter. Regeringen kommer att se över behovet av ytterligare åtgärder samt myndigheternas arbete med att främja konkurrens och konsumentskydd, inklusive på betalningsinfrastrukturområdet.

Agenda 2030 för en hållbar utveckling

Vid FN:s toppmöte i september 2015 enades världens stats- och regeringschefer om 17 globala mål och Agenda 2030 för en hållbar utveckling. Världens länder har därmed åtagit sig att fram till år 2030 leda världen mot en socialt, ekonomiskt och miljömässig hållbar och rättvis framtid.

Regeringens ambition är att Sverige ska vara ledande vid genomförandet av Agenda 2030. Sverige ska exempelvis vara pådrivande för att klimatavtalet från Paris genomförs fullt ut vid genomförandet av EU:s klimatramverk. Regeringen har nu lagt fram ett förslag om ett klimatpolitiskt ramverk för att säkerställa att den ekonomiska politiken bedrivs med hänsyn till en hållbar ekonomi. Regeringens klimatpolitiska arbete ska bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra.

Regeringen är kollektivt ansvarig för genomförandet av Agenda 2030, men frågorna bereds av statsråden inom respektive ansvarsområden. Politiska beslut som fattas i Sverige har ofta global påverkan och ska, i enlighet med Politiken för Global Utveckling, bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.

Det nationella genomförandet inkluderar kommuner och landsting liksom statliga myndigheter, däribland Regeringskansliet. Att de globala målen uppnås är också beroende av engagemanget från andra aktörer, såsom frivilligorganisationer, näringsliv, fackliga organisationer och akademi.

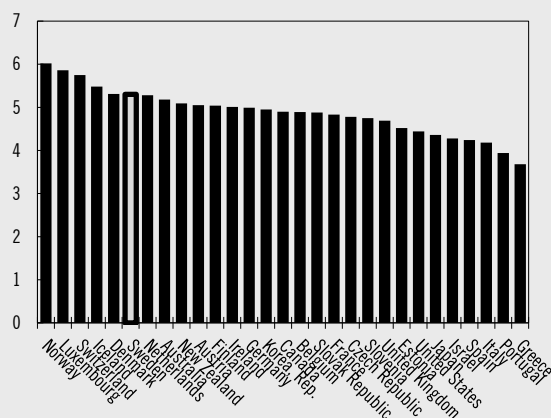
Arbetet ska baseras på redan befintliga nationella mål och processer. Miljömålen är en viktig utgångspunkt för det nationella genomförandet av Agenda 2030. Regeringen har tillsatt en delegation som ska stödja och stimulera Sveriges genomförande av Agenda 2030 (dir. 2016:18). Delegationen ska bl.a. under 2017 redovisa en övergripande handlingsplan för Sveriges genomförande av agendan samt uppmärksamma goda exempel på området.

Inkluderande och hållbar tillväxt

Globalisering, teknisk utveckling, klimat-omställning och digitalisering rymmer stora möjligheter till tillväxt. För att bättre levnadsvillkor för alla ska bli verklighet krävs en strategi för inkluderande tillväxt med åtgärder, som främjar både en hållbar ekonomisk tillväxt och minskad ojämlikhet i enlighet med målen i Agenda 2030.

Under de senaste decennierna har inkomstskillnaderna ökat i de flesta OECD-länder, samtidigt som de flesta länder blivit rikare. Ökade inkomstskillnader har ofta sammanfallit med en ökad polarisering också inom andra områden, som utbildning och hälsa. Intresset för inkluderande tillväxt har därför vuxit inom flera internationella organisationer, som t.ex. Internationella valutafonden, OECD och Världsbanken och även involverat många forskare. World Economic Forum har skapat ett index för inkluderande utveckling (se diagram 2.4)

Diagram 2.4 Index för inkluderande tillväxt



Källa: World Economic Forum: The Inclusive Growth and Development Report 2017.

I regeringens politik för inkluderande tillväxt är jämlikhet och effektivitet samverkande faktorer. Detta står i kontrast till det enkla skolboks-exemplet där mer jämlikt fördelade inkomster uppnås till priset av lägre effektivitet. Empiriskt finns flera studier som undersöker sambandet mellan ojämlikhet och ekonomisk tillväxt, men resultaten pekar i olika riktningar.

Nära kopplad till frågan om sambandet mellan jämlikhet och effektivitet är frågan om sambandet mellan storleken på den offentliga sektorn och ekonomisk tillväxt, eftersom en mer jämlik fördelning av resurser kan kräva mer omfattande offentliga interventioner. Empirisk forskning har funnit belägg för att det inte är

omfattningen på utgifter och skatter som är avgörande för tillväxten, utan hur utgifterna används och skatterna utformas. Offentliga utgifter som bidrar till t.ex. ökad sysselsättning och utbildningsnivå, s.k. produktiva utgifter, kan öka den ekonomiska effektiviteten om utgifterna finansieras med de minst snedvridande skatterna (se t.ex. Andersen, T (2015) *The Welfare State and Economic Performance*, SOU 2015:53 Bilaga 4 för en genomgång av litteraturen). I en strategi för inkluderande tillväxt beaktas detta genom åtgärder som främjar både ekonomisk utveckling och en jämnare fördelning av resurser.

Ekonomisk utveckling är inte ett mål i sig utan ett medel för att förbättra levnadsvillkoren och främja lika möjligheter för alla i samhället. Det är inte enbart fördelningen av ekonomiska resurser som avses, utan även jämlikhet i utbildning och hälsa, lika möjligheter till sysselsättning, liksom generell tillgång till sociala skyddsnet.

Särskilt viktiga är reformer som möjliggör ett högt deltagande på arbetsmarknaden, på lika villkor, och som bidrar till att höja nivån på humankapitalet i hela befolkningen.

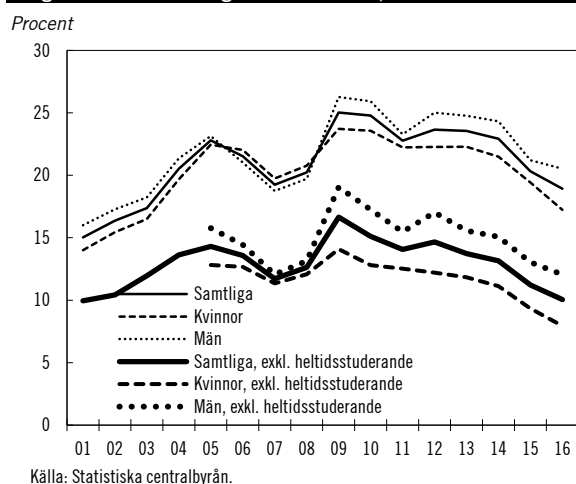
Globalisering och teknisk utveckling är inte ett hot, utan en möjlighet till ekonomisk utveckling och välbefinnande i Sverige. Den svenska arbetsmarknadsmodellen innebär en stark omställningsförmåga att hantera förändringstrycket i ekonomin. Denna modell fortsätter att ge Sverige både hög sysselsättning och hög produktivitet. Även digitaliseringen av samhället innebär stora utmaningar såväl som stora möjligheter. Inkluderande tillväxt kräver strukturella reformer som stärker människors möjligheter att möta förändringarna. Med en utbyggd arbetslöshetsförsäkring och goda möjligheter till omskolning och vidareutbildning tryggas inkomsten under en tid av arbetslöshet samtidigt som individen får möjlighet att utveckla sin kompetens.

Finanspolitiken bidrar också till ekonomisk stabilitet, samtidigt som den bidrar till att minska inkomstskillnader inom landet och mellan regioner. Skatter och sociala trygghetssystem omfördelar en stor andel av inkomsterna i många OECD-länder, men i mindre utsträckning än tidigare. I genomsnitt kompenserar de nu ungefär en tredjedel av skillnaderna i inkomster för skatt och transfereringar.

2.4 Arbetslösheten ska fortsatt minska

Den svenska arbetsmarknaden fortsätter att utvecklas starkt. Sysselsättningen i Sverige är den högsta i EU och arbetslösheten minskar, för både kvinnor och män. Arbetslösheten har särskilt minskat bland unga (se diagram 2.5). För att den positiva utvecklingen ska fortsätta måste mer göras för att få grupper med en svagare ställning på arbetsmarknaden i arbete.

Diagram 2.5 Andel unga i arbetslöshet, 2001–2016



Obalanserna på arbetsmarknaden är fortsatt stora. Många arbetsgivare upplever att det råder brist på arbetskraft, speciellt inom yrken som kräver yrkesutbildning på gymnasial nivå eller eftergymnasial utbildning. Samtidigt är arbetslösheten fortsatt hög i vissa grupper, särskilt bland personer med kort utbildning och som varit kort tid i landet. Även bland dem som har en funktionsnedsättning som medför en nedsatt arbetsförmåga är arbetslösheten fortsatt hög.

Regeringens mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 är vägledande för den ekonomiska politiken. Regeringens jobbagenda består av insatser för ökad kompetens och en aktiv arbetsmarknadspolitik, investeringar i bostäder och infrastruktur samt en aktiv näringspolitik. Regeringens omfattande satsningar på välfärden genom välfärdsmiljarderna bidrar också till fler jobb inom kommuner och landsting. Investeringar i klimatomställningen ger jobb i hela landet.

Regeringen har uppmärksammat att det kan finnas problem som rör arbetstagares skydd mot förändrade anställningsförhållanden i samband med omreglering av arbetstidsmättet vid

arbetsbrist, s.k. hyvling. Likaså har det uppmärksamats att det kan finnas behov av att stärka arbetstagarnas skydd så att de får rätt till ett arbetstidsmätt som motsvarar den faktiska arbetstiden under vissa förutsättningar. Regeringen följer dessa frågor noggrant.

Den diskriminering som finns på arbets- och bostadsmarknaden måste bekämpas. Den får allvarliga konsekvenser, både för enskilda individer och för samhället i stort. Regeringen vidtar särskilda åtgärder inom detta område.

Fler i arbete

Allas vilja och förmåga att arbeta måste tas tillvara. När fler kommer i arbete skapas både ekonomisk frihet för individen och ett bidrag till Sveriges gemensamma välfärd. Dessutom minskar inkomstklyftorna i samhället. Den svenska modellen bygger på att alla som kan arbeta också ska arbeta. Arbetslösa är en heterogen grupp, med en stor variation både vad gäller, ålder, härkomst, utbildningsnivå och tidigare yrkeserfarenheter. Det är därför nödvändigt att det finns flera olika typer av insatser som är anpassade efter de varierande behoven.

Ungdomsarbetslösheten sjunker snabbt

Ungdomsarbetslösheten sjunker snabbt och är nu nere på samma nivå som i början av 2000-talet. Den är emellertid fortfarande hög i vissa ungdomsgrupper. Svårast att komma in på arbetsmarknaden har ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning, ungdomar med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och ungdomar som är utrikes födda, i synnerhet nyanlända unga.

Regeringen inför därför 90-dagarsgarantin. Den innebär att arbetslösa ungdomar inom 90 dagar ska erbjudas ett arbete, en insats som leder till arbete eller en utbildning. Ingen ung människa ska behöva påbörja sitt vuxenliv i långtidsarbetslöshet. Regeringen har därför även inrättat Delegationen för unga till arbete (Dua) som verkar för att främja samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. Regeringen har också utsett en nationell samordnare av insatser för unga som varken arbetar eller studerar.

Fler och enklare vägar till jobb

Arbetslösheten bland kvinnor och män med kort utbildning eller som av andra skäl har svårt att konkurrera på arbetsmarknaden är fortfarande alltför hög. Även om utbildning ska vara den huvudsakliga insatsen kan jobb med lägre kvalifikationskrav också vara en möjlig väg in på arbetsmarknaden för vissa. Staten ska ta sitt ansvar och skapa jobb med lägre kvalifikationskrav med goda arbetsvillkor i de statliga myndigheterna. Moderna beredskapsjobb i staten har införts 2017 och satsningen ska successivt utökas till att sysselsätta 5 000 personer 2020.

Införandet av extratjänster i offentlig sektor är ett verktyg för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden, och för att möta behoven av personal i många av välfärdens verksamheter. Regeringen har förstärkt extratjänsterna så att de omfattar arbete på 100 procent i stället för 75 procent och även höjt handledarstödet. Regeringen har också vidgat målgruppen till att även omfatta nyanlända.

För att skapa enklare vägar till jobb även i näringslivet så har regeringen tagit ett antal initiativ. Regeringen har bl.a. gett Naturvårdsverket i uppdrag att, under perioden 2017–2020, verka för att gröna jobb med lägre kvalifikationskrav ska skapas på lokal och regional nivå för de som står långt från arbetsmarknaden. Även Skogsstyrelsen ska bidra till fler jobb inom de gröna näringarna.

Det är viktigt att de resurser som avsätts för arbetsmarknadspolitiska insatser och stöd används effektivt. Regeringen har därför förändrat villkoren för i syfte att göra dem mer träffsäkra och effektiva.

Många arbetsgivare, inte minst de med ett fåtal anställda, uppger att de olika formerna av anställningsstöd är komplicerade, vilket riskerar att leda till att arbetsgivare väljer bort möjligheten att anställa med stöd. Regeringen ser därför över hur stödformerna kan förenklas och hur deras struktur kan göras mer överskådlig.

För att underlätta matchningen till jobb ser regeringen över möjligheten att införa ett statligt lån för körkortsutbildning. Syftet är att lånet ska införas under mandatperioden.

Arbetsmarknadens parter har ett avgörande inflytande på svensk arbetsmarknad. Överenskommelser mellan parterna om att underlätta inträdet på arbetsmarknaden skulle kunna

förbättra förutsättningarna för regeringens åtgärder på området.

Nyanländas etablering ska gå snabbare

Arbete är nyckeln till nyanlända invandrades etablering. Arbete ger, utöver egen försörjning, möjligheter att utveckla sina kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Arbete bidrar också till ett utökat socialt nätverk. Vägen till arbete är dock fortfarande alltför lång för många nyanlända, inte minst för kvinnor. Asyltiden bör användas mer aktivt för att motverka detta. Alltför få lämnar etableringsuppdraget för utbildning.

Regeringen har under mandatperioden vidtagit en rad åtgärder för att förbättra och påskynda nyanländas etablering. Sverige står nu bättre rustat än för några år sedan. För att inte förlänga etableringstiden måste asyltiden tas tillvara. Regeringen har därför avsatt medel för tidiga insatser, bl.a. för att öka kunskaperna i svenska och för att kunna erbjuda kompetenskartläggningar för asylsökande. Regeringen ser också över möjliga åtgärder för att underlätta för att asylsökande ska kunna arbeta under tiden som deras ansökan prövas.

I syfte att få till stånd en jämnare fördelning av mottagandet mellan landets kommuner är kommunerna sedan den 1 mars 2016 skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning efter anvisning. Genom att fler nyanlända anvisas till kommuner som har goda arbetsmarknadsförutsättningar skapas bättre möjligheter för dem att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället.

Resultaten i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag behöver förbättras. I dag är andelen som har ett arbete eller deltar i reguljär utbildning efter avslutad etableringsplan endast en tredjedel, vilket är alltför lågt. Resultaten är särskilt låga bland kvinnor och skillnaden i förhållande till männen är markant. Mot den bakgrunden har regeringen lämnat ett förslag om ett nytt regelverk för etableringsuppdraget (prop. 2016/17:175). Regeringen avser även att införa ett liknande åtgärdssystem för nyanlända inom etableringsuppdraget som för övriga arbetslösa. För många nyanlända med kort eller ingen utbildningsbakgrund kommer det finnas behov av att insatserna under etableringstiden huvudsakligen utgörs av studier inom kommunernas vuxenutbildning. Det fordrar att Arbetsförmedlingen och kommunerna fördjupar

sin samverkan. Den som inte deltar i de insatser som bedöms vara nödvändiga för att få ett arbete ska kunna förlora hela eller delar av sin etableringsersättning.

Regeringen har tillsammans med arbetsmarknadens parter tagit initiativ till att skapa snabbspår för de nyanlända som har utbildning eller yrkeserfarenhet som efterfrågas på arbetsmarknaden. Snabbspår finns idag för ett 20-tal olika yrken där det råder brist på arbetskraft. Drygt 2 800 personer hade påbörjat ett snabbspår fram till slutet av 2016.

Etableringstiden tenderar att vara särskilt utdragen för kvinnor, speciellt för kvinnor med kort utbildning. Kvinnor tar också under tiden i etableringsuppdraget del av arbetsmarknadspolitiska insatser i lägre utsträckning än män. Kvinnor får generellt ta mindre del av arbetsmarknadspolitiska insatser än män. Kön ska inte avgöra tillgången till arbetsmarknadspolitiska insatser. Regeringen har bl.a. lämnat förslag om begränsningar i föräldrapenningen. Dessutom har Arbetsförmedlingen fått i uppdrag att ta fram en handlingsplan i syfte att öka andelen utrikesfödda kvinnor som arbetar eller studerar.

Kunskapslyftet

För att arbetslösheten ska fortsätta att minska krävs satsningar på utbildning och kompetens som svarar mot arbetsmarknadens behov. Regeringen har inlett ett nytt kunskapslyft med en satsning som fullt utbyggd omfattar ca 70 000 utbildningsplatser inom yrkesvux, lärlingsvux, folkhögskolan, högskolan och yrkeshögskolan.

Yrkesutbildningarna inom kommunernas vuxenutbildning (yrkesvux) bör i större omfattning svara mot den regionala arbetsmarknadens behov. Regeringen utvecklar därför formerna för en regionaliserad yrkesutbildning i och med den satsning på regionalt yrkesvux som föreslogs i budgetpropositionen för 2017. Med anledning av införandet av ett regionalt yrkesvux har regeringen gett Skolverket i uppdrag att ta fram förslag till sammanhållna yrkesutbildningar på gymnasial nivå som svarar mot de kompetenskrav som olika branscher ställer. Tillgången på kurser inom komvux ska också vara god och individen ska ha goda möjligheter att kvalificera sig för vidare studier. Regeringen har därför fr.o.m. 2017 infört en rätt till behörighetsgivande kurser inom komvux.

För att underlätta för personer med kort utbildning och stora utbildningsbehov bl.a. att studera på grundläggande eller gymnasial nivå och därigenom stärka deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden, har regeringen lämnat ett förslag om ett nytt rekryterande studiestöd, studiestartsstödet. Reglerna om det nya stödet föreslås träda i kraft vid halvårsskiftet 2017 (prop 2016/17:158). Regeringen har vidtagit flera åtgärder som omfattar nyanlända. Mer behöver dock göras för att fler nyanlända ska kunna studera.

Investeringar i bostäder och infrastruktur

Investeringar i infrastruktur och bostäder ökar rörligheten på arbetsmarknaden genom att förbättra förutsättningarna för människor att arbetspendla och bo där det finns jobb och utbildningsmöjligheter. Bostadsbyggandet når rekordnivåer. År 2016 beräknas nybyggnation av ca 63 000 nya lägenheter. Det är framför allt ökad produktion av flerbostadshus och hyresrätter. Regeringen har tillsatt en samordnare som har presenterat förslag för att stärka kompetensförsörjningen inom byggsektorn. Samordnaren lyfter även fram möjligheten att öka bostadsproduktionen genom ökat industriellt byggande samt åtgärder för att få in fler kvinnor och nyanlända i byggbranschen. Byggandet av flerbostadshus är nu på den högsta nivån sedan miljonprogrammet. Regeringen har i budgeten för 2017 gjort den största satsningen på bostadsbyggande på 20 år. Satsningen är särskilt inriktad på ökat byggande av hyresrätter med överkomliga hyror.

Bostadsbehovet är dock fortsatt stort. Regeringen genomför det s.k. 22-punktsprogrammet för ökat bostadsbyggande. Programmet syftar bl.a. till att sänka byggkostnader, bidra till att mer byggklar mark bebyggs, korta ledtiderna i byggprocessen, öka rörligheten på bostadsmarknaden och stimulera till byggande av fler hyresrätter. De bostäder som byggs i dag ska stå i många år. Ur ett klimat- och miljöperspektiv är det därför viktigt att de möjligheter som finns för att bygga rätt från början används. Inom bostads- och stadsutvecklingspolitiken finns flera viktiga verktyg för att hantera klimatutmaningen, klara miljömålen och ställa om samhället i en hållbar riktning. För att bygga ett klimatsäkert och håll-

bart samhälle anser regeringen att det är viktigt att minskad klimatpåverkan eftersträvas och att klimatförändringarna beaktas i den fysiska planeringen. Även den generation som flyttar hemifrån i dag ska ha tillgång till goda bostäder till en rimlig kostnad. De höga priserna och nyproduktionshyrorna är en särskild utmaning som gör tillgången på bostäder ojämlik. Regeringen prioriterar byggandet av bostäder med överkomliga hyror. I det bostadspolitiska paketet ingår därför en satsning på investeringsstöd med inriktning på hyresrätter och studentbostäder.

Investeringar i infrastruktur kräver långsiktighet och regeringen lämnade därför förra året en infrastrukturproposition (prop. 2016/17:21) med förslag till ekonomiska ramar för perioden 2018–2029 till riksdagen. Förslaget innebär ett betydande tillskott på 107,5 miljarder kronor i de ekonomiska ramarna för utveckling och vidmakthållande av infrastrukturen jämfört med den nuvarande planen för 2014–2025.

Regeringen har gett Trafikverket i uppdrag att föreslå en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för planperioden 2018–2029. Regeringen avser att fastställa den nationella planen våren 2018. Den nationella planen kommer att fokusera på att värna kvaliteten på den befintliga infrastrukturen och på att möta framtidens behov av ett modernt och hållbart transportsystem.

Regeringens mål är att nya stambanor för höghastighetståg ska färdigställas så att Stockholm och Göteborg respektive Malmö bättre knyts samman med moderna och hållbara kommunikationer, med korta restider som främjar en tydlig överflyttning av resor från flyg till tåg. Nuvarande utredningsläge avseende det mest omfattande utbyggnadsalternativet för nya stambanor för höghastighetståg visar att ett fullt utbyggt system skulle kunna färdigställas 2035–2040. Nya stambanor är ett projekt som sträcker sig över flera mandatperioder och påverkar statens budget över lång tid. Det är därför centralt att det finns ett brett stöd i riksdagen inför beslut om Sverige ska satsa på nya stambanor för höghastighetståg. Förberedelserna för byggandet av Ostlänken mellan Järna och Linköping fortgår. Ytterligare banor ska planeras.

Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget 2017 ökade medel till statens trafikavtal för att säkra goda möjligheter till

interregional kollektivtrafik. Regeringen anser att det är angeläget att nattågstrafik och regionalpolitiskt motiverad trafik över länsgränser kan bedrivas med en hög ambition och avser att återkomma i frågan.

I december 2016 presenterade regeringen en ny bredbandsstrategi med målet att hela Sverige har snabbt bredband 2025. Regeringens bredbandsmål är en grundstomme för att digitaliseringens fördelar ska kunna komma alla till del.

Regeringen investerar för att främja hållbara stadsmiljöer genom stadsmiljöavtal, som ger möjlighet för kommuner och landsting att söka stöd för investeringar i anläggningar för kollektivtrafik respektive anläggningar för nya transportlösningar för kollektivtrafik samt insatser för ökat cyklande. Stadsmiljöavtalen är fr.o.m. 2018 en del av den ekonomiska ramen för utveckling av transportsystemet och omfattar 1 miljard kronor per år 2018–2029.

För att de stadsmiljöer som byggs ska bli hållbara avser regeringen 2017 besluta en strategi för hållbar stadsutveckling. Regeringen avser även 2017 lämna en proposition baserad på betänkandet Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design (SOU 2015:88).

En aktiv näringspolitik i hela landet

Ett konkurrenskraftigt och dynamiskt företagsklimat är grunden för tillväxt och jobbskapande i hela landet. Sverige ska vara världsledande inom innovativ och hållbar industriell produktion. Arbetet med klimatomställningen uppmuntrar till nya investeringar som bidrar till att skapa jobb och tillväxt i hela landet. För att möta samhällets utmaningar och bygga vidare på det svenska näringslivets styrkor har regeringen genom Innovationsrådet initierat fem samverkansprogram där politiker, näringslivet, samt universitet och högskolor nära samarbetar. Regeringens forskningspolitiska proposition innebär satsningar på innovation och samverkan för att stärka svenska företag och svensk konkurrenskraft.

Industrin och de industrinära tjänsteföretagen är avgörande för jobbskapande i hela landet, för investeringar och för exportintäkter. Regeringen genomför nu handlingsplanen Smart Industri för att stärka förutsättningarna för industrin att

skapa, växa och exportera på världsmarknaden med bas i Sverige.

Exporten är viktig för svensk ekonomi och motsvarar hälften av BNP. Regeringens exportsstrategi fokuserar på hur Sveriges konkurrensfördelar kan förstärkas. Detta görs bl.a. genom ett ökat samarbete mellan myndigheter och näringsliv under konceptet Team Sweden, samt etablerandet av regionala exportcentra i Sverige. Omvärldens bild av Sverige som ett innovativt, tryggt och jämställt land med god ekonomi är stark. Den senaste tidens negativa uppmärksamhet behöver bemötas med ett förstärkt Sverigefrämjande utomlands för att Sverige ska fortsätta vara ett land som är intressant för handel, investeringar, och kontakter människor emellan.

Med växa-stödet för den första anställda har regeringen gjort det enklare för enmansföretag att våga ta steget att anställa en första person. Med detta stöd sänks arbetsgivaravgifterna under ett år för den först anställda. Än så länge gäller det bara för enskilda näringsidkare. Regeringen avser att utvidga växa-stödet så att fler företagsformer omfattas och har därför remitterat en promemoria med förslag om detta (Fi2017/01270/S1).

Konkurrenskraftiga villkor för små innovationsdrivna företag är också av stor vikt. För att underlätta för dessa företag att rekrytera och behålla nyckelpersoner har regeringen presenterat ett förslag om lättnader i beskattningen av personaloptioner.

En annan viktig faktor, inte minst för innovativa och växande företag, är företagens finansieringsmöjligheter i utvecklingsskeden. Regeringen har därför skapat en ny finansieringsstruktur, där utbudet av statligt riskkapital har förbättrats och effektiviserats.

Besöksnäringen skapar jobb och tillväxt i hela landet och är många människors första väg in på arbetsmarknaden. Regeringen vill stärka besöksnäringen och har därför tillsatt utredningen En sammanhållen politik för hållbar turism och växande besöksnäring (dir. 2016:83).

För att öka möjligheterna till företagande på landsbygden, och öka tillgängligheten till naturområden för allmänheten, har ett förslag om sänkt mervärdesskatt för naturguidning, från 25 till 6 procent, remitterats. Naturguider och andra ekoturistföretag är ofta företag med lokal förankring, som drivs av människor som bor och verkar i bygden.

Sedan den 1 januari 2017 gäller en lägre energiskattenivå för el som används i större datacenter. Även vissa mindre datacenter är utsatta för internationell konkurrens. Ett förslag om att sänka energiskattenivån även för dessa har därför remitterats (Fi2017/01244/S2). Nedsättningen ska även gälla för värme-företagens leveranser till bl.a. datorhallar.

En god digital infrastruktur ger bättre förutsättningar för företagande och människors möjlighet att delta i samhället oavsett var i landet man bor. Av den anledningen har regeringen för 2017-2020 avsatt ytterligare 1 miljard kronor för stöd till bredbandsutbyggnad inom landsbygdsprogrammet. Regeringen avser att fortsätta verka för att öka närvaron av statliga myndigheters verksamhet över landet. Det är viktigt att det finns arbetstillfällen för tjänstemän och akademiker utanför de större städerna. Därför har regeringen gett Statens servicecenter i uppdrag att analysera och föreslå vilka funktioner inom de statliga myndigheterna som kan vara lämpliga att bedriva samordnat i staten och utanför storstäderna. Utgångspunkten är vidare att nya myndigheter i första hand bör lokaliseras utanför Stockholms län.

Den parlamentariska landsbygdskommitténs slutbetänkande (SOU 2017:1) har remitterats och utredningens förslag bereds nu i Regeringskansliet.

Skattereglerna för delägare i fåmansföretag (3:12-reglerna) är av betydelse för incitamenten att starta, driva och utveckla företag. Vid utformningen av reglerna bör en bra balans mellan vikten av fortsatt goda skattemässiga villkor för företagande och entreprenörskap och syftet att förhindra att arbetsinkomster omvandlas till lägre beskattade kapitalinkomster eftersträvas. Regeringen planerar därför att ändra 3:12-reglerna utifrån dessa utgångspunkter.

2.5 Högre kvalitet i skola och välfärd

Sverige ska ha en välfärd av hög kvalitet. Därför har regeringen genomfört stora satsningar på vård, skola och omsorg. Det är historiskt stora satsningar på välfärden. Den enskilt största satsningen är ökningen av det generella statsbidraget med 10 miljarder kronor per år. Välfärdens långsiktiga finansiering underlättas om arbetslösheten minskar och sysselsättnings-

graden ökar. Resurserna till välfärden måste öka. Välfärdens långsiktiga finansiering behöver säkras genom minskad arbetslöshet och en ökad sysselsättningsgrad samt genom ökande skatteintäkter. Regeringen prioriterar även fortsättningsvis välfärden som har lagt grunden till ett samhälle som präglas av högt ekonomiskt välstånd, sammanhållning, jämlikhet och jämställdhet.

Vinstjakten som incitament hör inte hemma i välfärdssektorn. Det är centralt att resurserna till välfärden används till just det de är avsedda för. Välfärdsutredningen har remitterats och bereds nu i Regeringskansliet.

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och assistansersättningen har på avgörande sätt förbättrat levnadsvillkoren för många flickor, pojkar, kvinnor och män med omfattande funktionsnedsättningar. LSS är en rättighetslagstiftning som har möjliggjort ökat självbestämmande och skapat förutsättningar för ett mer självständigt liv. Det är viktigt att lagens intentioner värnas.

Skolan är en central del av samhällsbygget

Skolan är avgörande för att Sverige ska hålla ihop. Lärarna är nyckeln till att höja kunskapsresultaten i skolan. Regeringens mål är en jämlik kunskapsskola som håller samma höga kvalitet i hela landet, där alla elever utifrån sina förutsättningar får möjlighet att utvecklas fullt ut.

För att alla elever ska få möjlighet att nå sin fulla potential är tidiga insatser och en trygg skola med studiero avgörande. Regeringens satsning på fler anställda i lågstadiet är viktig för att ge lärarna möjlighet att möta varje elevs behov. I förskolan är mindre barngrupper viktigt och satsningen på mindre barngrupper är viktig för att skapa mer tid för varje barn, inte minst för förskolor i utsatta områden. Satsningar på fortbildning i specialpedagogik och på att anställa fler speciallärare och specialpedagoger gör att fler kan ges det stöd de behöver. Genom förtydliganden och förstärkningar i skolans styrdokument får skolorna bättre förutsättningar att bidra till elevernas utveckling när det gäller digital kompetens, som t.ex. programmering.

För att förbättra möjligheterna att tidigt kunna ge stöd efter behov har regeringen också påbörjat införandet av en läsa-skriva-räkna-

garanti. Under 2017 påbörjas införandet av garantin genom implementering av nya avsnitt i läroplanen för förskoleklassen. Från och med 2018 avsätts medel för att kompensera kommunerna för nya krav i skollagen (2010:800).

Regeringen verkar för ett gemensamt ansvarstagande av mottagandet av nyanlända elever mellan kommuner och mellan skolor.

Lärare är nyckeln till en bättre skola

Lärarna är nyckeln till att höja kunskapsresultaten i skolan. Efter många år av minskat intresse för lärarutbildningen har söktrycket ökat de senaste åren. Bristen på legitimerade och behöriga lärare är dock fortfarande ett stort problem. Regeringen har därför vidtagit en rad åtgärder, där bl.a. en utbyggnad av förskolelärar- och lärarutbildningarna har påbörjats. Insatser genomförs för att underlätta vidareutbildning till behöriga lärare för lärare utan lärarexamen, för nyanlända lärare och för akademiker som vill bli lärare. För att höja yrkets attraktivitet har regeringen sedan 2016 avsatt medel till en stimulans för höjda lärarlöner. Dessa har nu resulterat i att drygt 65 000 lärare, förskollärare och fritidspedagoger i genomsnitt har fått 2 600 kronor per månad i höjd lön.

Lärarnas möjligheter att utveckla sitt ledarskap ska stärkas, såväl i de nationella skolutvecklingsprogrammen som i lärarutbildningen.

En jämlik kunskapsskola ger bättre resultat

Kunskapsresultaten i den svenska skolan har under flera år haft en nedåtgående trend. Nu pekar flera resultat på att den trenden har brutits och den senaste PISA-undersökningen, som presenterades hösten 2016, visar att svenska 15-åringars kunskaper har förbättrats. Andelen elever som är behöriga till gymnasieskolan ökar dessutom i nästan alla grupper. Detta är ett styrkebesked för den svenska skolan och ett resultat av hårt arbete från lärare och elever.

När PISA-mätningarna började 2000 var Sverige ett av de länder som visade på mest jämlik kunskapsfördelning bland 15-åringar. I dag ligger Sverige på en genomsnittlig OECD-nivå och den senaste PISA-undersökningen visar att familjebakgrunden har fått en ökad betydelse för kunskapsresultaten även i Sverige. Den utvecklingen måste brytas. En annan utmaning är att motverka den ojämställdhet som i skolan påverkar pojkar i form av generellt sämre

studieresultat och flickor i form av stress och psykisk ohälsa. En ytterligare utmaning är situationen för hbtq-personer, vars psykiska ohälsa och utsatthet är särskilt tydlig bland unga, och regeringen har därför avsatt medel i budgetpropositionen för 2017 för åtgärder inom detta område.

Sverige utmärker sig internationellt som ett land där privata aktörer kan bedriva offentligfinansierad skolverksamhet med fri vinstutdelning. Risken med de kommersiella aktörerna inom skolan är att de sätter vinst före kvalitet. Det är centralt att resurserna i skolan används till just det de är avsedda för. Skolan uppväger skillnader vad gäller barns och elevers förutsättningar. Välfärdsutredningen har remitterats och bereds i Regeringskansliet. Regeringen vill se en jämlik skola som möter alla elever utifrån deras förutsättningar och har vidtagit åtgärder för att möta det ökade behovet av undervisning i svenska som andraspråk och modersmålsundervisning. Regeringen har vidgat målgruppen för Statens skolverks insatser för nyanlända till att också inkludera förskolan, hela gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Genom välfärds miljarderna ger regeringen kommunerna förutsättningar i deras arbete att nå regeringens mål om en jämlik kunskapsskola. Regeringens tillskott för mindre barngrupper ska i första hand prioriteras för förskolor i områden med svåra förutsättningar och där det behövs särskilda insatser för att höja utbildningens kvalitet.

Bland barn som är nyanlända är det betydligt färre som går i förskolan än bland befolkningen i stort. Förskolan är en viktig plats för barns lärande och utveckling. Tidiga utbildningsinsatser har en stor kompensatorisk effekt. En översyn ska därför göras i syfte att nyanlända barns deltagande i förskolan ska öka.

För att höja resultaten i skolor med låga resultat och svåra förutsättningar har Statens skolverk fått i uppdrag att i samverkan med huvudmän för dessa skolor identifiera och utforma anpassade insatser.

Att ha fullföljt en gymnasieutbildning ökar påtagligt ungdomars möjligheter till arbete och är en förutsättning för vidare studier. Flera insatser genomförs inom detta område, men för att snabbt bryta utvecklingen och höja resultaten i de mest utsatta skolorna föreslår regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2017 att 500 miljoner kronor avsätts till grundskolor med

låg andel behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Regeringen anser att det behövs ytterligare åtgärder inom detta område och avser att återkomma i denna fråga i budgetpropositionen för 2018. Därutöver avsätts 150 miljoner kronor till att stärka gymnasieskolans introduktionsprogram i propositionen Vårändringsbudget för 2017. Regeringen avser att återkomma även till denna fråga i budgetpropositionen för 2018.

Hösten 2016 presenterade regeringens särskilda utredare för gymnasieskolan ett antal åtgärder i betänkandet En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en utbildning (SOU 2016:77). Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

2015 års skolkommision

Den skolkommision som regeringen tillsatte 2015 ska lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:140). I kommissionen möts forskare och företrädare för skolans professioner.

Skolkommisionens slutbetänkande, som lämnas i april 2017, kommer att bli ett viktigt underlag för regeringens fortsatta arbete för ett mer sammanhållet och likvärdigt skolsystem.

Jämlik och trygg vård och omsorg

Hälso- och sjukvården och äldreomsorgen ska tillsammans med ett aktivt folkhälsoarbete och effektiva socialförsäkringssystem ge hela befolkningen förutsättningar för en god hälsa och vård efter behov oavsett ekonomiska resurser. På många arbetsplatser råder en pressad arbetssituation, inte minst inom sjukvården och äldreomsorgen. Arbetssituationen präglas alltför ofta av stress, tuffa arbetsvillkor och konsekvenser av brist på arbetskraft. Sjukvården behöver därför mer resurser.

Det ska inte vara möjligt att köpa sig förbi köer inom den offentligfinansierade vården genom privata sjukvårdsförsäkringar. Det kan aldrig vara acceptabelt att vårdens tillgänglighet och kvalitet tillåts variera med individens ekonomiska ställning. Genom att bättre utnyttja e-hälsolösningar och digitaliseringens möjligheter finns en stor potential för att effektivisera vården och öka patientsäkerheten. Regeringen

tar nu fram en nationell läkemedelslista och har tillsammans med landstingen kommit överens om en vision och handlingsplan för e-hälsoarbetet.

För att förbättra såväl tillgängligheten som kvaliteten och effektiviteten i hälso- och sjukvården behöver samordningen mellan vårdens aktörer och vården och omsorgen utvecklas och stärkas. Regeringen har därför i februari 2017 tillsatt en särskild utredare för att bl. a. se över av vilka strukturella åtgärder som behövs för en modern och effektiv hälso- och sjukvård med ökad närhet till patienten (dir. 2017:24). Kompetensförsörjningen på kort och lång sikt är en stor utmaning inom vården och omsorgen. Regeringen har därför stöttat landstingen och kommunerna med historiskt stora stöd genom välfärdsmiljarderna och en särskild professionsmiljard. Därtill skapas fler utbildningsplatser i bristyrken och processen för att validera utländska utbildningar har kortats.

Folkhälsan är generellt sett god i den svenska befolkningen, men den är ojämlikt fördelad efter socioekonomiska faktorer. Regeringens mål är att skillnaderna i hälsa mellan olika grupper i samhället ska slutas inom en generation och för att driva på detta arbete har regeringen tillsatt en kommission för jämlik hälsa (dir. 2015:60). Regeringen genomför sedan tidigare en stor riktad satsning på psykisk hälsa med särskilt fokus på barn och unga, främst genom insatser i kommuner och landsting. Behovet av åtgärder är fortsatt stort. För att hantera situationen föreslår regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2017 att 100 miljoner kronor tillförs. Regeringen anser att det behövs ytterligare åtgärder inom detta område och avser att återkomma i denna fråga i budgetpropositionen för 2018.

Regeringen satsar också på vård och behandling av traumatiserade, inte minst bland asylsökande och nyanlända.

För att uppnå en mer jämställd vård genomförs sedan tidigare en flerårig satsning för ökad tillgänglighet och jämlikhet i förlossningsvården och förstärkta insatser för kvinnors hälsa. Situationen inom förlossningsvården har länge visat tecken på ett allt mer ansträngt läge. För att hantera situationen och för att förbättra kvinnors hälsa föreslår regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2017 att ytterligare en halv miljard kronor tillförs landstingen. Regeringen anser att det behövs

ytterligare åtgärder inom detta område och avser att återkomma i denna fråga i budgetpropositionen för 2018.

För att öka kvaliteten i äldreomsorgen genomför regeringen en satsning för ökad bemanning inom äldreomsorgen och ett investeringsstöd för att öka antalet äldreboenden. Flera riktade åtgärder vidtas för att höja kvaliteten i vården och omsorgen för äldre. Från 2017 infördes avgiftsfri öppenvård för äldre från 85 år och från den 1 juli 2017 höjs nivån på tandvårdsbidraget för gruppen 65–74 år.

Individ- och familjeomsorgen har varit ansträngd under många år, inte minst inom den sociala barn- och ungdomsvården. I budgetpropositionen för 2016 avsattes 250 miljoner kronor per år 2016–2019 för en satsning inom den sociala barn- och ungdomsvården. Totalt avsattes 1 miljard kronor. För att hantera belastningen på kommunerna och det stora trycket på bemanningen inom den sociala barn- och ungdomsvården föreslår regeringen i propositionen Vårändringsbudget för 2017 att en ytterligare förstärkning med 150 miljoner kronor tillförs för åtgärder för att öka bemanningen. Regeringen anser att det behövs ytterligare åtgärder inom detta område och avser att återkomma i denna fråga i budgetpropositionen för 2018.

Sjukfrånvaron ska minska

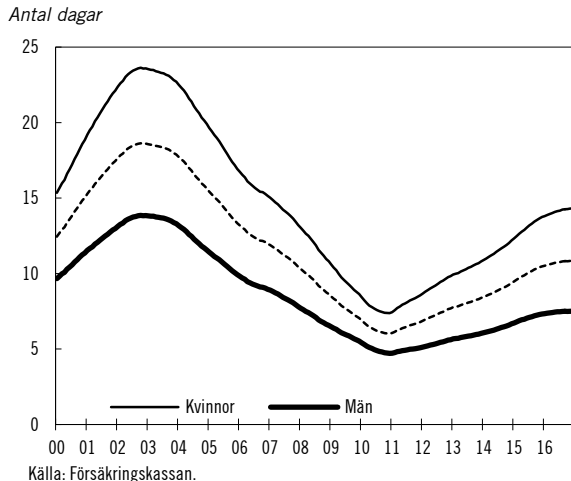
Den höga sjukfrånvaron är ett problem för såväl individen som för hela samhället. Sjukfrånvaron, mätt i sjukpenningtal, har ökat med 80 procent sedan 2010. Ökningen har skett inom alla sektorer och yrkesgrupper, men har varit mer påtaglig för kvinnor än för män.

Kvinnors hälsa påverkas av huvudansvaret för hem och barn, det obetalda arbetet, osäkra arbetsvillkor och deltidsanställningar. Den pressade arbetssituation som råder inte minst inom välfärdssyrkena har lett till att den psykiska ohälsan ökat. Att minska kvinnors sjukfrånvaro och förbättra kvinnors hälsa kräver därför ett omfattande arbete.

Regeringen genomför ett brett åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro. Försäkringskassan har fått i uppdrag att stärka sin handläggning, utveckla stödet till arbetsgivare och förbättra samarbetet med hälso- och sjukvården samt Arbetsförmedlingen. De vidtagna åtgärderna har bidragit till att ökningen i sjukfrånvaro nu har planat ut (se diagram 2.6),

och regeringens bedömning är att den inom kort kommer att minska. Dock återstår mer arbete innan målet om en låg och långsiktigt stabil nivå för sjukfrånvaron för både kvinnor och män är uppnått.

Diagram 2.6 Sjukpenningtal 2000–2017



Regeringen har avsatt resurser för att Arbetsmiljöverket ska kunna anställa fler inspektörer. Regeringen avser även att inrätta ett nationellt centrum för arbetsmiljö. Utredningen (SOU 2017:28) har lämnat sitt betänkande den 28 mars 2017.

Åtgärder på arbetsplatsen kan ofta underlätta och påskynda möjligheten att återgå till arbetet, oavsett sjukfrånvarons orsak. I anslutning till regeringens åtgärdsprogram har arbetsmarknadens parter inom respektive sektor kommit överens om partsgemensamma avsiktsförklaringar för friskare arbetsplatser och minskad sjukfrånvaro. De åtgärder som nu vidtas av arbetsmarknadens parter utifrån avsiktsförklaringarna är viktiga delar i att minska sjukfrånvaron. Regeringen kommer tillsammans med parterna att följa upp det påbörjade arbetet och effekterna på sjukfrånvaron. Regeringen ser också över hur rehabiliteringsinsatser för individen kan stärkas inom ramen för rehabiliteringskedjan.

2.6 Klimatomställningen ska gå snabbare

Klimatet är vår tids ödesfråga. Miljön och klimatet behöver fortsatt integreras i de

politikområden där drivkrafterna och lösningarna till miljöproblematiken finns.

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Genom att bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer visar Sverige globalt ledarskap. Det är en central del i det moderna samhällsbygget. Rika länder har historiskt sett stått för en stor del av klimatpåverkande utsläpp och måste nu gå före och sprida lösningar, samtidigt som utvecklingsländer ges stöd för klimatomställning.

Klimatavtalet från Paris är en milstolpe. För första gången har världen ett globalt klimatavtal där alla länder utifrån förmåga åtar sig ambitiösare åtaganden. Avtalet slår bl.a. fast att den globala temperaturökningen ska hållas väl under 2 grader och att man ska sträva efter att begränsa den till 1,5 grader. Regeringen är pådrivande både inom FN och EU för att få det ramverk på plats som krävs för att fullgöra Parisavtalet.

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige

Regeringen har föreslagit ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (prop. 2016/17:03) som baseras på överenskommelsen inom Miljömålsberedningen (SOU 2016:21 och SOU 2016:47). Det klimatpolitiska ramverket består av en klimatlag, nya klimatmål och ett klimatpolitiskt råd.

Den föreslagna klimatlagen innehåller grundläggande bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete. Detta arbete ska bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra. Lagen reglerar också ett planerings- och uppföljningssystem, med årliga klimatredovisningar och klimatpolitiska handlingsplaner. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Regeringen avser inrätta ett klimatpolitiskt råd med uppgift att bistå regeringen med en oberoende utvärdering av hur den samlade politik som regeringen lägger fram är förenlig med klimatmålen.

Regeringen föreslår i den ovan nämnda propositionen ett långsiktigt klimatmål som innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Utsläppen

från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen 1990. De kompletterande åtgärderna, såsom åtgärder i andra länder, får därutöver tillgodoräknas för att nå nettonollutsläpp. Målet förutsätter höjda ambitioner i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS). Det långsiktiga målet skapar tydlighet för marknadens aktörer och bidrar därmed till nya jobb och investeringar.

Regeringen föreslår att utsläppen i Sverige utanför EU ETS senast 2030 bör vara minst 63 procent lägre än utsläppen 1990 och senast 2040 vara minst 75 procent lägre. För att nå målen till 2030 får högst 8 procentenheter av utsläppsminskningarna ske genom kompletterande åtgärder, och på motsvarande sätt högst 2 procentenheter för att nå målen till 2040. Kompletterande åtgärder innefattar exempelvis åtgärder i andra länder eller ökat kolupptag i skog och mark. Växthusgasutsläppen från inrikes transporter (förutom inrikes luftfart som ingår i EU ETS) föreslås också senast 2030 minska med minst 70 procent jämfört med 2010.

Sverige – en fossilfri välfärdsnation

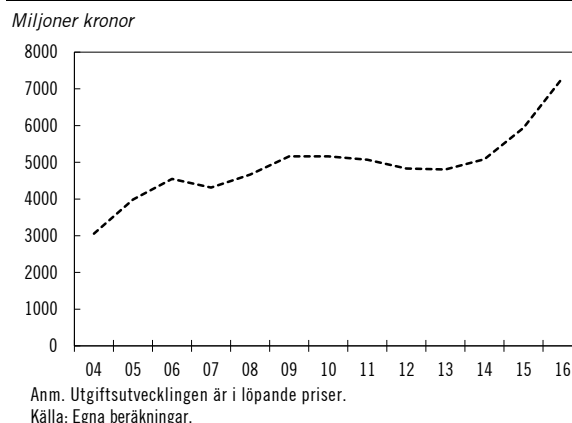
Tidigare måluppfyllelse på miljöområdet visar att Sverige har haft en god förmåga att ställa om till ett hållbart samhälle.

Sverige ska lämna fossilberoendet bakom sig för att bli en grön och biobaserad ekonomi. 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 bedömde i en skrivelse 2015 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. Regeringens ambition är dock att målet så långt som möjligt ska nås genom nationella insatser. Innovationer och aktivt deltagande av näringslivet har stor betydelse. Naturvårdsverkets nya prognoser för Sveriges klimatmål visar att regeringens politik får tydlig effekt. Prognoserna visar att avståndet till att uppnå klimatmålet till 2020 med endast inhemska åtgärder har minskat från 3,4 miljoner ton till 0,8 sedan föregående prognos. Regeringens ambition är att presentera ytterligare åtgärder för att helt sluta gapet.

Av Naturvårdsverkets prognoser framgår även att det krävs ökade ansträngningar för att nå de av regeringen föreslagna klimatmålen till 2030.

En del i klimatarbetet inkluderar ambitionen att höja koldioxidskatten för bränslen som förbrukas i kraftvärmeanläggningar och för bränslen som förbrukas vid viss annan värmeproduktion som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter (Fi2017/01244/S2). Regeringen införde 2015 ett nytt klimatinvesteringstöd, det s.k. Klimatklivet som är en av regeringens viktigaste insatser för att stödja utsläppsminskningar (se fördjupningsrutan Klimatklivet). Efterfrågan på de åtgärder som omfattas av stödet har ökat och regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2017 att ytterligare 500 miljoner kronor tillförs 2017. Om ansökningstrycket fortsätter att vara högt avser regeringen återkomma till frågan i budgetpropositionen 2018. I diagram 2.7 redovisas regeringens utgifter till allmän miljö- och naturvård.

Diagram 2.7 Utgiftsutveckling för UO20 (Allmän miljö och naturvård), 2004–2016



Fossilfria transporter och resor prioriteras

Transportsektorn står för en tredjedel av utsläppen i Sverige. Dessa föreslås minska med 70 procent till 2030 jämfört med 2010. Minskade utsläpp från transportsektorn är därför avgörande för att Sverige ska nå sina långsiktiga klimatmål. Transportsystemet ska moderniseras, vilket bl.a. innebär att dess miljöpåverkan och utsläpp av växthusgaser minskar (se vidare avsnitt 3.4). Framtidens fordon ska vara mer energieffektiva och anpassas för en tid då fordonsflottan uteslutande drivs på icke-fossila alternativ. Regeringen anser att frågan om fossilfria drivmedel bör drivas i EU.

Riksdagens mål om att andelen förnybar energi i transportsektorn ska vara minst 10 procent 2020 uppnås med befintliga styrmedel och åtgärder. År 2015 uppgick andelen förnybar energi i transportsektorn till ca 24 procent, enligt en preliminär beräkning från Energimyndigheten. I Europeiska kommissionens utvärdering av Sveriges miljöpolitik konstateras det att skatteuttaget från transportsektorn bör öka för att åstadkomma en mer kraftfull miljöstyrning.

Regeringen har under mandatperioden vidtagit en rad åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser från transporter. Från och med 2017 tillämpas en uppräknings av skattesatserna för bensin och dieselbränsle som utöver indexomräkning via konsumentprisindex även beaktar utvecklingen av BNP.

Därutöver har remittering skett av dels förslag om att införa ett bonus–malus-system för nya lätta fordon (Fi2017/01469/S2), dels ett förslag om en reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle (M2017/00723/R).

Regeringens åtgärder ska stärka miljöanpassade transportslags konkurrenskraft och bl.a. främja en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart. Regeringen har gett Trafikanalys i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa ett tillfälligt eco-bonussystem i Sverige i syfte att stimulera överflyttning från väg till sjöfart. Ett förslag om vägsplitageskatt för tunga lastbilar har lämnats av Vägsplitageskatteskommittén (SOU 2017:11) som kommer att beredas vidare. Regeringen avser att arbeta vidare med förslag om en avläsningsbar och, bl.a. utifrån ett regionalpolitiskt perspektiv, differentierad vägsplitageskatt och att återkomma till riksdagen före mandatperiodens slut. Regeringen anser att det är viktigt att satsa på elektrifiering av transportsektorn för att möjliggöra en fossilfri transportsektor och uppnåendet av andra miljömål. Därför satsar regeringen på innovation och omställning med elektrifiering av transporter.

Det finns goda förutsättningar att genomföra en omställning av transportsystemet i städer. Regeringen höjde därför medlen till stadsmiljöavtalen i budgetpropositionen för 2017 för att satsa på en effektiv kollektivtrafik i städer och ökad cykling. Transportstyrelsen har föreslagit att kommuner ska få möjlighet att införa miljözoner för att förbättra luftkvaliteten.

De beräknade utsläppen från svenskarnas internationella flygresor motsvarade enligt Naturvårdsverket utsläppen från all bilkörning i landet 2014. Den låga beskattningen av flyget är orimlig i förhållande till dess klimatpåverkan. Klimatavtalet från Paris innebär dessutom att de globala utsläppen måste minska drastiskt. De system som finns i EU och globalt för att minska utsläppen räcker således inte till. Regeringens ambition är därför att införa en skatt på flygresor.

För en mer utförlig beskrivning av området se bilaga 3.

Ett mer hållbart energisystem

Sverige ska ha ett robust elsystem, med en hög leveranssäkerhet, en låg miljöpåverkan och el till konkurrenskraftiga priser. Det skapar långsiktighet och tydlighet för marknadens aktörer och bidrar till nya jobb och investeringar i Sverige. Målet är att 100 procent av elproduktionen ska bestå av förnybar el 2040. Energpolitiken ska möjliggöra en effektiv och hållbar energianvändning.

Energikommissionen överlämnade den 9 januari 2017 sitt betänkande Kraftsamling för framtidens energi (SOU 2017:2) till regeringen. Betänkandet bygger på den överenskommelse som i juni 2016 slöts mellan Socialdemokraterna och Miljöpartiet samt Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna. I betänkandet föreslås två nya energipolitiska mål, ett för förnybar elproduktion och ett för energieffektivisering. Ramöverenskommelsen omfattar bl. a. det ovan nämnda målet om 100 procent förnybar elproduktion år 2040. Överenskommelsen innebär vidare satsningar på förnybara energikällor, att skatten på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer ska avvecklas och att fastighetsskatten på vattenkraftverk ska sänkas. Skattesänkningarna ska finansieras genom höjningar av energiskatten på el för hushållen och tjänstesektorn. Dessa skatteförslag har lämnats i propositionen Skatteförslag med anledning av energiöverenskommelsen (prop. 2016/17:142). Sverige ska ha moderna miljökrav på svensk vattenkraft, men där prövningssystemet utformas på ett sätt som inte blir onödigt administrativt och ekonomiskt betungande för den enskilde i förhållande till den eftersträfvade miljönyttan. Arbetet med

överenskommelsens övriga delar pågår inom Regeringskansliet.

Regeringen har genomfört satsningar på solel i form av investeringsstöd. Regeringen har också föreslagit en ny skattenedsättning som innebär att energiskatten för förnybar el som framställs i mindre anläggningar och förbrukas på framställningsplatsen sänks från 29,5 till 0,5 öre per kilowattimme. Förslaget är det första av de aviserade stegen för ett avskaffande av energiskatten på förnybar el som framställs i små anläggningar och förbrukas på samma plats som den framställs. Regeringen har även infört en omsättningsgräns för registrering för mervärdesskatt vid 30 000 kronor per år, vilket bl.a. bedöms gynna mikroproducenter av t.ex. solel.

Cirkulär ekonomi för ett mer hållbart samhälle

En cirkulär ekonomi innebär en resurseffektiv återanvändning och återvinning av produkter och material. Syftet är att ställa om till ett mer hållbart samhälle, där minskad påverkan på klimat, miljö och hälsa går hand i hand med innovation och nya jobb. Regeringen har sänkt mervärdesskatten på vissa reparationer och infört en skattereduktion för reparationer av vitvaror i syfte att öka återanvändningen och bidra till den cirkulära ekonomin.

Utredningen om styrmedel för att förebygga uppkomsten av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi har den 22 mars 2017 lämnat sitt betänkande till regeringen (SOU 2017:22). Utredningen har haft i uppdrag att bl.a. analysera vilka hinder som kan finnas i lagstiftningen och vilka styrmedel som behövs för att öka återanvändningen av produkter.

Regeringen har även beslutat om en särskild utredning som ska kartlägga den nya delningsekonomin och se över olika användares rättsliga ställning (SOU 2017:26).

Regeringen anser att en hållbar konsumtion har stor betydelse för både den enskilde konsumenten och samhället i stort. I strategin för hållbar konsumtion som presenterades i budgetpropositionen för 2017 tar regeringen fasta på behovet av de ökade kunskaperna om konsumtionens konsekvenser för enskilda, samhället och miljön.

Miljömålen ska uppnås

Det är regeringens ambition att miljömålen ska nås. Arbetet med att nå miljömålen har intensifierats och allt fler aktörer i samhället är involverade i olika typer av miljöarbete. Initiativ har tagits på alla nivåer i samhället och nya satsningar och styrmedel är på plats. Samtidigt finns stora behov av ytterligare åtgärder för att ställa om samhället och uppfylla målen. Regeringen vill öka takten i genomförandearbetet. Miljö och klimat behöver fortsatt integreras i de politikområden där drivkrafterna och lösningarna till miljöproblematiken finns.

Regeringen har under mandatperioden främjat gröna investeringar. En mängd olika statliga aktörer erbjuder lån och riskkapital till gröna verksamheter. Dessutom ger flera statliga och kommunala bolag ut gröna obligationer. I december 2016 fick en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur marknaden för gröna obligationer kan utvecklas (dir. 2016:109). Uppdraget ska redovisas senast 15 december 2017.

Regeringen prioriterar bl.a. arbetet med att uppnå en giftfri miljö och har för avsikt att hösten 2017 starta upp ett centrum för ökad substitution av farliga ämnen i kemiska produkter och varor.

Klimatklivet

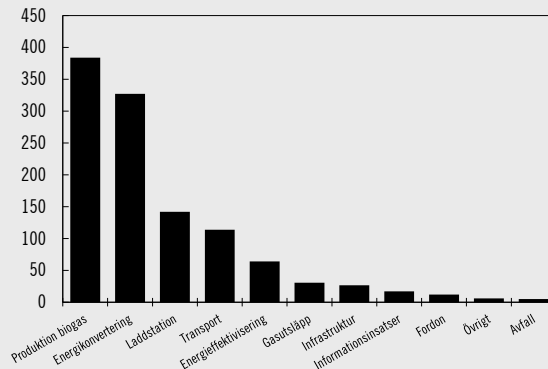
Ett nytt klimatinvesteringsstöd, det s.k. Klimatklivet, infördes av regeringen 2015. Klimatklivet är en av regeringens viktigaste insatser för att stödja utsläppsminskningar på lokal och regional nivå samt stimulera lokal och regional finansiering. Stödet ska huvudsakligen gå till de åtgärder som bedöms ge de största varaktiga minskningarna av utsläpp av växthusgaser per investeringskrona (Förordning 2015:517). Naturvårdsverket ansvarar för att granska ansökningar utifrån klimatnytta och bevilja stöd. Förordningen anger även särskilda förutsättningar för stöd som avser laddningsstationer för elfordon där Energimyndigheten inför varje prövningstillfälle ska lämna uppgifter som säkerställer en effektiv utveckling av laddinfrastrukturen.

Vid utgången av januari 2017 hade totalt 620 ansökningar beviljats stöd till ett totalt belopp om 2,6 miljarder kronor. Enligt Naturvårdsverkets bedömning har åtgärderna lett till minskade utsläpp av växthusgaser på 449 000 ton per år. Stödet får ges i den omfattning som krävs för att en åtgärd ska genomföras, dock högst med 50 procent av investeringskostnaden. I genomsnitt har stödet hittills utgjort 43 procent av investeringskostnaden.

Statens energimyndighet ansvarar för uppföljning och utvärdering av stöd till laddningsstationer och Naturvårdsverket ansvarar för uppföljning av stödet i övrigt. I uppföljningen av beviljade stöd redogörs för fördelningen mellan olika sektorer. Hittills har produktion av biogas beviljats mest stöd (se diagram 2.8). Transportsektorn är däremot den sektor där flest utsläppsminskningar skett (se diagram 2.9).

Diagram 2.8 Beviljat stödbelopp per kategori

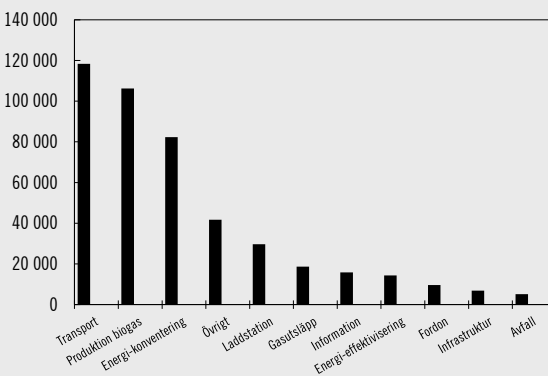
Miljoner kronor



Källa: Naturvårdsverket.

Diagram 2.9 Beräknat årliga minskade utsläpp till följd av beviljat stöd

Ton koldioxidekvivalenter

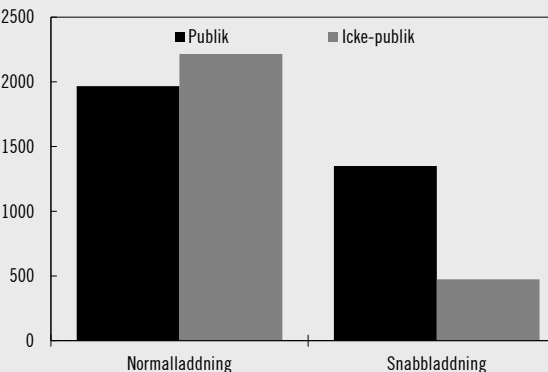


Källa: Naturvårdsverket.

Statens energimyndighet har ett ansvar att bevaka utvecklingen av laddinfrastrukturen över landet. Stöd kan ges såväl till normalladdning som snabbladdning (se diagram 2.10).

Diagram 2.10 Totalt antal laddningspunkter

Antal Totalt antal utbetalda bidrag januari 2016



Källa: Naturvårdsverket

2.7 Ökad trygghet och säkerhet

Sverige ska vara ett land där alla kan känna sig trygga och säkra. Samhället måste därför stå upp mot brottslighet genom brottsbekämpning, brottsförebyggande arbete och genom att lagföra de individer som begår brott.

Brottsligheten har generellt sett minskat under lång tid, liksom antalet utsatta för våld. Samtidigt har den grova och organiserade brottsligheten ökat. Antalet dödsskjutningar stiger. Samtidigt sker en generell minskning av det dödliga våldet. Regeringen arbetar både med att bekämpa brott och brottens orsaker.

För att minska brottsligheten har regeringen tillfört Polismyndigheten resurser. Regeringen har vidare i januari 2017 lämnat förslag om en skärpning av straffskalan för olovlig hantering av explosiva varor (prop. 2016/17:92), som exempelvis handgranater, till de straffnivåer som gäller för grovt vapenbrott. Regeringen har också aviserat ytterligare straffskärpningar för både grovt vapenbrott och olovlig hantering av explosiva varor. För att minska tillgången till explosiva varor avser regeringen att lämna ett förslag till riksdagen om att ge Tullverket befogenhet att kontrollera införsel av explosiva varor vid inre gräns.

Polismyndigheten har i budgetpropositionen för 2017 fått ökade medel för att anställa fler och säkra den största omorganisationen som organisationen genomfört i modern tid. I det arbetet ligger fokus på att få fler poliser närmare medborgarna. Polismyndigheten har ökat antalet civilanställda, vilket möjliggör för fler poliser att ägna sig åt polisiär verksamhet. Det skapar förutsättningar för Polismyndigheten att öka närvaron och motverka brottsligheten i de socialt utsatta områdena. Regeringen anser dock att Polismyndigheten utifrån de stora utmaningar som myndigheten står inför behöver ett tillskott av medel redan innevarande år. Tillskottet på 700 miljoner kronor som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2017 möjliggör för myndigheten att öka antalet polisanställda ytterligare, vilket innebär att den polisiära kompetensen i än högre grad kan prioriteras dit den bäst behövs. Tillskottet ska även möjliggöra en förstärkning av verksamheten vid Nationellt forensiskt centrum. Regeringen ser behov av att verksamheten vid Polismyndigheten fortsätter att stärkas för att möta regeringens ambitioner. Regeringen avser

därför att återkomma i denna fråga i budgetpropositionen för 2018.

Antalet uppklarade brott måste öka. Regeringen har därför gett ett uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om ytterligare förstärkt samverkan i det brottsutredande arbetet. Åklagare kommer under en tid att bistå Polismyndighetens utredare och förundersökningsledare.

Regeringen har tagit initiativ till en brottsförebyggande satsning och har avsatt 40 miljoner kronor årligen för att förebygga brott och öka tryggheten. Regeringen har också presenterat ett nationellt brottsförebyggande program.

Vid utryckningar har blåljuspersonal vid flera tillfällen utsatts för stenkastning och hindrats från att utföra sitt arbete. Sådana händelser utgör en risk för både blåljuspersonal och de människor som inte får den hjälp de behöver. Som ett led i arbetet mot detta har regeringen tillsatt en utredning som ska se över möjligheterna att ytterligare skydda blåljuspersonal i deras arbete (dir. 2016:115).

Sverige ska vara ett land där alla har goda livschanser och ser möjligheter att förverkliga sina drömmar. När hoppet om en bättre framtid släcks ökar risken för att man dras till en kriminell bana. Genom bl.a. välfärdsmiljarderna och riktade satsningar till skolor med särskilt svåra förutsättningar har staten gett förutsättningar för mer stöd till skolor i utsatta områden. Mer resurser till Polismyndigheten ger möjlighet till ökad polisen närvaro i utsatta områden och brottsförebyggande insatser. Arbetet för lika rättigheter och möjligheter, liksom upprustning av miljonprogrammet samt satsningar på kultur och civilsamhälle, är också insatser som kan bidra till att bryta segregationen och öka tryggheten.

Regeringen har utsett en särskild utredare för att förbereda och bilda en ny myndighet – Delegationen mot segregation (dir. 2017:33). Inrättandet av delegationen är ett led i att genomföra regeringens långsiktiga reformprogram för minskad segregation 2017–2025. Delegationen ska samverka med kommuner, regioner, landsting, forskare, näringsliv och organisationer i det civila samhället. Syftet med det samlade reformprogrammet är att lyfta socialt utsatta områden och att påverka och förändra de mekanismer, inom bl.a. bostads- och utbildningsområdet som bidrar till segregation.

Regeringen ser allvarligt på det förhöjda terrorhotet och det ökade hotet från våldsbejakande extremism. Säkerhetspolisen har tilldelats ökade resurser kommande år i syfte att förstärka myndighetens förmåga att förebygga och förhindra terrorism m.m.

Regeringen fortsätter arbetet mot korruption och har inrättat en Upphandlingsmyndighet som bl.a. ska ge stöd för mer rättsäkra upphandlingsprocedurer. För att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen har regeringen bl.a. gett en särskild utredare i uppdrag att utvärdera tillämpningen av bidragsbrottslagen. En del av uppdraget består av att utredaren ska överväga om det finns skäl att ändra lagarnas tillämpningsområden till att omfatta olika arbetsmarknadspolitiska stöd (dir. 2016:61).

Mäns våld mot kvinnor ska motverkas

En viktig del i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet är att motverka mäns våld mot kvinnor, vilket är ett av de yttersta uttrycken för ojämställdhet. Regeringen presenterade i november 2016 en tioårig nationell strategi för att motverka mäns våld mot kvinnor. Strategin började gälla den 1 januari 2017 och inbegriper arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck, våld i nära relationer samt mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Att utveckla våldsförebyggande insatser är särskilt angeläget. Arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck är en av regeringens viktigaste prioriteringar inom jämställdhetspolitiken. Strategin sätter också fokus på mäns delaktighet och ansvar för att stoppa våldet. Som en del av detta arbete har resurserna till landets kvinnojourer stärkts. Inom ramen för strategin kommer regeringen att genomföra ett omfattande åtgärdsprogram 2017–2020.

Ett försämrat säkerhetspolitiskt omvärldsläge

Gemensam säkerhet, att bygga säkerhet i samverkan med andra länder och organisationer, är en hörnsten i svensk säkerhetspolitik.

Omvärldsutvecklingen är fortsatt negativ. Den försvarspolitiska inriktningen från juni 2015 ligger fast. Det enskilt viktigaste under

försvarsbeslutsperioden är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade operativa förmågan i totalförsvaret. Personellt och materiellt uppfyllda krigsförband som är samövade är avgörande för att detta ska kunna uppnås.

Beredskapsanpassningar genomförs nu till följd av omvärldsläget. Därutöver har regeringen fattat beslut om att aktivera skyldigheten att genomgå mönstring och att fullgöra grundutbildning med värnplikt. Personalförsörjningen ska så långt som möjligt bygga på den enskildes intresse, motivation och vilja. Det skapar förutsättningar för en långsiktigt hållbar personalförsörjning för det militära försvaret.

Till följd av det försämrade säkerhetspolitiska läget ser regeringen behov av att förstärka försvaret redan nu och under kommande år. I propositionen Vårändringsbudget för 2017 föreslår regeringen tillskott för att öka beredskap och tillgänglighet, förstärka stridsgrupp Gotland med luftvärnsförmåga, genomföra övningar och att utöka numerären i redan planerade övningar, höja it-säkerheten, genomföra underhåll samt anskaffa reservdelar och fordon. För det civila försvaret föreslås tillskott för att stärka kommunernas, landstingens och länsstyrelsernas arbete med totalförvarsplaneringen. Totalförsvaret syftar ytterst till att förbereda Sverige inför en krigssituation, men ska även utformas så att det kan användas till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.

Händelser i omvärlden har visat på det demokratiska samhällets sårbarhet för angrepp och påverkan från externa aktörer i form av bl.a. it-attacker och informationspåverkan. Regeringen föreslår därför i propositionen Vårändringsbudget för 2017 även tillskott för att stärka arbetet med samhällets informations-säkerhet och robusthet mot angrepp på viktiga samhällsfunktioner.

Utvecklingssamarbete

Sverige har en lång tradition av ett ambitiöst bistånd och är internationellt sett en stor biståndsgivare. Regeringen har under mandatperioden successivt ökat biståndet som 2017 uppgår till 0,99 procent av bruttonationalinkomsten (BNI). Regeringens mål är att öka biståndet till 1 procent av BNI fr.o.m. 2018.

Genom ett effektivt bistånd skapar Sverige bättre förutsättningar för människor som lever i fattigdom och förtryck. Regeringen vill särskilt uppmärksamma de fortsatt rekordstora globala humanitära behoven, de särskilt utsatta situationerna i sviktande och konfliktdrabbade stater, den bristande respekten för de mänskliga rättigheterna och det minskade demokratiska utrymmet i världen, behovet av att stärka alla människors fulla åtnjutande av sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) samt de stadigt ökande globala behoven av internationella miljö- och klimatinsatser inklusive hav och marina resurser. Regeringen avser att stärka stödet till dessa områden för att vända de negativa trender som finns. Regeringen bidrar därmed till ett framgångsrikt genomförande av Parisavtalet och Agenda 2030, och därmed till en hållbar utveckling och en långsiktig fattigdomsbekämpning. Regeringen anser att detta är viktiga insatser för en trygg världsutveckling.

Att Sverige valdes in med så bred marginal i FN:s säkerhetsråd var ett kvitto på regeringens globala politik. Sverige verkar för att FN ska arbeta mer med fredsbyggande och konfliktförebyggande åtgärder, främja dialog som verktyg samt verka för kvinnors aktiva inflytande i fredsprocesser.

Flyktingmottagande

Miljoner människor flyr undan krig i världen. Kriget i Syrien fortsätter att orsaka ett enormt mänskligt lidande och behov av internationellt stöd. Sverige bidrar bl.a. med humanitära insatser och stödjer på olika sätt fredsprocessen i Syrien. Sverige ska ha ett väl fungerande mottagande som möjliggör för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt. Sverige har en reglerad invandring och asylrätten ska värnas.

Alla EU-länder måste ta sin del av ansvaret för mottagandet av skyddsbehövande. EU behöver ett solidariskt och hållbart system för att fördela ansvaret. Systemet ska vara effektivt, rättssäkert, långsiktigt hållbart och medge beslut av hög kvalitet som värnar asylrätten. En förutsättning för ett sådant system är att alla medlemsstater har ett fungerande asylsystem med tillräcklig kapacitet. Enskilda medlemsstater ska i vissa delar kunna ha en mindre restriktiv inställning än

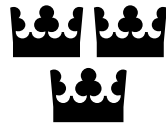
den som EU har som helhet. Ett fungerande återvändandearbete är viktigt.

Regeringens politik vilar även på principen att dela på ansvaret för mottagandet av nyanlända i hela landet. Regeringen har därför skärpt kraven för att alla kommuner tar sitt ansvar för att ta emot nyanlända.

Både den närmaste tiden och kommande år kommer att präglas av att många nyanlända ska träda in och etablera sig på arbetsmarknaden. Det innebär utmaningar för kommuner och landsting att ordna ett bra mottagande och planera för bl.a. skola, bostäder och hälso- och sjukvård. Regeringen har under mandatperioden genomfört en rad åtgärder för att höja kapaciteten i mottagandet samt förbättra och påskynda de nyanländas etablering. Fortsatta åtgärder är dock nödvändiga för att hantera utmaningarna och ta vara på möjligheterna av att många människor kommer hit i arbetsför ålder och kan bidra till välfärden. Inte minst behöver sysselsättningen öka bland utrikes födda kvinnor, i synnerhet bland kvinnor med kort utbildning.

3

Den makroekonomiska utvecklingen



3 Den makroekonomiska utvecklingen

Sammanfattning

- Den globala BNP-tillväxten var måttlig 2016, men mycket tyder på en starkare utveckling 2017. Tillväxten i omvärlden bedöms stiga.
 - Sveriges tillväxt har varit hög de senaste åren och konjunkturläget har förbättrats avsevärt. Tillväxten förväntas bli fortsatt hög 2017, men faller sedan tillbaka något 2018. Den offentliga konsumtionen dämpas då framför allt till följd av minskade utgifter för migration och integration. Även bidraget från nettoexporten minskar. Sammantaget bedöms resursutnyttjandet vara något ansträngt 2017 och 2018.
 - Antalet sysselsatta har ökat med 150 000 sedan regeringen tillträdde. Sedan 2014 har arbetslösheten minskat tydligt och den bedöms minska ytterligare under de kommande åren.
 - Inflationen steg 2016 och väntas fortsätta att stiga framöver. Att resursutnyttjandet ökar bedöms leda till ett större utrymme för företagen att höja sina priser.
 - Osäkerheten om den makroekonomiska utvecklingen är stor. En ökad protektionism i omvärlden riskerar å ena sidan att leda till en svagare utveckling av världshandeln och en mer dämpad tillväxt för svensk del. Starkare investeringar i euroområdet än vad som antagits i denna prognos skulle å andra sidan gynna svensk exportindustri och därmed svensk tillväxt.
-

I detta avsnitt redovisas prognosen för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i världen fram t.o.m. 2020. I prognosen har information som fanns tillgänglig fram t.o.m. den 6 mars 2017 beaktats. Prognosen är baserad på nu gällande regler samt regeringens föreslagna och aviserade reformer i denna proposition och i propositionen Vårändringsbudget för 2017.

Prognosen är dock osäker. För att belysa detta redovisas några av de osäkra faktorer som påverkar prognosen och två alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen. Osäkerheten är större för den senare delen av prognosen. Därför har tyngdpunkten lagts på utvecklingen 2017 och 2018. Prognosen för de två sista åren redovisas i ett separat avsnitt.

I avsnitt 3.4 presenteras nya mått på välbefinnande, som är en del av arbetet med att ta fram ett nytt ramverk för att följa befolkningens livskvalitet och ekonomins långsiktiga hållbarhet.

Avsnitt 3.6 innehåller jämförelser med andra bedömares prognoser och en beskrivning av hur prognosen har reviderats jämfört med den bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2017.

I bilaga 1 redovisas tabeller med prognosens innehåll i detalj.

3.1 Utvecklingen i omvärlden 2017 och 2018

Fortsatt konjunkturåterhämtning i världen

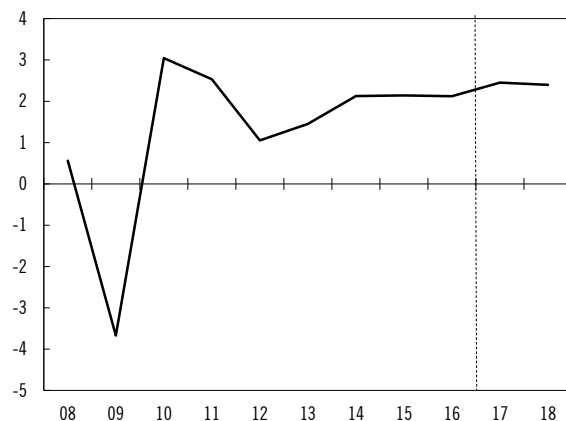
Konjunkturåterhämtningen i världen fortsätter. Den globala BNP-tillväxten var visserligen

måttlig 2016 men tillväxten i världshandeln och den globala industriproduktionen steg i slutet av året. Även indikatorer under inledningen av 2017 tyder på en starkare ekonomisk utveckling den närmaste tiden. Den globala tillväxten bedöms stiga något.

Den sammanvägda BNP-tillväxten i de länder som är viktiga för Sveriges utrikeshandel bedöms bli högre 2017 och 2018 än 2016 (se diagram 3.1). Den högre tillväxten i omvärlden bidrar till en starkare utveckling på de svenska exportmarknaderna (se tabell 3.1).

Diagram 3.1 BNP-tillväxt i omvärlden

Årlig procentuell förändring



Anm.: BNP-prognoser för omvärlden sammanvägda med KIX-vikter, ett mått på respektive lands betydelse för svensk utrikeshandel. De senast beräknade KIX-vikterna används för 2017 och därefter skrivs vikterna fram med trenden under de föregående fem åren.

Källor: Macrobond, Riksbanken och egna beräkningar.

Högre tillväxt i avancerade ekonomier

Den ekonomiska utvecklingen i de avancerade ekonomierna var dämpad 2016. Konjunkturindikatorer tyder dock på att aktiviteten i flera länder har stigit i en snabbare takt under inledningen av 2017.

BNP-tillväxten i den amerikanska ekonomin steg andra halvåret 2016, efter en svag inledning på året. Tillväxtökningen kan framför allt förklaras av snabbare växande investeringar i slutet av året. Utvecklingen på arbetsmarknaden var positiv 2016 och löneökningstakten, som länge varit måttlig, tilltog under året. Förtröendeindikatorer visar på en fortsatt relativt hög tillväxt första halvåret 2017. En mer expansiv finanspolitik och en låg arbetslöshet väntas bidra till utvecklingen. Samtidigt befinner sig den amerikanska ekonomin nära fullt resursutnyttjande och penningpolitiken har börjat stramas åt. Sammantaget förväntas

tillväxten bli förhållandevis hög 2017 och 2018. Den nya amerikanska regeringen, vars ekonomisk-politiska prioriteringar ännu inte klargjorts, är dock en faktor som bidrar till att den ekonomiska utvecklingen är svår att förutse.

Den brittiska ekonomin utvecklades bättre 2016 än vad de flesta bedömare hade väntat sig. Men utgången i de kommande förhandlingarna med EU, som en följd av landets beslut att lämna EU, är mycket osäker. Osäkerheten bedöms dämpa tillväxten i Storbritannien 2017 och 2018. Spridningseffekterna till andra länder antas däremot bli relativt små.

Tillväxten 2016 var måttlig i euroområdet. I Tyskland, Spanien och Nederländerna var export- och konsumtionstillväxten förhållandevis hög. Däremot har tillfälliga faktorer i form av politisk osäkerhet, terroristattentat och dåligt väder bidragit till en relativt låg tillväxt i Italien och Frankrike. Investeringsutvecklingen var även dämpad i många andra länder. Svaga balansräkningar i banksektorn förväntas fortsätta att hålla tillbaka kreditgivning och investeringar även kommande år. Finanspolitiken stramades åt och de offentliga finanserna konsoliderades 2011–2013. Därefter har finanspolitiken i stort sett varit neutral. Denna inriktning förväntas bestå de kommande åren. En fortsatt expansiv penningpolitik bidrar dock till att stimulera efterfrågan i ekonomin. Sammantaget bedöms BNP i euroområdet 2017 och 2018 växa i ungefär samma måttliga takt som 2016.

Ojäm utveckling i framväxande ekonomier

Den kinesiska ekonomin 2016 stimulerades av en expansiv penningpolitik och finanspolitiska åtgärder, bl.a. investeringar i infrastruktur. En effekt av stimulanspolitiken har varit en kraftig ökning av bostadspriserna och av den privata sektorns skuldsättning. I slutet av 2016 och under inledningen av 2017 har åtgärder vidtagits för att dämpa prisuppgången på bostäder. En mindre expansiv stabiliseringspolitik förväntas bidra till en viss avmattning i tillväxten 2017 och 2018.

Stigande råvarupriser bidrar till en återhämtning i flera av de råvaruexporterande framväxande ekonomier som haft en svag utveckling de senaste åren. I den ryska ekonomin är återhämtningen tydlig och oljeprisuppgången har sammanfallit med en ökad

industriproduktion och stigande förtroendeindikatorer. I Brasilien, som är ett annat land som är beroende av råvaruexport, väntas de stigande råvarupriserna bidra till att BNP växer 2017 och 2018. Den ekonomiska återhämtningen bedöms dock vara svag, samtidigt som arbetslösheten fortsätter att stiga. Det osäkra inrikespolitiska läget bedöms också bidra till den svaga återhämtningen i ekonomin.

Fortsatt dämpad utveckling i grannländerna

Svag efterfrågan från omvärlden och lägre investeringar i oljesektorn medförde att den ekonomiska utvecklingen i Norge var dämpad 2016. Investeringarna i oljesektorn väntas minska även 2017, men inte lika snabbt. Svag efterfrågan från oljesektorn väntas fortsätta dämpa tillväxten i resten av ekonomin. Något mer positiva förtroendeindikatorer tyder dock på att konjunkturedgången stannat av. Tillväxten väntas stiga 2017 och 2018.

I Finland innebar en uppgång i den inhemska efterfrågan att tillväxten steg 2016. I juni 2016 slöts ett s.k. konkurrenskraftsavtal, som omfattar majoriteten av alla finska arbetstagar, i syfte att stärka Finlands konkurrenskraft mot omvärlden. Avtalet väntas innebära en dämpad löneutveckling de närmaste åren. Den kortsiktiga effekten av avtalet bedöms bli en något svagare konsumtionsutveckling och tillväxten bedöms därför avta något 2017, för att därefter öka 2018.

Tillväxten i Danmark var dämpad 2016, men väntas stiga något 2017 och 2018. En ökad sysselsättning och låga räntor bidrar till en ökad hushållskonsumtion. En starkare efterfrågan i omvärlden väntas också bidra till tillväxten framöver.

Inflationen i världen stiger

Inflationen i de avancerade ekonomierna steg kraftigt i slutet av 2016 och början av 2017. Uppgången drevs till stor del av stigande energi-, råvaru- och livsmedelspriser. Den underliggande inflationen, dvs. inflationen exklusive energi- och livsmedelspriser, är dock överlag fortsatt låg. I euroområdet beror utvecklingen främst på en jämförelsevis hög arbetslöshet och en dämpad löneutveckling. I USA är kostnadstrycket högre

och den underliggande inflationen är nära inflationsmålet på 2 procent.

Tabell 3.1 Prognoser för omvärlden

Utfall t.o.m. 2016, prognos för 2017 och 2018
Procentuell förändring om inte annat anges

	Genomsnitt 1993–2016	2016	2017	2018
BNP				
Euroområdet ¹	1,5	1,7	1,7	1,7
Tyskland	1,4	1,8	1,6	1,7
Frankrike	1,6	1,1	1,5	1,6
Finland	2,2	1,6	1,2	1,4
Danmark	1,6	1,1	1,6	1,6
Norge ²	2,8	0,8	1,6	1,9
Storbritannien	2,2	1,8	1,6	1,5
USA	2,5	1,6	2,4	2,5
Kina	9,5	6,7	6,4	6,0
Brasilien ¹	2,3	-3,4	0,5	1,9
Ryssland ¹	3,3	-0,5	1,2	1,8
Världen PPP-vägd ³		3,1	3,4	3,6
KIX-vägd ⁴		2,1	2,5	2,4
Svensk exportmarknad ⁵	5,3	2,3	4,1	4,4
Inflation				
Euroområdet ⁶	1,8	0,2	1,7	1,5
USA ⁷	2,2	1,3	2,5	2,4
Finansiella variabler				
Refiräntan ⁸	2,0	0,0	0,0	0,0
Fed funds ⁹	2,7	0,5	1,1	1,8
Oljepris ¹⁰	51	44	56	56

¹Genomsnittet är beräknat för 1996–2016.

²BNP för Norges fastland, dvs. inhemska produktion exklusive utvinning av råolja och naturgas, rörtransport och utrikes sjöfart.

³BNP-prognoser sammanvägda med köpkraftsjusterade BNP-vikter enligt Internationella valutafonden.

⁴BNP-prognoser för omvärlden sammanvägda med KIX-vikter, ett mått på respektive lands betydelse för svensk utrikeshandel. De senast beräknade KIX-vikterna används för 2017 och därefter skrivs vikterna fram med trenden under de föregående fem åren.

⁵Den sammanvägda importen i de länder som Sverige exporterar till. Respektive lands vikt utgörs av dess andel i svensk varuexport.

⁶Harmoniserat konsumentprisindex (HIKP).

⁷Konsumentprisindex (KPI).

⁸Europeiska centralbankens styrränta i procent, årsgenomsnitt. Genomsnittet är beräknat för 1999–2016.

⁹USA:s centralbanks styrränta i procent, årsgenomsnitt.

¹⁰Brent, USD per fat.

Källor: Macrobond och egna beräkningar.

Växelkursförsvagningar och stigande råvarupriser har lett till en stigande inflation i en del framväxande ekonomier, samtidigt som svag ekonomisk utveckling i andra framväxande ekonomier har bidragit till en lägre inflations-takt.

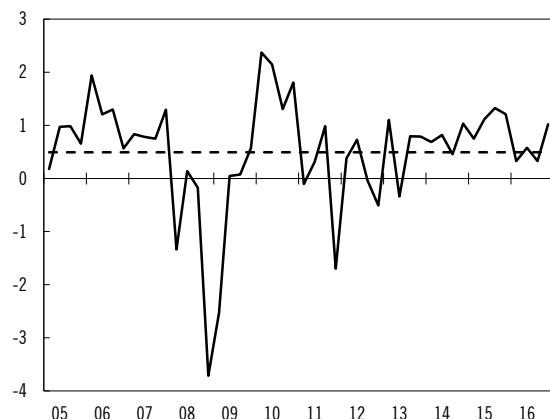
3.2 Utvecklingen i Sverige 2017 och 2018

Hög BNP-tillväxt

I Sverige har BNP-tillväxten varit stark under de senaste åren. De tre första kvartalen 2016 avtog tillväxten något, men det fjärde kvartalet 2016 växte åter BNP i snabb takt (se diagram 3.2). Utvecklingen av flera förtroendeindikatorer tyder på en fortsatt stark utveckling 2017. Tillväxten förväntas avta något 2018, till följd av ett något minskat bidrag från nettoexporten och en dämpad utveckling av den offentliga konsumtionen, framför allt till följd av minskade utgifter för migration och integration (se tabell 3.2).

Diagram 3.2 BNP-tillväxt

Procentuell förändring

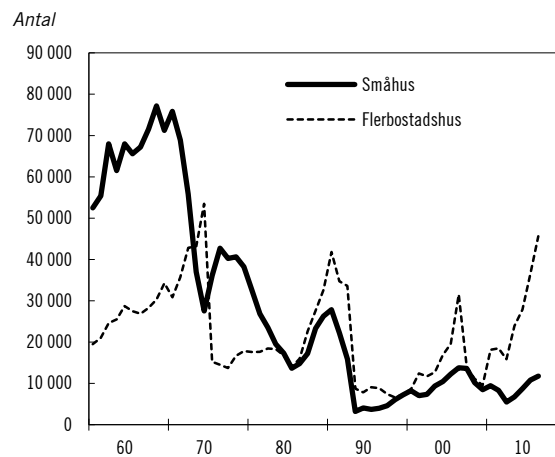


Anm.: Säsongsrensade värden. Streckad linje är genomsnittlig tillväxt 2005–2016.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Rekordhøgt bostadsbyggande och starka investeringar

Investeringarna ökade kraftigt 2015 och 2016, framför allt i bostäder. Antalet påbörjade bostäder i flerbostadshus är på sin högsta nivå sedan 1970-talet under miljonprogrammets dagar (se diagram 3.3). Till följd av de kommande årens jämförelsevis höga befolkningstillväxt finns ett fortsatt stort behov av bostäder. Bostadsinvesteringarna förväntas därmed vara fortsatt höga, även om tillväxten avtar något till följd av ett alltmer ansträngt resursutnyttjande i byggsektorn.

Diagram 3.3 Påbörjade bostäder



Källa: Statistiska centralbyrån.

Höga förtroendeindikatorer för industrin tyder på att produktionen stiger i början av 2017. Industrin bedöms dock kunna möta omvärldens efterfrågan utan omfattande nyinvesteringar. Detta stöds av Statistiska centralbyråns investeringsenkät, där industriföretagen anger oförändrade investeringsvolymerna 2017 jämfört med 2016. Sammantaget väntas de totala investeringarna i näringslivet växa i svagare takt både 2017 och 2018.

De offentliga investeringarna bedöms däremot växa i en hög takt 2017, för att först året därpå bli mer dämpade när kommunsektorns investeringar i framför allt byggnader och infrastruktur minskar.

Ljusare utsikter för exporten

Exporten utvecklades relativt svagt 2016. Det berodde till stor del på att tillväxten på exportmarknaderna var svag (se tabell 3.1). Efterfrågan i utlandet ökade dock under slutet av 2016, vilket ledde till en mer påtaglig ökning av exporten av både varor och tjänster. Indikatorer som t.ex. exportordergång och efterfrågeläget inom industrin tyder på en stark inledning på 2017. Då tillväxten på de främsta svenska exportmarknaderna bedöms växa snabbare 2017 förväntas även svensk export göra det. Den förhållandevis svaga kronan bidrar också till detta.

Något högre tillväxt i hushållens konsumtion

Hushållens konsumtion utvecklades förhållandevis svagt 2016, trots låga räntor, ett i utgångsläget högt hushållssparande och en gynnsam utveckling på arbetsmarknaden. Det var främst inköpen av sällanköpsvaror och

dagligvaror som utvecklades svagt, samtidigt som inköpen av bilar ökade starkt.

Ett ökat konsumentförtroende enligt Konjunkturbarometern och fortsatt goda ekonomiska förutsättningar talar för att hushållens konsumtion kommer att växa något starkare framöver.

Tabell 3.2 BNP

Utfall t.o.m. 2016, prognos för 2017 och 2018
Procentuell förändring om inte annat anges

	Mdkr 2015, om inte annat anges	Genomsnitt 1993–2016	2016	2017	2018
Hushållens konsumtion	1 884	2,3	2,2	2,3	2,6
Offentlig konsumtion	1 086	1,0	3,1	2,0	-0,3
Fasta bruttoinvesteringar ¹	989	3,9	5,9	3,3	3,2
Lagerinvesteringar ²	23		0,1	-0,1	0,0
Export	1 906	5,3	3,4	4,4	3,9
Import	1 708	5,0	3,7	3,8	3,7
Nettoexport ²	198	0,5	0,0	0,5	0,2
BNP	4 181	2,6	3,3	2,6	2,1
BNP, kalenderkorrigerad		2,6	3,0	2,9	2,2
BNP per capita ³	427	2,1	2,1	1,3	0,9
Potentiell BNP, kalenderkorrigerad ⁴	4 222	2,3	2,1	2,3	2,3
BNP-gap ⁵			-0,1	0,5	0,4

Anm.: Fasta priser, referensår 2015.

¹Fasta bruttoinvesteringar är investeringar i materiella eller immateriella tillgångar som används i produktionsprocessen i minst ett år. Begreppet brutto syftar på att kapitalförslitning inte är borträknad.

²Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

³BNP per person i totala befolkningen, tusen kronor.

⁴Till marknadspris. Potentiell BNP är den nivå på produktionen som skulle uppnås vid balanserat resursutnyttjande av de tillgängliga produktionsfaktorerna arbete och kapital.

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Välfärdssatsningarna bidrar till hög offentlig konsumtion

Den offentliga konsumtionen har ökat i snabb takt de senaste åren och denna utveckling väntas fortsätta även 2017. Den starka utvecklingen beror i huvudsak på att efterfrågan på kommunala välfärdstjänster är stark till följd av ett snabbt ökande antal barn och äldre, det stora antalet nyanlända och regeringens satsningar inom välfärden. Efterfrågan på kommunala välfärdstjänster bedöms vara fortsatt hög 2018. Däremot beräknas den offentliga konsumtionen totalt sett minska, framför allt till följd av minskade migrationsrelaterade utgifter. Dessutom bidrar den prognosprincip som tillämpas för regeringens prognoser och som utgår från nominellt oförändrade statsbidrag och kommunala skattesatser, till en dämpad utveckling.

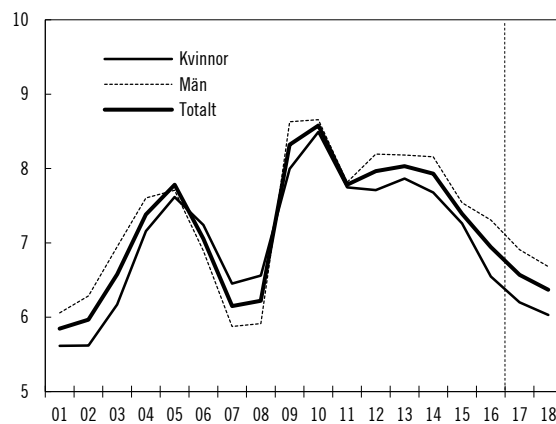
Stark utveckling på arbetsmarknaden

Arbetslösheten, dvs. andelen arbetslösa i arbetskraften, har minskat betydligt sedan 2014. År 2016 minskade dock arbetslösheten i en långsammare takt, vilket delvis beror på att antalet personer i arbetskraften har ökat relativt snabbt. Minskningen av arbetslösheten har huvudsakligen skett bland inrikes födda med gymnasial utbildning eller högre utbildning. De kommande åren väntas arbetslösheten fortsätta att minska till följd av hög efterfrågan på arbetskraft.

Efter finanskrisen har arbetslösheten varit högre för män än för kvinnor (se diagram 3.4). För kvinnor är arbetslösheten nu på samma nivå som perioden före finanskrisen. Bland män ökade arbetslösheten mer i samband med krisen och den har ännu inte kommit ner till samma nivå som åren före finanskrisen. Det förklaras delvis av att kvinnor och män i hög utsträckning är verksamma inom olika branscher. Generellt kan sägas att kvinnor i högre utsträckning arbetar i den offentliga sektorn. Efterfrågan på arbetskraft inom den offentliga sektorn har varit särskilt hög under den senaste tiden. Framöver väntas arbetslösheten fortsätta att gradvis minska både för kvinnor och för män.

Diagram 3.4 Arbetslöshet

Procent av arbetskraften



Anm.: Avser åldersgruppen 15-74 år. Prognos för 2017-2018.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 3.3 Arbetsmarknad

Utfall t.o.m. 2016, prognos för 2017 och 2018
Procentuell förändring om inte annat anges

	Nivå 2015, tusental personer om inte annat anges	Genomsnitt 1993–2016	2016	2017	2018
BNP ¹	4 181	2,6	3,0	2,9	2,2
Produktivitet ²	477	1,9	1,0	1,4	1,3
Produktivitet i näringslivet ²	527	2,3	1,7	1,9	1,5
Arbetade timmar ³	7 748	0,8	1,7	1,5	0,9
Arbetade timmar i näringslivet ³	5 507	1,0	1,2	1,5	1,3
Medelarbetstid ⁴	160	0,0	0,2	-0,3	-0,1
Befolkning	7 258	0,6	0,9	1,1	0,7
<i>Kvinnor</i>	3 580	0,6	0,8	0,9	0,6
<i>Män</i>	3 678	0,6	1,0	1,2	0,8
Sysselsatta	4 837	0,8	1,5	1,8	1,0
<i>Kvinnor</i> ⁶	2 307	0,8	1,8	1,6	0,8
<i>Män</i> ⁶	2 530	0,8	1,3	2,0	1,1
Sysselsättningsgrad ⁵	66,6	65,3	67,1	67,6	67,7
<i>Kvinnor</i> ^{5,6}	64,4	63,5	65,1	65,5	65,7
<i>Män</i> ^{5,6}	68,8	68,5	69,0	69,5	69,7
Arbetskraft	5 223	0,7	1,0	1,4	0,8
<i>Kvinnor</i> ⁶	2 487	0,9	1,0	1,2	0,6
<i>Män</i> ⁶	2 736	0,9	1,0	1,6	0,9
Arbetskraftsdeltagande ⁵	72,0	70,9	72,1	72,3	72,3
<i>Kvinnor</i> ^{5,6}	69,5	68,3	69,6	69,9	69,9
<i>Män</i> ^{5,6}	74,4	73,9	74,4	74,7	74,7
Arbetslöshet ⁷	7,4	8,0	6,9	6,6	6,4
<i>Kvinnor</i> ^{6,7}	7,2	7,1	6,5	6,2	6,0
<i>Män</i> ^{6,7}	7,5	7,4	7,3	6,9	6,7

Anm.: BNP, produktivitet, arbetade timmar och medelarbetstid avser kalender-korrigerade data. Befolkning, sysselsatta, arbetskraft och arbetslöshet avser åldersgruppen 15–74 år enligt populationen i arbetskraftsundersökningarna (AKU). Statistik enligt Nationalräkenskaperna finns inte att tillgå uppdelat på kön. Prognosen baseras på hittills genomförda, samt i denna proposition föreslagna och aviserade reformer.

¹Nivå avser miljarder kronor.

²Produktivitet mäts som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

³Enligt nationalräkenskaperna. Nivå avser miljoner timmar.

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

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

⁶Genomsnittet är beräknat för 2001–2016.

⁷Procent av arbetskraften 15–74 år i respektive grupp.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

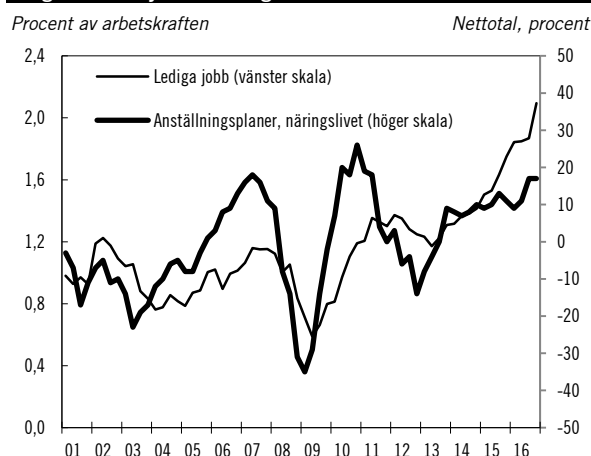
Sysselsättningen fortsätter att öka

Sedan regeringen tillträdde har antalet sysselsatta ökat med 150 000 personer. Av dessa är drygt 70 procent utrikes födda och ungefär hälften sysselsatta inom näringslivet. År 2016 var sysselsättningsökningen särskilt stark inom de kommunala myndigheterna, trots att antalet subventionerade anställningar i stort sett var på samma nivå. Det förklaras till stor del av en större andel yngre och äldre i befolkningen som ökar efterfrågan på välfärdstjänster. I näringslivet

steg sysselsättningen för tjänsteproducenter och i byggbranschen, medan den minskade i industrin. Antalet sysselsatta ökade bland både kvinnor och män, men ökningen var större för kvinnor (se tabell 3.3). Drygt två tredjedelar av alla anställda inom den offentliga sektorn, där sysselsättningsökningen varit störst, är kvinnor.

För både inrikes och utrikes födda är sysselsättningsgraden, dvs. andelen sysselsatta av arbetsför befolkning, den högsta sedan 2005 då mätningar uppdelade på ursprung infördes. Sysselsättningsgraden ökade 2016 och är nu högre än före finanskrisen. Det gäller för såväl kvinnor som för män. Sysselsättningsgraden är fortfarande lägre bland kvinnor än bland män, även om skillnaden har minskat under de senaste åren.

Framåtblickande indikatorer, som antalet lediga jobb och företagens anställningsplaner, tyder på att efterfrågan på arbetskraft blir fortsatt stark (se diagram 3.5). Fjärde kvartalet 2016 var antalet lediga jobb runt 100 000. Sedan slutet av 2013 har antalet lediga jobb ökat både till antal och som andel av arbetskraften. Tillsammans med att efterfrågan i svensk ekonomi fortsätter att vara stark medför dessa faktorer att antalet sysselsatta väntas fortsätta att öka i snabb takt 2017. År 2018 väntas dock sysselsättningen öka långsammare, då BNP-tillväxten väntas bli lägre.

Diagram 3.5 Sysselsättningsindikatorer

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

Källor: Statistiska centralbyrån och Konjunkturinstitutet.

Kommunala myndigheter väntas även 2017 bidra starkt till sysselsättningsökningen, då den demografiska utvecklingen medför en ökad efterfrågan på välfärdstjänster. Tjänsteproducenter bedöms även i fortsättningen att stå för

en stor del av sysselsättningsökningen i näringslivet. Antalet sysselsatta inom byggbranschen väntas också fortsätta att öka i en god, men något lugnare, takt framöver. Anställningsplanerna inom byggsektorn är på fortsatt höga nivåer enligt Konjunkturbarometern och ett fortsatt behov av nya bostäder gör att byggproduktionen bedöms öka. Antalet sysselsatta inom den exportinriktade industrin väntas stiga något när efterfrågan från omvärlden ökar, ökningen väntas dock bli svagare än i övriga branscher.

Eftersom ökningen av antalet sysselsatta väntas överstiga befolkningsökningen stiger sysselsättningsgraden både 2017 och 2018. Ökningen är tydligast 2017 och förväntas ske bland både kvinnor och män.

Arbetskraftsdeltagandet ökar 2017

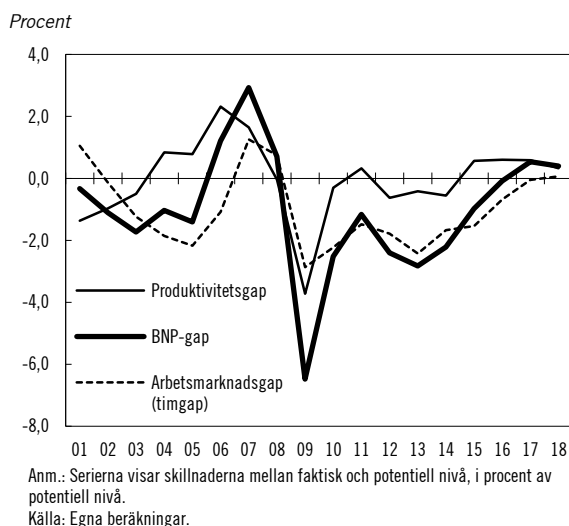
Arbetskraftsdeltagandet, dvs. antalet personer i arbetskraften som andel av den arbetsföra befolkningen, har ökat stadigt sedan 2010, särskilt bland utrikes födda. Arbetskraftsdeltagandet fortsätter att öka 2017, men stabiliseras därefter på en, ur ett internationellt perspektiv sett, hög nivå. Att arbetskraftsdeltagandet inte förväntas fortsätta att öka beror på att grupper med ett lägre genomsnittligt arbetskraftsdeltagande, som äldre och nyanlända, kommer att utgöra en allt större andel av den arbetsföra befolkningen.

Arbetskraftsdeltagandet är lägre bland kvinnor än bland män. De senaste åren har dock arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor ökat mer än bland män och skillnaden har därför minskat. Skillnaden i arbetskraftsdeltagande mellan kvinnor och män förväntas dock inte fortsätta att minska. Trendbrottet kan delvis förklaras av att befolkningen främst väntas öka bland utomeuropeiskt födda. I denna grupp är arbetskraftsdeltagandet betydligt lägre bland kvinnor än bland män.

Stigande resursutnyttjande

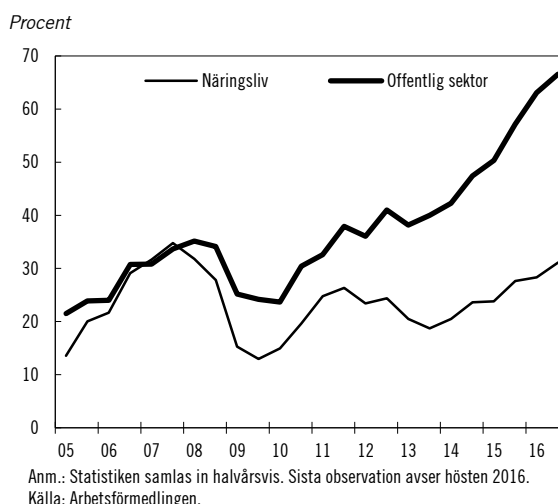
Sveriges tillväxt har varit hög under de senaste åren och resursutnyttjandet har stigit. Resursutnyttjandet bedöms 2017 vara något ansträngt mätt med BNP-gapet, dvs. BNP:s avvikelser från den BNP-nivå som är hållbar på längre sikt (se diagram 3.6). Denna bild stöds av de flesta tillgängliga indikatorer.

Diagram 3.6 Resursutnyttjande



Flera indikatorer pekar på stigande rekryteringsproblem. Andelen företag som enligt Konjunkturbarometern anger att de har en brist på arbetskraft fortsatte att öka det fjärde kvartalet 2016. Bristtalen ligger över det historiska medelvärdet, men inte lika högt som under konjunkturtopparna 2000 och 2007. Arbetsförmedlingens arbetsgivarundersökning visar att bristen på arbetskraft i den offentliga sektorn är ännu mer påtaglig (se). De högre bristtalen speglar ett högre resursutnyttjande på arbetsmarknaden. De har dock ännu inte lett till markant stigande löneökningar.

Diagram 3.7 Andel arbetsgivare med brist på arbetskraft



Flera indikatorer pekar på att företagen utnyttjar sina befintliga resurser i form av maskiner och personal i något högre utsträckning än normalt. Exempelvis är kapacitetsutnyttjandet inom industrin enligt Statistiska centralbyrån (SCB) jämförelsevis högt. Det indikerar att företagens

lediga produktionskapacitet är begränsad. Vidare visar företagets anställningsplaner enligt Konjunkturbarometern att företagen har behov av att öka sin personalstyrka (se diagram 3.5).

Resursutnyttjandet i ekonomin som helhet blir något mindre ansträngt 2018, då BNP-tillväxten beräknas avta.

Stigande löner och inflation

Enligt preliminära utfall för konjunkturlönestatistiken var löneutvecklingen dämpad 2016, även när hänsyn tagits till normala upprevideringar av statistiken. Löneförväntningarna är också låga enligt TNS Sifo Prosperas undersökningar. Löneökningstakten förväntas därför 2017 bli lägre än genomsnittet 1993–2016, trots ett starkt arbetsmarknadsläge. Utvecklingen skiljer sig dock något mellan olika branscher. Inom bygg- och kommunsektorerna steg löneutvecklingen något mot slutet av 2016. I kommunsektorn förväntas lönerna öka snabbare än i näringslivet, bl.a. till följd av det statliga lärarlönelyftet, en särskild satsning på löner för undersköterskor och ett stort behov av att snabbt rekrytera personal i många av välfärdens verksamheter.

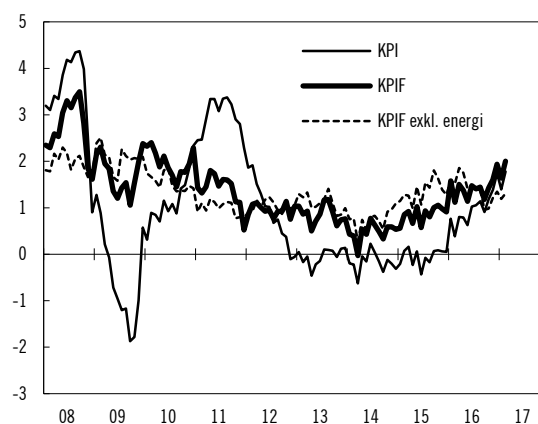
Merparten av de avtal som tecknades i 2016 års avtalsrörelse gällde för ett år. En ny avtalsrörelse äger därför rum 2017, då kollektivavtal som omfattar 2,3 miljoner arbetstagare ska omförhandlas. Den 31 mars 2017 enades parterna inom industrin om ett treårigt avtal med ett sammanlagt avtalsvärde på 6,5 procent.

Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden har stigit och eftersom ökningen påverkar löneökningstakten med en viss fördröjning väntas högre löneökningar 2018 (se tabell 3.4).

Inflationstakten ökade 2016, efter att ha varit låg under en lång tid (se diagram 3.8). Ökningen kan till stor del förklaras av stigande energipriser. Höjda priser på tjänster under det första halvåret 2016 bidrog också i hög grad till inflationsutvecklingen.

Diagram 3.8 Konsumentpriser

Årlig procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån.

Inflationstakten bedöms fortsätta att öka 2017 (se tabell 3.4). De högre energipriserna förväntas fortsätta att ge ett positivt bidrag tillsammans med högre importpriser. Dessutom förväntas det något ansträngda resursutnyttjandet öka företagens möjligheter att höja priserna framöver.

Tabell 3.4 Inflation och löner

Utfall t.o.m. 2016, prognos för 2017 och 2018
Procentuell förändring om inte annat anges

	Genomsnitt 1993–2016	2016	2017	2018
Timlön				
KL, hela ekonomin ¹	3,4	2,5	2,9	3,2
NR, hela ekonomin ²	3,4	2,6	3,2	3,2
Reallön ³	2,1	1,5	1,4	1,6
Inflation				
KPI	1,2	1,0	1,5	1,6
KPIF ⁴	1,6	1,4	1,7	1,7

Anm.: Timlön enligt konjunkturlönestatistiken är en prognos även för 2016. Det beror på att statistiken blir definitiv först efter 12 månader, bl.a. på grund av utbetalning av retroaktiva löner.

¹Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

²Timlön enligt nationalräkenskaperna.

³Reallön beräknas som timlön enligt konjunkturlönestatistiken korrigerad för prisförändringar enligt KPI.

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

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Utvecklingen av reallönerna, dvs. den nominella lönen enligt konjunkturlönestatistiken korrigerad för prisförändringar mätt med konsumentprisindex (KPI), har varit jämförelsevis hög de senaste åren eftersom inflationen har varit dämpad. På grund av den ökande inflations-takten väntas reallönerna växa något långsammare framöver än enligt den genomsnittliga utvecklingen 1993–2016 (se tabell 3.4).

Låga räntor och svag krona

Penningpolitiken i Sverige är expansiv. Riksbankens reporänta ligger sedan februari 2016 på rekordlåga -0,5 procent. Dessutom genomför Riksbanken ett omfattande program med köp av statsobligationer som kommer att fortsätta, åtminstone till mitten av 2017. Reporäntan förväntas stiga i långsam takt framöver (se tabell 3.5).

När det brittiska folket den 23 juni 2016 röstade för att lämna EU uppstod marknadsoro, som bl.a. resulterade i snabbt fallande statsobligationsräntor. Denna oro gick dock relativt snabbt över och ersattes de följande månaderna av stigande inflationsförväntningar i samband med förbättrade internationella ekonomiska utsikter. Under det tredje kvartalet 2016 steg därför svenska och många utländska statsobligationsräntor till nivåerna före den brittiska folkomröstningen.

Utgången i det amerikanska presidentvalet i november 2016 ledde till förväntningar om en mer expansiv finanspolitik i USA, vilket medförde fortsatt stigande inflationsförväntningar och ytterligare breda ränteuppgångar i slutet av 2016. Den gradvisa återhämtningen i omvärlden (se avsnitt 3.1), och den fortsatt goda tillväxten i den svenska ekonomin, förväntas bidra till att statsobligationsräntorna stiger även framöver (se tabell 3.5).

Tabell 3.5 Räntor och växelkurser

Utfall t.o.m. 2016, prognos för 2017 och 2018
Årsgenomsnitt, procent om inte annat anges

	Genomsnitt 1993–2016	2016	2017	2018
Reporänta	3,2	-0,5	-0,5	-0,3
Statsobligationsränta, 10 år	4,5	0,5	1,0	1,7
Kronans växelkurs, index KIX ¹	113	112	112	111
Kronans växelkurs, SEK per EUR	9,1	9,5	9,4	9,3

¹Index, oktober 1992 = 100.

Källor: Riksbanken och egna beräkningar.

Kronan försvagades mot många valutor under hösten 2016, vilket till viss del kan förklaras av Riksbankens signaler om en fortsatt expansiv penningpolitik. Riksbanken har bl.a. upprepat att den är beredd att agera med ytterligare penningpolitisk stimulans om kronförstärkningar riskerar att bryta uppgången i inflationen. Kronan förväntas förstärkas långsamt framöver, bl.a. mot euron (se tabell 3.5), i takt med att

konjunkturen stärks och överskotten i bytesbalansen minskar.

3.3 Utvecklingen under 2019 och 2020

I detta avsnitt, som behandlar den ekonomiska utvecklingen 2019 och 2020, antas att inga nya störningar påverkar ekonomin. Det antas också att BNP-utvecklingen på längre sikt bestäms av utbudsfaktorer, såsom den potentiella produktiviteten och det potentiella antalet arbetade timmar i ekonomin. Vidare antas att inga ytterligare regeländringar görs utöver de åtgärder som föreslås och aviseras i denna proposition. De prognosprinciper som sedan länge använts för regeringens prognos, innebär att endast beslutade förändringar av statsbidragen beaktas och att skattesatserna hålls oförändrade. Restriktionerna på inkomstsidan förs i prognosen över på utgiftssidan i form av att en anpassning görs av främst den kommunala konsumtionsprognosen. Därmed är det utvecklingen av skatteunderlaget som blir avgörande för inkomsterna. En konsekvens av dessa prognosprinciper är att den kommunala konsumtionen och sysselsättningen kan avvika från det demografiskt betingade behovet. Att göra på något annat sätt skulle föregripa kommande ekonomiska propositioner och beslut av riksdagen, samt beslut om skattesatser i kommunerna och landsting. För den ekonomiska utvecklingen 2019 och 2020 innebär detta att finanspolitikens inriktning, mätt som förändring av det strukturella sparandet (se tabell 7.6 i kapitel 7), blir åtstramande 2019 och 2020.

God tillväxt i potentiell BNP

Potentiell BNP, dvs. den BNP-nivå som är hållbar på längre sikt, bedöms växa med 2,3 procent 2019 och 2020. Den demografiska utvecklingen innebär att ökningstakten av befolkningen i åldern 15–74 år och den potentiella arbetskraften dämpas 2019 och 2020. Samtidigt träder många nyanlända in på arbetsmarknaden under de närmaste åren. Ett ökat arbetskraftsutbud skapar förutsättningar för en högre sysselsättning på längre sikt. Men eftersom det tar tid att etablera sig på arbets-

marknaden väntas det ökade arbetskraftsutbudet bidra till en högre jämviktsarbetslöshet under en period. Denna effekt motverkas dock av de av regeringen hittills genomförda, samt i denna proposition föreslagna och aviserade reformer.

Den utdragna lågkonjunkturen som följde efter finanskrisen, med en åtföljande hög långtidsarbetslöshet, har inneburit att många personer förlorat sin förankring på arbetsmarknaden. Detta har bidragit till en högre jämviktsarbetslöshet. De kommande åren bedöms dock efterfrågan på arbetskraft vara jämförelsevis hög och effekterna av lågkonjunkturen förväntas successivt klinga av. Sammantaget förväntas jämviktsarbetslösheten minska något fram till 2020.

Svensk exportmarknad växer i måttlig takt

I de avancerade ekonomierna bedöms resursutnyttjandet vara balanserat 2019 och 2020 och BNP växa i linje med den genomsnittliga tillväxttakten 1993–2016.

Tillväxten i de framväxande ekonomierna bedöms bli lägre jämfört med genomsnittet 1993–2016. Detta beror i huvudsak på en lägre tillväxt i Kina jämfört med tidigare år, vilket är en följd av landets omställning mot en mer konsumtionsdriven och uthållig tillväxt. Den lägre tillväxten i Kina bidrar även till att tillväxten i framför allt råvaruproducerande framväxande ekonomier blir lägre 2019 och 2020 jämfört med tidigare år.

Svensk exportmarknad bedöms växa med 4,3 och 4,2 procent under 2019 och 2020 (se tabell 3.6). Det är drygt 1 procentenhet lägre än den genomsnittliga tillväxten 1993–2016. Det medför att den svenska exporttillväxten också bedöms bli lägre än genomsnittet för samma period.

Tabell 3.6 Makroekonomiska nyckeltal

Procentuell förändring om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020
BNP ¹	2,9	2,2	2,0	2,2
Hushållens konsumtion ¹	2,4	2,6	2,9	3,1
Offentlig konsumtion ¹	2,3	-0,2	-0,5	-0,4
Fasta bruttoinvesteringar ¹	3,7	3,3	3,3	3,4
Lagerinvesteringar ²	-0,1	0,0	0,0	0,0
Export ¹	4,8	4,0	3,6	3,6
Import ¹	4,2	3,9	3,9	3,8
Nettoexport ²	0,5	0,2	0,0	0,1
Befolkning 15–74 år	1,1	0,7	0,6	0,6
Arbetade timmar ¹	1,5	0,9	0,7	0,7
Produktivitet ^{1,3}	1,4	1,3	1,3	1,5
Sysselsatta ⁴	1,8	1,0	0,7	0,7
Arbetskraft ⁴	1,4	0,8	0,6	0,6
Arbetslöshet ⁵	6,6	6,4	6,3	6,2
Timlön ⁶	2,9	3,2	3,4	3,4
KPI ⁷	1,5	1,6	2,2	2,7
KPIF ⁷	1,7	1,7	1,9	2,0
Reporänta ⁷	-0,5	-0,3	0,2	0,9
Växelkurs, kronindex KIX ⁸	112	111	110	110
BNP-gap ⁹	0,5	0,4	0,1	0,0
Internationellt				
BNP, euroområdet	1,7	1,7	1,6	1,5
BNP, USA	2,4	2,5	2,0	2,0
BNP, Kina	6,4	6,0	6,0	5,9
Svensk exportmarknad ¹⁰	4,1	4,4	4,3	4,2

Anm.: Försörjningsbalansen anges i fasta priser. Prognosen baseras på hittills genomförda, samt i denna proposition föreslagna och aviserade reformer.

¹Kalenderkorrigerad.

²Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

³Mätt som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

⁴15–74 år.

⁵Procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁶Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁷Årsgenomsnitt.

⁸Årsgenomsnitt. Index, oktober 1992 = 100.

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

¹⁰Den samlade importen i de länder som Sverige exporterar till. Respektive lands vikt utgörs av dess andel i svensk varuexport.

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

Balanserat resursutnyttjande i svensk ekonomi

Med oförändrade regler utvecklas den offentliga konsumtionen relativt svagt, vilket bidrar till att resursutnyttjandet i svensk ekonomi i det närmaste balanseras 2019, efter att ha varit något ansträngt 2017 och 2018. Den automatiska budgetförstärkningen, som bidrar till att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn stärks, tar sig bl.a. uttryck i en svag utveckling av den offentliga konsumtionen 2019 och 2020. Samtidigt medför en fortsatt expansiv penning-

politik, med låga räntor, att företagens investeringar och hushållens konsumtion väntas växa i en relativt snabb takt 2019 och 2020. Sammantaget bedöms efterfrågeutvecklingen bli balanserad 2020.

Lägre arbetslöshet

Sysselsättningen antas växa med 0,7 procent per år 2019 och 2020, vilket är högre än den bedömda tillväxten i befolkningen i åldern 15–74 år. Det får till följd att sysselsättningsgraden, dvs. andelen sysselsatta i befolkningen i åldern 15–74 år, ökar något. Arbetslösheten förväntas minska ytterligare något 2019 och 2020.

Gradvis stigande räntor

Ett förhållandevis högt resursutnyttjande ger större möjligheter för företagen att successivt höja sina priser, vilket bidrar till en högre inflation de närmaste åren. Inflationen, mätt med KPIF, dvs. konsumentprisindex med fast bostadsränta, bedöms nå 2 procent 2020. Riksbanken antas höja reporäntan gradvis, vilket bidrar till stigande statsobligationsräntor. En åtstramande finanspolitik 2018–2020 och fortsatt låga styrräntor i omvärlden antas dock resultera i att reporäntan höjs i en jämförelsevis långsam takt (se tabell 3.6). Den svenska tioåriga statsobligationsräntan bedöms uppgå till 3,0 procent 2020, vilket är betydligt lägre än genomsnittet 1993–2016.

3.4 Nya mått på välbefinnande

Regeringen vill kunna följa hur den politiska inriktningen återspeglas i samhällsutvecklingen. Inom Regeringskansliet har därför ett arbete bedrivits med att ta fram ett nytt ramverk för att följa befolkningens livskvalitet och ekonomins långsiktiga hållbarhet. Arbetet tar bl.a. avstamp i utredningen *Får vi det bättre? Om mått på livskvalitet* (SOU 2015:56) och slutrapporten från SCB med anledning av myndighetens uppdrag att ta fram indikatorer till välfärds mått (Fi2016/03010).

Utredningen hade i uppdrag att föreslå hur befintliga och eventuella nya mått på livskvalitet kan sammanställas för att belysa och mäta utvecklingen i Sverige. Utredningen valde att tolka livskvalitet som handlingsfrihet och föreslog att livskvaliteten ska mätas och redovisas med hjälp av indikatorer för följande tio komponenter:

- hälsa,
- kunskap och färdigheter,
- sysselsättning,
- ekonomiska resurser,
- politiska resurser och medborgerliga rättigheter,
- sociala relationer,
- säkerhet till liv och egendom,
- bostad,
- tidsutrymme, och
- livsmiljö.

Utredningen gjorde även bedömningen att livskvalitet och hållbarhet bör mätas och observeras var för sig.

Ett flertal remissinstanser har ställt sig positiva till att livskvalitet ska mätas med utgångspunkt i individens grad av handlingsfrihet. Vidare ställer sig många positiva till de tio livskvalitetskomponenterna. Remissinstanserna har dock lämnat förslag till tillägg och justeringar på vad som ska ingå i varje komponent. Flera påpekar också att alla aspekter av livskvalitet inte låter sig fångas i objektiva mått. De objektiva måtten kring välbefinnande kan därför behöva kompletteras med människors mer subjektiva uppfattning om t.ex. sin hälsa.

SCB fick den 1 september 2016 i uppdrag av regeringen att redovisa indikatorer som skulle resultera i ett ramverk för välfärds mått som kompletterar BNP för att belysa ekonomins långsiktiga hållbarhet och människors livskvalitet utifrån ekonomiska, sociala och ekologiska aspekter (Fi2016/03010). Uppdraget redovisades till regeringen januari 2017 och slutrapporten har utgjort ett viktigt underlag till arbetet med att ta fram nya mått på välbefinnande.

Det ramverk som nu tagits fram utgår från tillgänglig data och indikatorerna kan i ett senare skede komma att modifieras och eventuellt bytas ut. Ramverket innehåller 15 indikatorer inom tre områden: ekonomiska, miljömässiga och sociala

indikatorer. Indikatorerna vägs inte samman till ett enhetligt mått utan de ska tillsammans följa samhällsutvecklingen och vara ett stöd i regeringens budgetarbete. Syftet är att det ska ge en bild av välståndets utveckling både med avseende på människors livskvalitet och på ekonomins långsiktiga hållbarhet. Indikatorerna går att studera utifrån olika perspektiv, såsom könstillhörighet, åldersgrupp, boställningsort etc. FN:s globala mål för hållbar utveckling, som presenterats i Agenda 2030, har beaktats i arbetet. I bilaga 4 presenteras det nya ramverket.

3.5 Osäkerhet i prognosen och alternativa scenarier

Prognoser över den ekonomiska utvecklingen är osäkra. För att belysa denna osäkerhet redogörs i detta avsnitt för några faktorer som skulle kunna leda till en utveckling som markant skiljer sig från regeringens prognos.

Den internationella utvecklingen är osäker

Sverige är en liten, öppen ekonomi, vilket innebär att utvecklingen i omvärlden starkt påverkar den svenska tillväxten. I likhet med de senaste åren är osäkerheten om utvecklingen i omvärlden betydande.

Den politiska osäkerheten är hög i flera länder. Flera allmänna val ska hållas i Europa 2017, t.ex. i Frankrike och Tyskland. Den ökade osäkerheten avspeglas exempelvis i större skillnader mellan statsobligationsräntorna i olika delar av EU den senaste tiden. Samtidigt kan den ekonomiska utvecklingen bli starkare om den politiska oron avtar och företag och hushåll i omvärlden blir mer optimistiska om framtiden än vad som har antagits. Utträdesförhandlingarna mellan EU och Storbritannien kommer vidare att starta våren 2017. Beroende på hur förhandlingarna fortlöper kan det innebära en annan ekonomisk utveckling i Storbritannien än vad som antas i prognosen, vilket i förlängningen kan påverka andra länder som är nära sammankopplade med den brittiska ekonomin. Innehållet i den nya amerikanska regeringens ekonomiska politik har ännu inte klargjorts, men förefaller inriktad på en mer restriktiv handels- och migrationspolitik. Ökad protektionism i

omvärlden kan leda till en svagare utveckling av världshandeln.

Även en ökad turbulens på finansmarknaderna, och ett försämrat förtroende för den ekonomiska utvecklingen bland företag och hushåll, skulle kunna innebära en sämre internationell utveckling än den som ligger till grund för regeringens prognos. Det råder osäkerhet på marknaden om den europeiska banksektorns stabilitet, då flera banker uppvisar svag lönsamhet och har en stor andel osäkra lån. Det finns utöver det en oro för Greklands offentliga skuldutveckling och förmåga att genomföra sitt stödprogram. Det låga ränteläget har vidare bidragit till stigande tillgångspriser. Ändrade förväntningar om penningpolitiken kan leda till en snabb och kraftig korrigerings av tillgångspriserna, vilket skulle kunna leda till minskad konsumtion och minskade investeringar.

I euroområdet kan investeringstillväxten bli starkare än vad som antagits i denna prognos. Investeringsutvecklingen har hittills varit dämpad, men tillväxten i bygginvesteringarna har stigit och bankutlåningen till hushåll och icke-finansiella företag har ökat. Stigande förtroende i näringslivet och kapacitetsutnyttjande i tillverkningsindustrin, samt en fortsatt expansiv penningpolitik, innebär att det finns förutsättningar för en starkare investeringsutveckling. Det skulle gynna svensk exportindustri.

Även tillväxten i de framväxande ekonomierna utgör en betydande osäkerhetsfaktor. En starkare utveckling i Kina och många andra framväxande ekonomier skulle leda till en högre svensk exporttillväxt. Men tillväxten i Kina kan även bromsa in snabbare än väntat. Den politiska ledningen i Kina har ett mål om en mer hållbar ekonomisk tillväxt. Tillväxten ska, från att tidigare ha dominerats av export och investeringar, i framtiden drivas av den inhemska konsumtionen. Osäkerheten om huruvida Kina kommer att lyckas med en sådan omställning, utan en betydande inbromsning i sin ekonomi, utgör en osäkerhet för den globala ekonomiska utvecklingen. Sårbarheter i det finansiella systemet, bl.a. snabbt ökande privat och offentlig skuldsättning, kan tynga utvecklingen i den kinesiska ekonomin ytterligare.

Även en geopolitisk oro bidrar till osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen. Osäkerheten är bl.a. kopplad till konflikter i Mellanöstern, med ett stort antal människor på flykt till Europa. Om den geopolitiska utvecklingen

förräddas kan återhämtningen i världsekonomin dämpas.

Osäkerhet om den inhemska utvecklingen

Det finns flera osäkra faktorer när det gäller utvecklingen av den svenska ekonomin. En sådan är den höga och ökande skuldsättningen hos hushållen och stigande bostadspriser. Högt skuldsatta hushåll kan dra ned på sin konsumtion vid ett kraftigt bostadsprisfall, vilket i förlängningen kan påverka tillväxt och sysselsättning negativt. Den 1 juni 2016 infördes ett amorteringskrav i syfte att motverka makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker förknippade med hushållens skuldsättning. Regeringen och berörda myndigheter följer utvecklingen noga på detta område och är beredda att vidta ytterligare åtgärder om det skulle behövas.

Investeringarna i byggsektorn, som har vuxit oväntat snabbt sedan 2014, kan fortsätta att utvecklas starkare än väntat. Efterfrågan på bostäder är fortsatt hög i Sverige, samtidigt som byggföretagen enligt Konjunkturbarometern ser arbetskraftsbrist som det främsta hindret för ett ökat byggande. En ökad tillgång till arbetskraft skulle kunna bidra till att bygginvesteringarna utvecklas starkare än väntat.

Resursutnyttjandet i svensk ekonomi har successivt stigit. Tidigare har ett stigande resursutnyttjande återspeglats i en stigande löneökningstakt. Hittills har dock löneutvecklingen varit svagare än väntat. Bedömningen av resursutnyttjandet är osäker i sig, men det är också svårt att veta hur snabbt resursutnyttjandet påverkar löneökningstakten och i förlängningen inflationen.

Prognoserna för hur arbetslösheten utvecklas är också osäker. Det beror bl.a. på att det råder osäkerhet om i vilken utsträckning, och i vilken takt, de reformer som genomförs påverkar individers beteende och därmed arbetsmarknaden. Det beror även på att det är svårt att bedöma antalet asylsökande de kommande åren, samt i vilken takt som de nyanlända får arbete.

Rekryteringsbehoven i kommunsektorn, som rapporterar om brist på personal, är fortsatt stora i ljuset av den demografiska utvecklingen, med fler barn och äldre i befolkningen. Om kommunerna och landstingen inte i tillräcklig omfattning lyckas rekrytera personal, kan

utvecklingen av den offentliga konsumtionen 2017 bli svagare än enligt prognosen.

Alternativa scenarier

Krisande banksystem i EU

Det är osäkert hur stabilt delar av den europeiska banksektorn är. De italienska bankerna är särskilt utsatta, med låg kapitaltäckningsgrad och en stor andel osäkra lån. Den italienska regeringen beslutade i december 2016 att ekonomiskt stödja en av de största bankerna. Även vissa banker i Tyskland lider av svag lönsamhet. Mer ansträngda finansiella förhållanden kan tvinga banker att minska sin kreditgivning, vilket påverkar hushållens konsumtion och företagets investeringar negativt. Om investerare därutöver tappar förtroendet för de europeiska bankerna kan det leda till en kraftigt ökad stress på de finansiella marknaderna, vilket försvårar upplåningen för bankerna ytterligare. Eftersom de europeiska bankerna är nära integrerade kan problem i en del av banksektorn även spridas till andra delar.

I detta alternativscenariot antas tillväxten i EU bromsa in på grund av den ovan nämnda instabiliteten i den europeiska banksektorn. Minskad kreditgivning och ökad finansiell stress leder bl.a. till minskade investeringar. BNP-tillväxten i euroområdet antas i genomsnitt uppgå till 1,1 procent under perioden 2018 och 2019, vilket ska jämföras med 1,6 procent i huvudscenariot. Handelsviktad BNP, dvs. BNP-tillväxt i olika länder sammanvägd med deras svenska handelsvikt, blir därmed lägre jämfört med i huvudscenariot (se tabell 3.7). En lägre omvärldsefterfrågan leder till en svagare utveckling av svensk export. Den lägre exporttillväxten leder till en mer dämpad BNP-tillväxt och ett lägre resursutnyttjande jämfört med i huvudscenariot. Detta får till följd att inflationen utvecklas svagare och att Riksbanken därmed höjer reporäntan i en långsammare takt. Sammantaget bedöms BNP-tillväxten bli lägre under perioden 2018 och 2019 än i huvudscenariot, där den stora effekten inträffar 2018.

Den lägre efterfrågan i ekonomin medför också att sysselsättningen utvecklas svagare och arbetslösheten stiger. Därefter väntas exporttillväxten tillta i takt med att omvärldsefterfrågan stiger samtidigt som hushållens konsumtion och investeringar gynnas av en mer expansiv

penningpolitik. Det leder till att BNP stiger snabbare än i huvudscenariot och att BNP-gapet sluts 2020. Det bidrar även till en högre sysselsättningstillväxt och till att arbetslösheten faller tillbaka till 6,2 procent 2020.

Eftersom den lägre BNP-tillväxten främst är exportstyrd blir effekterna på de offentliga finanserna relativt begränsade. Den offentliga sektorns finansiella sparande försämras något, som mest med ca 0,2 procentenheter jämfört med huvudscenariot. Det är framför allt lönesumman som beräknas minska till följd av både färre antal arbetade timmar och lägre lönenivåer.

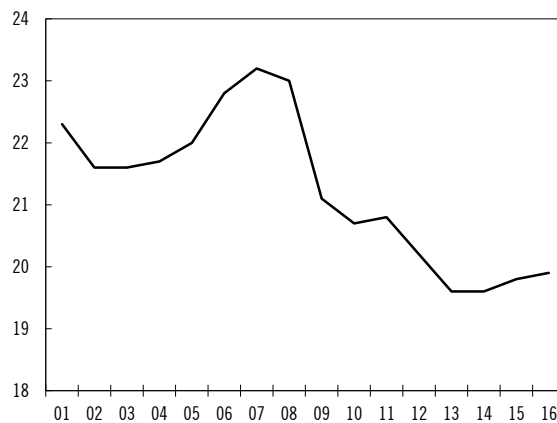
Starkare investeringskonjunktur i euroområdet

Euroområdet utgör Sveriges viktigaste exportmarknad och den ekonomiska utvecklingen i området är därmed av stor betydelse för svensk tillväxt. I detta alternativscenario beskrivs effekterna av en starkare investeringsledd återhämtning i euroområdet än vad som antagits i huvudscenariot.

Investeringsutvecklingen har under en längre tid varit dämpad i euroområdet. Investeringarnas andel av BNP är fortfarande på en lägre nivå än före finanskrisen 2009 (se diagram 3.9). Samtidigt har resursutnyttjandet i tillverkningsindustrin stigit och det finns ett uppdämt investeringsbehov. Indikatorer tyder vidare på stigande förtroende i näringslivet och bankutlåningen till hushåll och icke-finansiella företag har ökat i euroområdet. Europeiska centralbanken har fört en expansiv penningpolitik och räntorna är låga, vilket ger förutsättningar för ökade investeringar. Det kan leda till en starkare investeringsledd återhämtning i euroområdet än vad som antagits i huvudscenariot.

Diagram 3.9 Fasta bruttoinvesteringar i euroområdet

Procent av BNP



Källa: Eurostat.

I detta alternativscenario antas BNP-tillväxten i euroområdet i genomsnitt uppgå till 2,1 procent under perioden 2017 och 2018, vilket ska jämföras med 1,7 procent i huvudscenariot. En starkare återhämtning i euroområdet medför högre svensk exporttillväxt. För att möta en högre omvärldsefterfrågan förväntas även svenska företag öka sina investeringar. Det leder till en högre BNP-tillväxt och ett ansträngt resursutnyttjande i svensk ekonomi (se tabell 3.7). Det högre resursutnyttjandet skapar ett större utrymme för företag att höja sina priser och inflationen stiger jämfört med i huvudscenariot. Det får till följd att Riksbanken höjer räntan i en snabbare takt. En högre tillväxt i svensk ekonomi leder till att sysselsättningen växer snabbare och arbetslösheten närmar sig 6 procent 2018. Det ansträngda resursutnyttjandet medför, i kombination med att tillväxten i euroområdet successivt återgår till mer normala nivåer, att BNP-tillväxten blir något lägre under perioden 2019 och 2020 och att resursutnyttjandet balanseras 2020.

Effekterna på de offentliga finanserna blir även i detta alternativscenario relativt begränsade. Den offentliga sektorns finansiella sparande förbättras marginellt. Högre skatteintäkter, till följd av en starkare tillväxt av lönesumman, motverkas till stor del av att de offentliga utgifterna för konsumtion och räntor blir högre.

Tabell 3.7 Alternativa scenarier: 1 Krisande banksystem i EU och 2 Starkare investeringskonjunktur i euroområdet

Prognos enligt huvudscenariot i fet stil för respektive variabel
Procentuell förändring om inte annat anges

	2017	2018	2019	2020
BNP¹	2,9	2,2	2,0	2,2
Alternativt scenario 1	2,9	1,7	1,9	2,8
Alternativt scenario 2	3,3	2,4	1,6	2,0
Export¹	4,8	4,0	3,6	3,6
Alternativt scenario 1	4,8	3,0	3,1	4,8
Alternativt scenario 2	5,8	4,5	2,8	3,1
BNP-gap²	0,5	0,4	0,1	0,0
Alternativt scenario 1	0,5	-0,1	-0,5	0,0
Alternativt scenario 2	0,9	1,0	0,3	0,0
Arbetslöshet³	6,6	6,4	6,3	6,2
Alternativt scenario 1	6,6	6,7	6,6	6,2
Alternativt scenario 2	6,5	6,1	6,2	6,2
Reporänta⁴	-0,5	-0,3	0,2	0,9
Alternativt scenario 1	-0,5	-0,5	0,0	0,9
Alternativt scenario 2	-0,2	0,3	0,7	0,9
BNP-världen, KIX vägd⁵	2,5	2,4	2,4	2,4
Alternativt scenario 1	2,5	1,8	2,1	3,0
Alternativt scenario 2	3,1	2,8	1,8	2,0
Finansiellt sparande⁶	0,3	0,6	1,4	2,1
Alternativt scenario 1	0,3	0,4	1,3	2,1
Alternativt scenario 2	0,3	0,7	1,4	2,1

Anm.: Prognosen baseras på hittills genomförda, samt i denna proposition föreslagna och aviserade reformer.

¹Kalenderkorrigerade värden.

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

³15–74 år, i procent av arbetskraften.

⁴Årsgenomsnitt.

⁵BNP-prognoser för omvärlden sammanvägda med KIX-vikter, ett mått på respektive lands betydelse för svensk utrikeshandel. De senast beräknade KIX-vikterna används för 2017 och därefter skrivs vikterna fram med trenden under de föregående fem åren.

⁶I offentlig sektor. Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

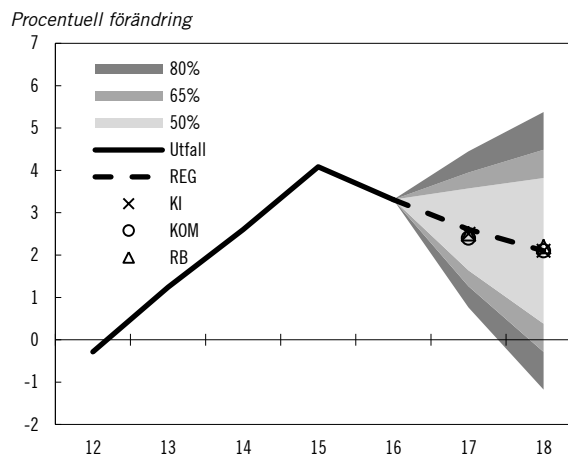
3.6 Utvecklingen enligt andra bedömare

Detta avsnitt innehåller jämförelser med andra bedömares prognoser för ett antal centrala makroekonomiska variabler (se tabell 3.8).

Regeringens prognos för BNP-tillväxten 2017 är i linje med samtliga andra prognosmakare. Det är förhållandevis små skillnader mellan de olika bedömarens prognoser när hänsyn tas till de osäkerheter som typiskt sett är förknippade med prognoser av det aktuella slaget.

Diagram 3.10 visar de olika bedömarens prognoser för BNP-tillväxten, tillsammans med symmetriska osäkerhetsintervall för olika andelar

av regeringens historiska prognosfel, dvs. skillnader mellan utfall och regeringens prognoser. Eftersom samtliga prognoser ligger väl inom de intervall som täcker hälften av regeringens prognosfel så befinner de sig inom den typiska felmarginalen för regeringens prognoser. Jämförelsen visar således att det endast finns små skillnader mellan regeringens och de andra bedömarens prognoser för BNP-tillväxten.

Diagram 3.10 Osäkerhetsintervall för BNP-prognosen

Anm.: REG = Regeringen, KI = Konjunkturinstitutet, KOM = Europeiska kommissionen, RB = Riksbanken. Osäkerhetsintervallen är baserade på regeringens historiska prognosfel, i de ekonomiska vårpropositionerna för 1994–2016, och bör inte förväxlas med en framåtblickande riskbild. För en beskrivning av hur osäkerhetsintervallen är beräknade, se Finansdepartementets promemoria Utvärdering av makroekonomiska prognoser 2015 som publicerades på www.regeringen.se i anslutning till 2015 års ekonomiska vårproposition. Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen, Riksbanken och egna beräkningar.

Regeringens prognos för arbetslösheten 2017 och 2018 är i linje med de andra bedömarens prognoser. Riksbanken bedömer dock att arbetslösheten 2018 kommer vara något högre jämfört med övriga bedömare. Det förklaras främst av att Riksbanken har en lägre prognos för såväl den faktiska som den potentiella sysselsättningstillväxten.

Även regeringens prognos för inflationen 2017 och 2018 ligger i linje med de övriga bedömarens prognoser. Riksbanken förutspår dock en något starkare prisutveckling 2018. Skillnaderna förklaras främst av olika bedömningar av den underliggande inflationen.

Samtliga bedömare med undantag för Europeiska kommissionen gör bedömningen att resursutnyttjandet, mätt med BNP-gapet, är ansträngt 2017 och 2018.

Tabell 3.8 Jämförelse mellan olika bedömares prognoser

	2017	2018
BNP¹		
Regeringen	2,6	2,1
Konjunkturinstitutet	2,5	2,1
Europeiska kommissionen	2,4	2,1
Riksbanken	2,5	2,2
Arbetslöshet²		
Regeringen	6,6	6,4
Konjunkturinstitutet	6,7	6,5
Europeiska kommissionen	6,5	6,4
Riksbanken	6,7	6,7
Inflation³		
Regeringen	1,5/1,6	1,6/1,4
Konjunkturinstitutet	1,5/1,5	1,6/1,3
Europeiska kommissionen	-1,7	-1,8
Riksbanken	1,6/1,6	2,1/1,8
BNP-gap⁴		
Regeringen	0,5	0,4
Konjunkturinstitutet	1,0	1,1
Europeiska kommissionen	0,3	-0,2
Riksbanken	1,1	1,4

Anm.: Publiceringsdatum är för regeringen 2017-04-18, Konjunkturinstitutet 2017-03-29, Europeiska kommissionen 2017-02-22, Riksbanken 2017-02-15.

¹Procentuell förändring.

²Procent av arbetskraften, 15–74 år.

³Procentuell förändring, årsgenomsnitt, KPI/HIKP.

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

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

3.7 Prognosrevideringar

Sedan budgetpropositionen för 2017 beslutades har nationalräkenskaperna för andra, tredje och fjärde kvartalet 2016 publicerats. Även utfall för konsumentprisindex och från arbetskraftsundersökningarna för ytterligare sex månader har publicerats.

Starkare BNP-tillväxt, men högre arbetslöshet

BNP-tillväxten bedöms bli högre 2017 och 2018 än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2017 (se tabell 3.9). Den främsta anledningen till detta är en högre förväntad tillväxt av fasta bruttoinvesteringar och av exporten. Detta motverkas till viss del av en lägre förväntad tillväxt av hushållens konsumtion och av offentlig konsumtion.

Utfallet för sysselsättningstillväxten 2016 var något svagare än enligt prognosen i budget-

propositionen. Utfallet för det fjärde kvartalet blev dock starkare än förväntat. Tillsammans med en snabbare BNP-tillväxt bidrar detta till en uppreviderad sysselsättningstillväxt 2017 och 2018 (se tabell 3.9).

Utfallet för arbetslösheten för 2016 var något högre än prognosen i budgetpropositionen för 2017. Tillsammans med en starkare tillväxt i arbetskraften bidrar detta till en uppreviderad arbetslöshet 2017 och 2018.

Ett mer ansträngt resursutnyttjande

Sammantaget bedöms resursutnyttjandet, mätt med BNP-gapet, vara något ansträngt 2017 och 2018 (se tabell 3.9). Resursutnyttjandet bedöms därmed bli mer ansträngt jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2017, i vilken resursutnyttjandet bedömdes vara i det närmaste balanserat.

Utfallet för inflationen 2016, mätt med KPIF, var något lägre än enligt prognosen i budgetpropositionen för 2017. Även utfallen för löneutvecklingen var lägre än prognosen. Till följd av detta har prognosen för löner reviderats ned 2017 och 2018. Även prognosen för inflationen har reviderats ned 2018, medan ett starkt bidrag av högre energipriser motverkar en nedrevidering av inflationen 2017.

Prognosen för reporäntan har reviderats ned, som följd av att Riksbanken har reviderat ned reporäntebanan. En låg reporänta under en längre tid bedöms krävas för att inflationsmålet ska uppnås.

Tabell 3.9 Jämförelse mellan regeringens senaste prognoser

Prognos enligt budgetpropositionen för 2017 inom parentes
Procentuell förändring om inte annat anges

	2016	2017	2018	2019	2020
BNP	3,3 (3,5)	2,6 (2,3)	2,1 (1,9)	2,0 (2,3)	2,5 (2,7)
Potentiell BNP ^{1,2}	2,1 (2,3)	2,3 (2,3)	2,3 (2,2)	2,3 (2,3)	2,3 (2,4)
BNP-gap ³	-0,1 (0,0)	0,5 (0,2)	0,4 (0,0)	0,1 (0,0)	0,0 (0,0)
Arbetslöshet ^{4,5}	6,9 (6,8)	6,6 (6,3)	6,4 (6,3)	6,3 (6,3)	6,2 (6,2)
Sysselsatta ⁴	1,5 (1,8)	1,8 (1,5)	1,0 (0,6)	0,7 (0,7)	0,7 (0,8)
Arbetade timmar ²	1,7 (1,9)	1,5 (1,5)	0,9 (0,6)	0,7 (0,8)	0,7 (0,8)
Timlön ⁶	2,5 (2,7)	2,9 (3,1)	3,2 (3,4)	3,4 (3,4)	3,4 (3,4)
KPI ⁷	1,0 (1,0)	1,5 (1,5)	1,6 (2,1)	2,2 (2,8)	2,7 (3,1)
KPIF ⁷	1,4 (1,5)	1,7 (1,7)	1,7 (1,9)	1,9 (2,0)	2,0 (2,0)
Reporänta ⁷	-0,5 (-0,5)	-0,5 (-0,5)	-0,3 (0,3)	0,2 (1,2)	0,9 (2,1)

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

¹Avser marknadspris.

²Kalenderkorrigerad.

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

⁴15–74 år.

⁵Procent av arbetskraften.

⁶Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

⁷Årsgenomsnitt.

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

3.8 Utvärdering av prognoser för BNP-tillväxten

I detta avsnitt utvärderas regeringens prognoser för Sveriges BNP-tillväxt 1994–2016 som redovisats i budgetpropositionerna och de ekonomiska vårpropositionerna 1994–2016. Prognoserna utvärderas i förhållande till prognoser gjorda av andra bedömare.

För systematiska prognosfel i form av genomsnittliga över- eller underskattningar används ofta den engelska termen bias. Genom att skatta en bedömares genomsnittliga prognosfel kan hypotesen att dess prognoser inte har någon bias testas. Tabell 3.10 visar de olika bedömarnas medelprognosfel och uppgifter om antalet observationer. Medelprognosfel som är

statistiskt signifikanta är markerade med en asterisk.

Tabell 3.10 Medelprognosfel för prognoser för BNP-tillväxt

Medelprognosfel (MPF) för prognoser för BNP-tillväxten 1994–2016 och antal observationer (N)

Bedömare	Gjorda samma år som utfallet		Gjorda året före utfallet	
	MPF	N	MPF	N
Regeringen	0,33	46	-0,09	44
Konjunkturinstitutet	0,26	95	-0,22	90
Riksbanken	0,18	100	-0,17	94
HUI Research AB	0,33	92	0,03	88
Landsorganisationen	0,22	46	0,16	44
Svenskt näringsliv	0,54*	75	0,34	72
Handelsbanken	0,29	79	-0,05	77
SEB	0,25	86	0,05	82
Nordea	0,41*	88	0,05	84
Swedbank	0,16	52	0,07	48

Anm.: Asterisk indikerar signifikans på 10 procents nivå. Signifikansnivån 10 procent används för att värna om testets styrka, se Finansdepartementets promemoria Utvärdering av makroekonomiska prognoser 2016, som publicerades på www.regeringen.se i anslutning till 2016 års ekonomiska vårproposition. Ett signifikant medelprognosfel kan tolkas som att det är 10 procents sannolikhet eller mindre (dvs. en förhållandevis liten sannolikhet) att få det erhållna medelprognosfelet om det inte skulle finnas någon bias. Prognosfelet är här definierat som utfallet minus prognosen. Ett positivt medelprognosfel relaterar därför till en underskattning.

Källor: Respektive bedömare och egna beräkningar.

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

I tabell 3.11 rangordnas bedömarna med avseende på deras medelabsolutfel och medelkvadratfel för prognoser för BNP-tillväxten. Regeringens prognosprecision rangordnas relativt högt för prognoser utfärdade samma år som utfallet, och relativt lågt för prognoser utfärdade året före utfallet. I allmänhet vilar rangordningarna på små skillnader, och inga test har utförts för att undersöka om dessa skillnader är statistiskt signifikanta. Utformningen av ett sådant test försvåras av att bedömarna för ett givet år dels utfärdar prognoserna vid olika tidpunkter, dels producerar olika antal prognoser. Rangordningarna bör därför värderas med viss försiktighet.

Tabell 3.11 Rangordningar av bedömares prognosprecision

Rangordningar efter medelabsolutfel (MAF) och medelkvadratfel (MKF) för prognoser för BNP-tillväxten 1994–2016

 Prognoser gjorda samma år som utfallet

Rangordning efter MAF (första raden) och efter MKF (andra raden)

 SHB KI SEB **REG** LO RB HUI SWB NO SN

 SHB SEB KI **REG** RB HUI LO NO SN SWB

 Prognoser gjorda året före utfallet

Rangordning efter MAF (första raden) och efter MKF (andra raden)

 NO SEB RB KI HUI LO SHB **REG** SWB SN

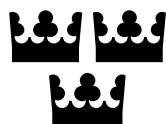
 NO SEB RB HUI SHB LO KI **REG** SN SWB

Anm.: Medelabsolutfelet är medelvärdet av de absoluta prognosfelen.

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

Källor: Respektive bedömare och egna beräkningar.

De budgetpolitiska målen



4 De budgetpolitiska målen

Sammanfattning

- De budgetpolitiska målen ska skapa förutsättningar för att den ekonomiska politikens 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 och ett kommunalt balanskrav. Som medlem i EU är Sverige även bundet av bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten.
 - Regeringens ansvarsfulla finanspolitik har i kombination med tillväxten i svensk ekonomi gjort det möjligt att både vända det stora underskottet från 2014 till överskott och samtidigt finansiera angelägna samhällsinvesteringar.
 - Regeringen bedömer att den tydliga avvikelse från överskottsmålet som tidigare existerat inte längre föreligger. Både det finansiella och det strukturella sparandet bedöms från 2016 och framåt ligga inom en rimlig felmarginal i förhållande till överskottsmålet.
 - Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2020 bör uppgå till 1 466 miljarder kronor. Det är samma bedömning som gjordes i 2016 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2017. Bedömningen innebär att utgiftstakets nivå 2020 ökar med 74 miljarder kronor jämfört med den beslutade nivån på utgiftstaket för 2019.
 - Kommunsektorns resultat 2016 uppfyllde det kommunala balanskravet med god marginal och som helhet bedöms sektorn klara kravet under hela prognosperioden. Trots en god utveckling av skatteintäkterna bedöms dock resultatet försämrats något under prognosperioden. Det beror på att den demografiska utvecklingen väntas bidra till att kostnaderna ökar snabbare än intäkterna.
 - Som medlem i EU är Sverige bundet av bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Marginalerna till gränsvärdena i stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del är goda och Sverige förväntas uppfylla kraven i den förebyggande delen av pakten.
 - Regeringen bedömer att nivån på överskottsmålet bör ändras till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel, samt att det budgetpolitiska ramverket bör kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Ändringarna i det budgetpolitiska ramverket bör tillämpas fr.o.m. budgetarbetet för 2019. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2018 återkomma till riksdagen med förslag om dels en ändrad nivå på överskottsmålet, dels införande av ett skuldankare och nivån på detta.
-
- I detta avsnitt följer regeringen upp de budgetpolitiska målen. Dessa mål skapar förutsättningar för att uppnå de politiska målen på ett sätt som är hållbart på både kort och lång sikt. De budgetpolitiska målen består av ett mål för

den offentliga sektorns finansiella sparande, ett utgiftstak för staten och ett kommunalt balanskrav. I avsnitt 4.5 redovisar regeringen sina bedömningar av Överskottsmålskommitténs förslag och bedömningar.

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.

I denna proposition förkortas tidsperspektivet för prognoserna med ett år jämfört med vad som varit fallet sedan 2010. Efter att i huvudsak ha varit treårig sedan reformeringen av den statliga budgetprocessen i mitten av 1990-talet förlängdes då prognoshorisonen till fyra år. Vid det tillfället ansåg den dåvarande regeringen att en bedömning av utgiftstaket för det fjärde året var ett viktigt instrument för att tydliggöra strategin för återgång till överskott i de offentliga finanserna. Nu när finanserna visar på överskott i linje med överskottsmålet anser regeringen att denna förlängning inte längre är nödvändig. Budgetlagen (2011:203) kräver enbart en 3-års horisont för redovisningen av prognoser, preliminära utgiftsramar och inkomstberäkningar samt utgiftstak. Ytterligare ett skäl till förändringen är att prognososäkerheten ökar med längden på prognoshorisonen. En återgång till en prognoshorisont på 3 år ger också en mer realistisk utgångspunkt för beräkningar av den långsiktiga utvecklingen av de offentliga finanserna. Vidare innebär de förslag som Överskottsmålsutredningen lämnat att uppföljningen av överskottsmålet i första hand ska baseras på information avseende det innevarande året och det närmast efterföljande året. Jämfört med de metoder som tidigare använts för uppföljningen innebär det en begränsning av antalet år som ska ingå i uppföljningen.

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 även när konjunkturen försvagades för att säkerställa att det årliga målet nås. Finanspolitiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna i stället för att stabilisera dem. Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel gör det dock svårare att följa upp 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 prognosen för det offentliga finansiella sparandet, 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 2016 och prognoser 2017–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
<i>Bakåt-blickande tioårsnitt</i>	0,2				
<i>Sjuårsindikatorn¹</i>	0,1	0,6			
Strukturellt sparande²	1,0	0,3	0,6	1,4	2,2

¹Genomsnitt av sparandet innevarande år och tre år framåt respektive tre år bakåt i tiden, justerat för engångseffekter under denna tidsperiod.

² Andel av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bakåtblickande tioårsnitt

Det genomsnittliga finansiella sparandet uppgick till 0,2 procent av BNP 2007–2016. Den låga nivån förklaras delvis av den utdragna lågkonjunktorens effekter på de offentliga finanserna, men också av de ofinansierade åtgärder, framförallt skattesänkningar, som den förra regeringen vidtog.

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn är ett genomsnitt av sparandet det aktuella året och tre år framåt respektive tre år bakåt i tiden, justerat för engångseffekter under denna tidsperiod. Sjuårsindikatorn visar att det offentliga sparandet låg 0,9 procent av BNP under målnivån 2016, men att det förbättras med ca 0,5 procent av BNP till 2017.

Strukturellt sparande

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

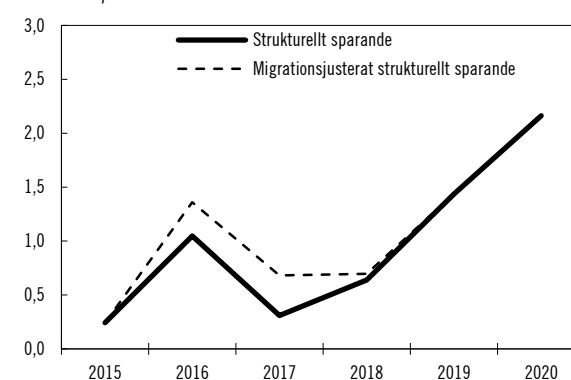
År 2016 bedöms det strukturella sparandet ha varit i nivå med målnivån på 1 procent. Det strukturella sparandet bedöms därefter försvagas till 0,3 procent av potentiell BNP 2017. Det strukturella sparande påverkas dock dessa år av

temporärt höga utgifter för flyktingmottagning. Det strukturella sparandet – med hänsyn tagen till ökade utgifter för flyktingmottagning, det migrationsjusterade strukturella sparandet – bedöms uppgå till 1,4 procent av potentiell BNP 2016 och ca 0,7 procent av potentiell BNP år 2017 och 2018 (se diagram 4.1).

Att det strukturella sparandet försämrats mellan 2016 och 2017 beror i huvudsak på tillfälliga faktorer. Faktorerna består bl.a. av ytterligare något ökande utgifter för migration och en något svagare utveckling av inkomsterna i förhållande till BNP-tillväxten (se avsnitt 7.2). Utan nya finanspolitiska åtgärder förstärks det strukturella sparandet betydligt fr.o.m. 2018 och framåt.

Diagram 4.1 Strukturellt sparande

Procent av potentiell BNP



Anm.: I bedömningen av det migrationsjusterade sparandet har de direkta kostnaderna för migration och etablering 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.

Sammanfattning av uppföljningen av målet för det finansiella sparandet

Regeringens ansvarsfulla finanspolitik har i kombination med tillväxten i svensk ekonomi gjort det möjligt att både vända det stora underskottet från 2014 till överskott och samtidigt finansiera angelägna samhällsinvesteringar. Enligt de senaste beräkningarna uppvisar de offentliga finanserna överskott fr.o.m. 2015 och framåt. Regeringen bedömer att någon tydlig avvikelse från överskottsmålet inte längre föreligger. Både det finansiella och det strukturella sparandet bedöms 2016 och framåt ligga i linje med överskottsmålet, även om en temporär nedgång väntas 2017. Det migrationsjusterade strukturella sparandet beräknas ligga över 1-procentmålet 2016 och nära målet 2017 och 2018.

4.2 Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstakets nivå för 2020

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

Utgiftstaket är den övre gräns som de takbegränsade utgifterna får uppgå till. Utgiftstakets nivå bör dock inte betraktas som ett mål för de takbegränsade utgifterna. Överskottsmålet kan t.ex. 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. Budgetprocessens medelfristiga perspektiv ger förutsättningar för att beslutet om utgiftstakets nivå fattas i överensstämmelse med ekonomins långsiktiga produktionsförmåga, tydliggör effekterna av politiska beslut under åren efter det aktuella budgetåret och skapar en bindande långsiktighet i budgetbesluten. Utgiftstaket är en grundläggande del av principen om en ordning där besluten om budgeten fattas uppifrån och ned, enligt vilken beslut om en övre gräns för de totala utgifterna fattas före besluten om delarna, dvs. utgiftsramarna och anslagen.

Utgiftstaket gör att olika utgiftsökningar prövas tillsammans inom ett fastställt ekonomiskt utrymme. Utgiftstaket tvingar fram prioriteringar mellan olika önskemål och minskar därmed bl.a. risken för att tillfälligt höga inkomster, i ett läge med högt resursutnyttjande, används för att finansiera permanent högre utgifter. Ett flerårigt utgiftstak kan användas som ett verktyg för att uppnå överskottsmålet och långsiktigt hållbara offentliga finanser. Utgångspunkten är att de nivåer på utgiftstaket som riksdagen har beslutat om inte ska ändras

till följd av andra orsaker än s.k. tekniska justeringar eller till följd av en ändrad inriktning på finanspolitiken efter att en ny regering tillträtt.

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

Budgeteringsmarginalen ska, i enlighet med vad som ovan anförts, i första hand fungera som en buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än vad som förväntades när utgiftstakets nivå fastställdes. Det är viktigt att det finns tillräckligt med utrymme för de konjunkturberoende utgifterna (i första hand arbetsmarknadsrelaterade utgifter, s.k. automatiska stabilisatorer) att öka i en konjunkturedgång. Då minskar risken för att behov av besparingar för att inte överskrida utgiftstaket uppstår i ett skede när den offentliga sektorn behöver stötta den ekonomiska utvecklingen. Budgeteringsmarginalen kan även användas för nya reformer eller volymökningar i de rättighetsbaserade transfereeringssystemen efter avstämning mot överskottsmålet och behovet av en säkerhetsmarginal under utgiftstaket.

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

Uppföljning av utgiftstaket

I tabell 4.2 redogörs för hur stor marginalen bedöms bli till de beslutade nivåerna på utgiftstaket 2017–2019, både i miljarder kronor och som andel av de takbegränsade utgifterna. Regeringen bedömer att budgeteringsmarginalens storlek är tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i bedömningen av utgiftsutvecklingen 2017–2019.

Budgeteringsmarginalen bedöms nu bli större

2017–2019 än enligt den prognos som redovisades i budgetpropositionen för 2017. Detta förklaras främst av att volymerna i olika transfereringssystem nu väntas bli lägre. Huvudsakligen gäller det nya lägre bedömningar av antalet asylsökande, kommunmottagna nyanlända och antalet personer med sjukpenning, vilket ger lägre utgifter. För en närmare genomgång av hur prognosen för de takbegränsade utgifterna förändrats sedan budgetpropositionen, se avsnitt 6.3.

Tabell 4.2 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak

Miljarder kronor om inget annat anges. För de takbegränsade utgifterna redovisas utfall 2007–2016 och prognos 2017–2019.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Årlig nominell förändring av utgiftstaket vid riksdagsbeslut ¹	31	33	32	30	30	20	10	10	51	46	58	58	60
Ursprungligt beslutade utgiftstak	949	971	989	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103	1 123	1 167	1 210	1 332	1 392
Teknisk justering ²		-14		6	13	10	2	4	2	7	12		
Reell justering ³	-11								33	41	52		
Slutligt fastställt utgiftstak	938	957	989	1 024	1 063	1 084	1 095	1 107	1 158	1 215	1 274	1 332	1 392
Takbegränsade utgifter	910	943	965	986	989	1 022	1 067	1 096	1 135	1 184	1 242	1 271	1 280
Budgeteringsmarginal	28	14	24	38	74	62	28	11	23	31	32	61	112
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	6,0	2,6	1,0	2,0	2,6	2,6	4,8	8,7

Anm.: För 1997–2006, se 2009 års ekonomiska vårproposition (prop. 2008/09:100 s. 164).

¹ Ursprunglig nominell förändring av utgiftstakets nivå jämfört med föregående år vid det tillfälle nivån för det aktuella året beslutades av riksdagen. Beloppen i första raden i tabellen avviker från förändringen mellan åren för de ursprungligt beslutade nivåerna på utgiftstaket (rad 2) eftersom fastställda nivåer regelbundet justeras av tekniska skäl. Exempelvis uppgick utgiftstaket för 2008 till 971 miljarder kronor när det ursprungligen fastställdes. Efter fastställandet justerades nivån av tekniska skäl till 957 miljarder kronor, vilket var den nivå som gällde när utgiftstaket för 2009 först fastställdes till 989 miljarder kronor, dvs. en ursprunglig ökning av utgiftstaket 2009 med 32 miljarder kronor.

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

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

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Bedömning av utgiftstakets nivå för 2020

Regeringen gör i denna proposition en bedömning av utgiftstakets nivå för 2020. Samma bedömning av nivån för 2020 har tidigare gjorts i 2016 års ekonomiska vårproposition (prop. 2015/16:100) och i budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1).

Riksdagen har beslutat om utgiftstak fram t.o.m. 2019 (prop. 2016/17:1, bet. 2016/17:FiU1, rskr. 2016/17:49). Regeringen har enligt budgetlagen, en skyldighet 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. Regeringen kommer i

enlighet med budgetlagen att lämna förslag till nivå på utgiftstaket för 2020 i budgetpropositionen för 2018.

I denna proposition förkortas, som nämnts ovan, tidsperspektivet för prognoserna med ett år jämfört med vad som varit fallet sedan 2010, varför ingen bedömning görs av utgiftstakets nivå för 2021.

Regeringens bedömning: För 2020 bör utgiftstaket uppgå till 1 466 miljarder kronor.

Skälen för regeringens bedömning: Att bestämma utgiftstakets nivå är ett politiskt beslut. Regeringar med olika politisk inriktning kommer att ha olika syn på vilken nivå på de offentliga utgifterna som är lämplig. Det går därför inte att reducera ett beslut om nivån till en beräkning enligt en i förväg bestämd formel.

Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2020 bör uppgå till 1 466 miljarder kronor. Då regeringen i 2016 års ekonomiska vårproposition första gången redovisade en bedömning av nivån för 2020 utgjorde den i det närmaste samma andel av potentiell BNP som utgiftstaket för 2019.

Nedan beskrivs den bedömda nivån på utgiftstaket för 2020 med utgångspunkt i de bestämningsfaktorer som redovisas i skrivelsen Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).

Utgiftstakets förhållande till överskottsmålet

Givet prognosen för de takbegränsade utgifterna i denna proposition medger den bedömda nivån på utgiftstaket för 2020 en maximal utgiftsökning på 162 miljarder kronor 2020. I enlighet med regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek bör en buffert om motsvarande minst 20 miljarder kronor för 2020 lämnas obudgeterad under utgiftstaket i budgetpropositionen för 2020 för oförutsedda händelser under budgetåret. När hänsyn tagits till riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek medger utgiftstaket att de takbegränsade utgifterna 2020 blir ca 142 miljarder kronor högre än vad som prognostiseras i dagsläget. Detta utrymme för möjliga utgiftsökningar motsvarar ca 2,7 procent av BNP 2020. Att det finns ett ledigt utrymme under utgiftstaket betyder dock inte i sig att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Reformerna på utgiftssidan kan genomföras efter avstämning mot överskottsmålet och de inkomstförstärkningar som kan komma att krävas.

Tabell 4.3 Utgiftstak och takbegränsade utgifter

Miljarder kronor om inget annat anges

	2016	2017	2018	2019	2020
Av riksdagen beslutade nivåer på utgiftstaket	1 215	1 274	1 332	1 392	
Regeringens bedömning av nivåer på utgiftstaket					1 466
Årlig nominell förändring av utgiftstaket vid riksdagsbeslut	46	58	58	60	74
Utgiftstak, procent av BNP	27,7	27,8	28,0	28,1	28,3
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	27,8	27,9	28,0	28,1	28,4
Utgiftstak, fasta priser ¹	1 204	1 238	1 268	1 295	1 333
Takbegränsade utgifter	1 184	1 242	1 271	1 280	1 304
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	27,1	27,1	26,7	25,8	25,2
Takbegränsade utgifter, fasta priser ¹	1 174	1 207	1 210	1 191	1 186
Budgeteringsmarginal	31	32	61	112	162
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	2,6	2,6	4,8	8,7	12,4
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	0,7	0,7	1,3	2,3	3,1
Finansiellt sparande, procent av BNP	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
Strukturellt sparande, procent av BNP	1,0	0,3	0,6	1,4	2,2
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	48,5	48,7	48,4	47,7	47,0

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.

De takbegränsade utgifterna kan av flera skäl komma att bli högre och budgeteringsmarginalen i motsvarande utsträckning mindre än enligt den aktuella utgiftsprognosen, exempelvis till följd av makroekonomiska förändringar, såsom högre inflation, oförutsedda volymökningar i transfereringssystemen eller beslut om reformer. Om budgeteringsmarginalen delvis tas i anspråk för 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 överskottsmålet. Det beror på att

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

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek

Regeringens bedömning av utgiftstakets nivå för 2020 innebär en större årlig ökning av utgiftstaket än den genomsnittliga årliga ökningen av nivån sedan utgiftstaket infördes. Den genomsnittliga årliga ökningen i löpande priser mellan 1997 och 2019 uppgår till 3,1 procent, medan motsvarande ökning för 2020 uppgår till 5,3 procent.

Som en följd av utgiftstakets ökningstakt 2020 ökar även budgeteringsmarginalens storlek relativt snabbt och uppgår 2020 till 12,4 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 överskottsmålet är det dock rimligt att reformer kan genomföras på budgetens utgiftssida.

Om hela utrymmet under utgiftstaket fram t.o.m. budgetpropositionen för 2020, dvs. ca 142 miljarder kronor, skulle tas i anspråk för högre utgifter, ger det en genomsnittlig årlig ökningstakt för de takbegränsade utgifterna på ca 5,5 procent per år mellan 2016 och 2020. Denna ökning kan jämföras med den genomsnittliga ökningstakten för de takbegränsade utgifterna enligt prognosen i denna proposition, som uppgår till 2,4 procent per år mellan 2016 och 2020. Den genomsnittliga ökningstakten för de takbegränsade utgifterna mellan 1997 och

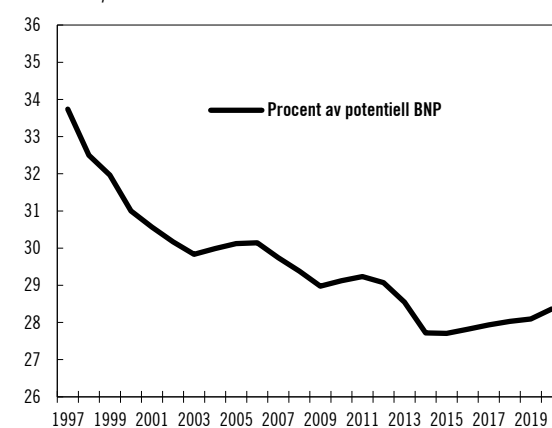
2016 uppgick till 2,9 procent per år. Att det finns utrymme under utgiftstaket betyder dock inte i sig att det kommer att användas för att öka de faktiska takbegränsade utgifterna.

Utgiftstaket i förhållande till potentiell BNP

Den bedömda nivån på utgiftstaket för 2020 utgör 28,4 procent av potentiell BNP, vilket är en något större andel än då nivån först bedömdes i vårpropositionen för 2016. År 2017–2020 växer utgiftstakets andel av potentiell BNP från 27,9 procent till 28,4 procent.

Diagram 4.2 Utgiftstakets andel av potentiell BNP

Procent av potentiell BNP



Anm.: För att uppnå jämförbarhet över tiden har nivåerna på utgiftstaket 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 12 miljarder kronor mellan 2016 och 2020. Denna ökning kan jämföras med den förväntade ökningen i löpande priser, som uppgår till 120 miljarder kronor. Av den nominella utgiftsökningen fram t.o.m. 2020 beror därmed ca en tiondel (12 miljarder) på att verksamhetsvolymerna ökar, medan resten av utgiftsökningen beror på att lönerna och priserna stiger.

Utgiftstakets nivå ökar under samma period med 129 miljarder kronor i fasta priser. Det motsvarar en ökning på ca 11 procent av nivån i fasta priser mellan 2016 och 2020.

4.3 Uppföljning av det kommunala balanskravet

I målet för den offentliga sektorns sparande ingår det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting. För kommuner och landsting är det emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, som är avgörande för om de uppfyller kommunallagens (1991:900) krav på en balanserad budget.

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.

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

Starkt resultat i kommunsektorn 2016

Resultatet för kommunsektorn som helhet har varit positivt sedan 2004. År 2016 redovisade sektorn ett starkt resultat. Årets resultat uppgick 2016 preliminärt till 25 miljarder kronor och var därmed nästan 10 miljarder kronor högre än 2015. Kommunernas resultat uppgick till nästan 22 miljarder kronor, medan landstingens resultat uppgick till drygt 3 miljarder kronor. Medelresultatet 2012–2016 uppgick till 19 miljarder kronor. Kommunernas medelresultat uppgick till 17 miljarder kronor och landstingens till 2 miljarder kronor (se vidare avsnitt 8.2).

Det höga resultatet 2016 förklaras främst av ökade skatteintäkter, ökade intäkter från statsbidrag och ökade intäkter från försäljning av fastigheter. Att kostnaderna inte ökat i samma takt som intäkterna kan till viss del bero på att verksamheterna ännu inte hunnit anpassas till den befolkningsutveckling som skett.

Sedan balanskravet infördes 2000 har andelen kommuner som redovisat ett nollresultat eller ett positivt resultat varierat mellan som lägst 61 procent och som högst 98 procent. För landstingen har motsvarande andel varierat

mellan som lägst 15 procent och som högst 90 procent. År 2016 redovisade 98 procent av kommunerna (283 kommuner) och 85 procent av landstingen (17 landsting) ett positivt resultat (se diagram 8.2).

Vid tidpunkten för inrapporteringen av det preliminära bokslutet för 2016 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 2016 som ska återställas ännu inte kan redovisas. Vid utgången av 2015 var det totalt 26 kommuner som angav att de hade negativa resultat som skulle återställas. Sammantaget uppgick dessa resultat till 0,6 miljarder kronor. Det var 4 kommuner färre och 31 miljoner kronor lägre än 2014. Av landstingen angav 9 att de vid utgången av 2015 hade ett underskott på sammanlagt 2,7 miljarder kronor att återställa. Det var 2 landsting fler och 1,2 miljarder kronor mer än 2014.

Behov av ökad kommunal konsumtion ger avtagande resultat

I regeringens prognos över kommunsektorns finanser bedöms skatteinkomsterna fortsätta öka starkt 2017. Skatteutvecklingen ligger i linje med utvecklingen på arbetsmarknaden. Även statsbidragen fortsätter öka i hög takt 2017 vilket till stor del kan förklaras av de så kallade välfärds- miljarderna, den nivåhöjning med 10 miljarder i generella statsbidrag som riksdagen beslutat efter förslag i budgetpropositionen för 2017. Kommunsektorn har därmed utrymme att 2017 öka konsumtionsutgifterna och samtidigt klara balanskravet. Tillväxten i sysselsättning bedöms därefter avta något, vilket även medför en långsammare ökning av kommunernas och landstingens skatteinkomster 2018–2020. År 2018–2020 bedöms även statsbidragen minska, eftersom de migrationsrelaterade ersättningarna till kommuner och landsting minskar kraftigt på grund av ett minskat antal asylsökande och nyanlända. Den demografiska utvecklingen, med en växande befolkning samt fler barn och äldre, driver dock upp behovet av kommunala utgifter. Sammantaget medför detta att resultatet försämras något fram t.o.m. 2020.

Sektorn som helhet bedöms klara balanskravet med god marginal under prognosperioden.

Resultatet beräknas uppgå till 17 miljarder kronor 2017. Därefter beräknas resultatet uppgå till 8–12 miljarder kronor per år 2018–2020, vilket motsvarar 0,9–1,4 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. Vad som menas med god ekonomisk hushållning definieras av kommunerna och landstingen själva. Ett vanligt förekommande mål är ett resultat som motsvarar 2 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. För närvarande bedöms alltså kommunsektorns resultat bli något lägre än så mot slutet av prognosperioden (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. Reglerna består av en korrigerande del och en förebyggande del.

Den korrigerande delen – underskottsöverskottsförändring – anger gränsvärden som innebär att underskottet i de offentliga finanserna inte får vara större än 3 procent av BNP och att den offentliga bruttoskuden 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 för engångseffekter. Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat, men måste vara förenlig med en miniminivå som beräknas av Europeiska kommissionen. Sveriges MTO är -1 procent av potentiell BNP.

Det medelfristiga budgetmålet följs upp årligen. Medlemsstaterna ska i sina stabilitets- och konvergensprogram, som publiceras i april varje år, bl.a. redogöra för huruvida de uppfyllt sitt medelfristiga budgetmål. I de fall de inte uppnåtts ska de även redogöra för anpassningsbanan mot detta mål. I samband med att

kommissionen utvärderar stabilitets- och konvergensprogrammen görs även en helhetsbedömning av måluppfyllelsen för det medelfristiga budgetmålet, 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 så att referensvärdet 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

	2016	2017	2018
Uppföljning medelfristigt budgetmål (MTO)			
Strukturellt sparande, procent av potentiell BNP	0,3	-0,3	0,3
Medelfristigt budgetmål (MTO)	-1,0	-1,0	-1,0
Uppföljning utgiftskriteriet			
Primära offentliga utgifter just. för diskretionära skatteförändringar, real årlig procentuell förändring	2,2	1,1	-
Referensvärde	4,7	4,5	-

Anm.: Referensvärdet för utgiftskriteriet beräknas årligen utifrån den reala medelfristiga tillväxten i potentiell BNP enligt Europeiska kommissionens senaste vårprognos (maj 2016).

Källa: Europeiska kommissionens vinterprognos (februari 2017).

I Europeiska kommissionens senaste prognos, som publicerades i februari 2017, bedömdes det strukturella sparandet i Sverige ha uppgått till 0,3 procent av potentiell BNP 2016 (se tabell 4.4). Sparandet bedöms 2017 och 2018 att uppgå till -0,3 respektive 0,3 procent av potentiell BNP, vilket är lägre än regeringens bedömning (se tabell 4.1). Skillnaden beror bl.a. på olika bedömningar av den ekonomiska utvecklingen och olika beräkningsmetoder för det strukturella

sparandet samt på att kommissionens prognos publicerades innan det starka utfallet i nationalräkenskaperna för 2016 var publicerat. Kommissionens februariprognos indikerar, trots att den är lägre än regeringens och inte tar hänsyn till det starka utfallet i nationalräkenskaperna för 2016, att Sverige förväntas uppfylla det målet samtliga år.

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.

4.5 Ändringar i det budgetpolitiska ramverket

Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 11 juni 2015 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en översyn av målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (dir. 2015:63). Därmed tillgodosågs ett tillkännagivande från riksdagen om en sådan utredning (bet. 2014/15:FiU30, rskr. 2014/15:165). Kommittén antog namnet Överskottsmålskommittén (Fi 2015:06). I kommitténs uppdrag ingick bl.a. att göra en bedömning av om det finns anledning att ändra nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet) och i så fall föreslå en ny nivå samt överväga om det nuvarande finanspolitiska ramverket bör kompletteras med ytterligare komponenter för att säkerställa hållbara offentliga finanser. I uppdraget ingick även att överväga om en eventuell förändrad målnivå för det finansiella sparandet bör föranleda en förstärkt löpande utvärdering av finanspolitiken. Utredningen överlämnade den 30 september 2016 betänkandet En översyn av överskottsmålet (SOU 2016:67) till regeringen. Betänkandet har remitterats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2016/03571/E2).

Bakgrund

I Sverige finns en bred politisk uppslutning bakom det finanspolitiska ramverket. Denna samsyn grundar sig på erfarenheterna från den djupa ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Svensk ekonomi befann sig då i en allvarlig situation, med mycket stora underskott i de offentliga finanserna och en snabbt ökande offentlig skuld. Under den därpå följande budgetsaneringen infördes ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande och ett flerårigt utgiftstak för statens och pensionsystemets utgifter. För att stärka budgetdisciplinen gjordes även genomgripande förändringar i statens budgetprocess.

Den senaste översynen av överskottsmålet genomfördes i samband med 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100 avsnitt 4.3, bet. 2009/10:FiU20, rskr. 2009/10:387). I den översynen utvärderades och förtydligades motiven för och uppföljningen av överskottsmålet. Vidare gjordes användandet av överskottsmålet obligatoriskt genom en ändring i budgetlagen (2011:203).

Efter den nu genomförda översynen har Överskottsmålskommittén lämnat följande förslag till förändringar i ramverket:

- Överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande ändras från dagens målnivå på 1 procent till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel.
- Ramverket kompletteras med ett skuldankare, dvs. ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden), på 35 procent av BNP.
- Uppföljningen av överskottsmålet skärps genom en tydligare definition av vad som utgör en målavvikelse och ett tydliggörande av planen för att återgå till målet vid en avvikelse. Vidare tilldelas Finanspolitiska rådet en tydligare roll i uppföljningen.
- Den nya nivån på överskottsmålet ska gälla fr.o.m. 2019 och tills vidare, men ska ses över varannan mandatperiod. Ett brett politiskt stöd bör eftersträvas för framtida förändringar av överskottsmålet. Det samma gäller för skuldankaret och dess nivå.

- Tydliga principer ska fastställas för hur vissa förslag, t.ex. lagförslag med budgetpåverkan, ska hanteras i riksdagens budgetprocess. Ett arbete med att lagreglera delar av principerna ska avslutas senast 2018.

I det följande avsnittet redovisar regeringen sina bedömningar av Överskottsmålskommitténs förslag och bedömningar. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2018 återkomma till riksdagen med förslag om dels en ändrad nivå på överskottsmålet, dels införande av ett skuldankare och nivån på detta.

Överskottsmålets omfattning

Regeringens bedömning: Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet) bör även fortsättningsvis omfatta hela den offentliga sektorn inklusive ålderspensionssystemet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna delar eller har inga invändningar mot bedömningen. *Konjunkturinstitutet* och *Statistiska centralbyrån (SCB)* framhåller att det kan finnas fördelar med att överskottsmålet även omfattar pensionssystemet. Konjunkturinstitutet menar att den nuvarande breda omfattningen bl.a. kan motiveras utifrån ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Enligt myndigheten bör man dock i samband med översyner av överskottsmålets nivå särskilt beakta hur det finansiella sparandet inom ålderspensionssystemet förväntas utvecklas de kommande åren, då det ur ett effektivitetsperspektiv kan vara tveksamt att låta statens finansiella sparande anpassas till variationer i ålderspensionssystemets finansiella sparande för att överskottsmålet ska nås. *Finanspolitiska rådet*, *Pensionsmyndigheten* och *Uppsala universitet* anser att det finns goda skäl att inte låta pensionssystemet omfattas av överskottsmålet. Finanspolitiska rådet menar att variationer i sparandet i detta system, som inte är kopplade till konjunkturen och inte heller äventyrar systemets hållbarhet, riskerar att tvinga fram

förändringar i statens sparande. Rådet framhåller även att det finns väsentliga skillnader mellan olika prognosmakares bedömningar av pensionsystemets sparande på några års sikt, vilket medför en betydande osäkerhet vid bedömningen av det offentliga sparandet.

Skälen för regeringens bedömning: Vid utformningen av finanspolitiken och förslag till statens budget har regeringen ett övergripande ansvar att beakta sparandet i övriga delar av den offentliga sektorn. Om delar av den offentliga sektorn inte skulle omfattas av överskottsmålet skulle det innebära en ökad risk för att obalanser mellan sektorerna inte beaktades i tillräcklig utsträckning. Även om pensionssystemet teoretiskt sett är finansiellt hållbart ökar således risken för en svagare finansiell utveckling om systemet inte omfattas av överskottsmålet. Den nuvarande omfattningen överensstämmer också med andra mål och rapportering inom EU, och underlättar därmed internationella jämförelser. Regeringen anser mot denna bakgrund, till skillnad från *Finanspolitiska rådet*, *Pensionsmyndigheten* och *Uppsala universitet*, att överskottsmålet även fortsättningsvis bör omfatta hela den offentliga sektorns finansiella sparande, dvs. staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn sammantaget.

Överskottsmålets nivå ändras

Regeringens bedömning: Nivån på överskottsmålet bör ändras till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel. En sådan nivå på överskottsmålet förväntas leda till att den offentliga bruttoskulden fortsätter att minska som andel av BNP.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna delar eller har inga invändningar mot bedömningen. Bland annat *Finanspolitiska rådet*, *Konjunkturinstitutet* och *Riksrevisionen* ställer sig positiva till förslaget. *Riksbanken* tillstyrker förslaget och anför bl.a. att det finns behov av betydande säkerhetsmarginaler vid en framtida konjunkturedgång och marginaler till gränsvärderna i stabilitets- och tillväxtpaktens underskottsregler. Myndigheten

bedömer dock att det behovet tillgodoses av att den offentligfinansiella förmögenhetsställningen är stark i utgångsläget och genom förslagen om en förstärkt uppföljning och en regelbunden översyn av ramverkets målnivåer. *Landsorganisationen (LO)* anser att målet för det offentliga finansiella sparandet bör ligga i den nedre delen av det utredda intervallet $-0,5$ – $+0,5$ procent av BNP. LO menar att ett lägre satt mål framför allt kan motiveras av demografiska skäl och av att det ger större möjligheter att finansiera nödvändiga offentliga investeringar. *Lunds universitet* anser att kommittén har en orealistisk uppfattning om precisionen i den ekonomiska politiken och att det nuvarande överskottsmålet på 1 procent bör fasas ut först när Maastrichtskulden hamnat i intervallet 20–30 procent av BNP.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan överskottsmålet infördes har de offentliga finanserna utvecklats stabilt. Förtroendet för Sveriges ekonomi och offentliga finanser är i dag högt. Sverige har också en gynnsam offentlig-finansiell ställning jämfört med de flesta andra länder. Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP, den s.k. Maastrichtskulden, har minskat kraftigt sedan överskottsmålet infördes. Samtidigt kommer utgiftstrycket sannolikt att öka de närmaste decennierna till följd av demografiska förändringar. Andelen av befolkningen som är utanför yrkesverksam ålder har ökat de senaste åren. Om några år kommer även antalet personer som är 80 år och äldre att öka kraftigt, vilket ökar behovet av äldreomsorg och sjukvård. Den demografiska försörjningskvoten förväntas fortsätta öka relativt snabbt fram till slutet av 2030-talet. En konsekvens av att antalet ålderspensionärer ökar snabbare än antalet yrkesaktiva är att sparandet i ålderspensionssystemet minskar. Från att ha stått för större delen av överskotten i den offentliga sektorns sparande sedan överskottsmålet infördes, förväntas överskottet i pensionssystemet bidra mindre de närmaste åren. Det är en följd av förändringar i befolkningens ålderssammansättning, och inte ett tecken på att pensionssystemet är underfinansierat. Det lägre förväntade sparandet i pensionssystemet ökar sparkraven på staten om överskottsmålet ska nås. Dessutom måste staten kompensera för att sparandet i kommunsektorn förväntas bli negativt under det närmaste decenniet, vilket delvis beror på att de

kommunala investeringarna förväntas öka. Denna utveckling talar sammantaget för en lägre nivå på överskottsmålet under det närmaste decenniet.

En nivå på överskottsmålet på en tredjedels procent av BNP, som utredningen föreslagit, innebär att den offentliga finansiella nettoförmögenheten och skulden inte förväntas nå kritiska nivåer ens under relativt negativa scenarier, varken under det närmaste decenniet eller på längre sikt. Finanspolitiken kommer därmed att vara långsiktigt hållbar. Statsskulden och den s.k. Maastrichtskulden kommer även med denna nivå på överskottsmålet att ligga på nivåer som gör det fortsatt möjligt att aktivt motverka en djup konjunkturavmattning. Förslaget bedöms även gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Regeringen anser mot denna bakgrund i likhet med bl.a. *Finanspolitiska rådet*, *Konjunkturinstitutet*, *Riksrevisionen* och *Riksbanken*, och till skillnad från *Lunds universitet* och *LO*, att nivån på överskottsmålet bör ändras till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel.

Ramverket kompletteras med ett skuldankare

Regeringens bedömning: Det budgetpolitiska ramverket bör kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden. Nivån på skuldankaret bör bestämmas till 35 procent av BNP som en riktlinje för skuldnivån.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna delar eller har inga invändningar mot bedömningen. *Riksbanken* välkomnar förslaget om att introducera ett skuldankare, eftersom det stärker kopplingen mellan överskottsmålet och långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna. *Konjunkturinstitutet* och *Riksrevisionen* tillstyrker förslaget, men framhåller att det är viktigt att skulden inte ses som ett direkt operativt mål. Även *Riksgäldskontoret* är positivt inställt till att komplettera det finanspolitiska ramverket med ett skuldankare för den offentliga sektorns

konsoliderade bruttoskuld och anför att den angivna nivån om 35 procent av BNP är väl avvägd. LO ställer sig bakom att ett saldomål kompletteras med ett skuldankare, som är konsistent med saldomålet. Eftersom organisationen anser att saldomålet med fördel kan sättas lägre för den närmaste perioden än vad utredningen föreslagit, tar organisationen inte ställning till den specifika nivån på skuldankaret. *Ekonomistyrningsverket* (ESV) anser att utredningen tydligare borde ha framhållit risken för att åtgärder vidtas endast med syftet att påverka skulden så att den är i linje med skuldankaret. Myndigheten anser att det är viktigt att utvärderingen av skuldutvecklingen bortser från denna typ av åtgärder, så att det i huvudsak är förändringar av skulden som uppstår genom sparandet som beaktas. Även *Riksgäldskontoret* påpekar att förändringar i vidareutlåningen kan påverka skuldankaret och orsaka svängningar i skulden som inte beror på den ekonomiska utvecklingen.

Skälen för regeringens bedömning: De grundläggande motiven för överskottsmålet – långsiktig offentligfinansiell hållbarhet och stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme – är i grunden kopplade till skuld- och förmögenhetsnivåer, snarare än till det finansiella sparandet. Den offentliga skuldsättningen är avgörande för den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Vidare är Sverige som medlem i EU bundet av EU:s skuldkriterium, som anger att Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Det finns av denna anledning skäl att ge den offentliga skulden en mer framträdande roll i ramverket. Ett riktmärke för skuldnivån, ett s.k. skuldankare, bör därför införas och formuleras som en önskvärd nivå för Maastrichtskulden på medellång sikt.

För att skuldankaret ska samverka med den ändrade nivån på överskottsmålet bedöms det vara lämpligt att riktlinjen för nivån på Maastrichtskulden sätts till 35 procent av BNP. En sådan nivå ger en mycket god marginal till EU:s skuldgräns och de kritiska gränser för skulden som har identifierats i internationella studier inom detta område. Det är också en lägre skuldnivå än i många andra länder som har fått högsta kreditvärdering av de etablerade kreditvärderingsinstituten. Med detta skuldankare tydliggörs att skuldnivån bör fortsätta att falla trendmässigt på medellång sikt.

Såsom *Riksrevisionen*, och *Konjunkturinstitutet* framhållit är skuldankaret inte ett operativt mål, utan ska ses som en riktlinje och som ett komplement till överskottsmålet. Överskottsmålet är tillsammans med utgiftstaket bättre lämpat som en styråra i den årliga budgetprocessen. Avvikelse i sparandet i förhållande till överskottsmålets nivå under enskilda år är inte problematiskt, under förutsättning att sparandet når målet över konjunkturcykeln. Systematiska avvikelser från överskottsmålet kan dock leda till en oönskad skuldutveckling. Det är i det sammanhanget som ett skuldankare har en betydelse, genom att det tydligt anger en riktlinje för skuldnivån. Skuldankaret är i det perspektivet ett led i en förstärkt uppföljning av överskottsmålet.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det budgetpolitiska ramverket bör kompletteras med ett skuldankare för Maastrichtskulden och att dess nivå bör bestämmas till 35 procent av BNP. Regeringen bör årligen i den ekonomiska vårpropositionen redogöra för skuldutvecklingen i relation till skuldankarets nivå. De ekonomiska vårpropositionerna behandlar de övergripande riktlinjerna för den ekonomiska politiken och har jämfört med budgetpropositionerna ett mer långsiktigt fokus. De innehåller bl.a. bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet, vilket har en direkt koppling till skuldnivån.

Vid en större avvikelse från skuldankarets nivå enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller i prognosen i den ekonomiska vårpropositionen ska regeringen närmare utveckla skälen till avvikelsen vilket ska göras i en särskild skrivelse till riksdagen. Ett rimligt spann för när en sådan avvikelse ska anses föreligga bör vara ± 5 procent av BNP. Regeringen bör i dessa fall redogöra för vad som har orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera denna. I denna utvärdering hanteras de risker *ESV* och *Riksgäldskontoret* framhållit. Skrivelsen bör lämnas samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen.

Förstärkt uppföljning och utvärdering av överskottsmålet

Regeringens bedömning: Uppföljningen och utvärderingen av finanspolitiken i förhållande till överskottsmålet bör stärkas. En målavvikelse anses föreligga om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande året, dvs. budgetåret.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna delar eller har inga invändningar mot bedömningen. *Finanspolitiska rådet* är positivt till att uppföljningen av de finanspolitiska målen stärks, men ställer sig tveksamt till om förslagen verkligen kommer att innebära en tillräcklig förstärkning. Rådet anser att det borde ställas tydligare och mer konkreta krav på hur en plan för återgång till överskottsmålet ska utformas. Planen bör t.ex. vara siffersatt och ange specificerade årsvisa nivåer för det finansiella sparandet under hela återgången till överskottsmålet. *Finanspolitiska rådet* anser vidare att det är viktigt att regeringen preciserar och redovisar vilken bana för det finansiella sparandet som den bedömer som lämplig i samband med övergången till det nya lägre överskottsmålet. *Konjunkturinstitutet* anser att regeringen bör vara skyldig att offentliggöra alla väsentliga delar av sina beräkningar av det strukturella sparandet. Denna myndighet och *ESV* menar också att förekomsten av asymmetriska konjunkturcykler har implikationer för hur man bör definiera och hantera avvikelser från målet i termer av strukturellt sparande. *Konjunkturinstitutet* anser vidare att det ytterligare bör tydliggöras hur konjunkturutvecklingen bör beaktas vid hanteringen av målavvikelserna bör förtydligas. *Riksgäldskontoret* menar att de svårigheter som är förknippade med beräkningarna av det strukturella sparandet gör att det kan finnas behov av att komplettera utvärderingen med ytterligare mått för att på ett fullgott sätt kunna analysera frågan. *Riksrevisionen* anser att det är svårt att föreställa sig en riktigt objektiv uppföljning av överskottsmålet utan tydliga riktlinjer för vilken beräkningsmetod som ska användas. Myndigheten lyfter fram möjligheten

att använda den beräkningsmetod för strukturellt sparande och tillhörande BNP-gap som används av Europeiska kommissionen.

Skälen för regeringens bedömning: En viktig förutsättning för det finanspolitiska ramverkets trovärdighet är att det följs upp på ett transparent och tydligt sätt. Det faktum att överskottsmålet definieras som ett genomsnitt över en konjunkturcykel försvårar uppföljningen. Externa granskare av finanspolitiken har vidare vid flera tillfällen pekat på att uppföljningen har varit otydlig. Regeringen bedömer att en ny lägre nivå på överskottsmålet gör det än mer angeläget att undvika negativa målavvikelse, inte minst då marginalen till gränsvärdena i stabilitets- och tillväxtpaktens underskottsregler minskar.

Regeringen bedömer att kombinationen av införandet av ett skuldankare och den bakåtblickande uppföljningen kommer att minska riskerna för systematiska avvikelser till följd av asymmetriska konjunkturcykler och därmed även de risker för målavvikelse som *ESV* och *Konjunkturinstitutet* framhållit.

Den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet syftar till att följa upp om målet kommer att nås med den finanspolitik som regeringen avser att föreslå, givet dess aktuella prognoser. Regeringen är enligt 2 kap. 1 a § budgetlagen skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske vid en tydlig målavvikelse. Det finns för närvarande inte någon bestämd definition av vad som utgör en avvikelse. Regeringen anser att en målavvikelse bör anses föreligga om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande året, dvs. budgetåret. Med en sådan tillämpning kan den framåtblickande uppföljningen bli mer effektiv.

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

För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet har uppnåtts, och för att upptäcka systematiska avvikelser, bör ett bakåtblickande åttårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet användas. Ackumulerade avvikelser av

det finansiella sparandet som leder till önskad skuldnivåer kan även motivera att målnivån för sparandet justeras vid en översyn av överskotts-målet. Att det föreligger en målavvikelse ska inte likställas med att politiken är felaktigt utformad eller att det föreligger ett brott mot det finanspolitiska ramverket. Däremot ska, som ovan anförts, regeringen vid en målavvikelse förklara vad som motiverar avvikelsen och redovisa en plan för hur en återgång till målet ska ske.

Det närmare innehållet i en sådan plan är inte reglerat. För att förstärka uppföljningen anser regeringen att en sådan plan bör vara tidssatt och återgången i normalfallet inledas redan under budgetåret, dvs. genom budgetpropositionen för nästkommande år. Om en avvikelse enligt planen inte kan återtå under det närmast följande budgetåret bör regeringens plan innehålla ett tydligt politiskt åtagande för det strukturella sparandet för budgetåret och åren därefter, vilket är i linje med *Finanspolitiska rådets* synpunkt. Ett sådant åtagande bör normalt utformas så att den målsatta nivån för sparandet nås när konjunkturen är i balans. Om det strukturella sparandet hamnar under målnivån i en djup lågkonjunktur, t.ex. på grund av en aktiv finanspolitik, bör det strukturella sparandet ligga över målnivån när ekonomin ligger över ett balanserat resursutnyttjande, för att det genomsnittliga sparandet inte ska underskrida målnivån. En målavvikelse bör i ett normalt konjunkturläge, som en tumregel, minska i samma takt som vanligtvis sker i avsaknad av aktiva politiska beslut.¹ Under en högkonjunktur, med ett högt resursutnyttjande, bör avvikelsen minskas i snabbare takt, medan den i lågkonjunktur, med ett lågt resursutnyttjande, tillåts minskas i långsammare takt än vad som vanligtvis sker i avsaknad av aktiva politiska beslut, tabell 4.5.

¹ Normalt konjunkturläge definieras som BNP-gap mellan 1,5 och -1,5 procent av potentiell BNP.

Tabell 4.5 Konjunktürhänsyn vid hantering av målavvikelser

	Strukturellt sparande över målet	Strukturellt sparande under målet
Bra tider/högt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder när resursutnyttjandet minskar	Saldoförstärkande åtgärder i snabb takt
Normala tider/resursutnyttjande*	Saldoförsvagande åtgärder i måttlig takt	Saldoförstärkande åtgärder i måttlig takt
Dåliga tider/lågt resursutnyttjande	Saldoförsvagande åtgärder i snabb takt	Saldoförstärkande åtgärder när resursutnyttjandet ökar

*BNP-gap mellan 1,5 och -1,5 procent av potentiell BNP.

En tydligare roll för Finanspolitiska rådet

Regeringens bedömning: Finanspolitiska rådet bör tilldelas en tydligare roll vid uppföljningen av överskottsmålet. En valberedning bör tillsättas för val av rådsmedlemmar och externa utvärderingar bör regelbundet göras av rådet och dess arbete.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna delar eller har inga invändningar mot bedömningen. *Finanspolitiska rådet* menar att rådet redan i dag har i uppgift att bedöma hur den förda finanspolitiken förhåller sig till det finanspolitiska ramverket. *Konjunktürinstitutet* ser fördelar med att tillsättning av rådets medlemmar sker genom en valberedning. Myndigheten anser att det bör kunna bredda rekryteringsbasen jämfört med nuvarande ordning. Samtidigt understryker *Konjunktürinstitutet* vikten av att Finanspolitiska rådets politiska oberoende värnas. *Statskontoret* delar kommitténs bedömning att den nuvarande ordningen där rådets ledamöter ska nominera sina efterträdare är problematisk. Genom att i stället, så som kommittén föreslagit, låta en valberedning bestående av ledamöter från finansutskottet bereda frågan kommer man enligt *Statskontoret* bort från detta problem. Å andra sidan anser *Statskontoret* att det då finns en risk för att partipolitiska intressen kan vägas in i beredningsarbetet. *Statskontoret* föreslår att det i stället bör regleras i myndighetens instruktion hur rådet ska vara sammansatt. *Riksbanken* noterar att Finanspolitiska rådets roll i uppföljningen av de finanspolitiska målen

ställer höga krav på oberoende från regeringen och anser att det är centralt att sådana krav tydligt präglar processen för att utse nya ledamöter. Finanspolitiska rådet, *Lunds universitet* och *Uppsala universitet* avstyrker förslaget om hur ledamöter till rådet ska utses. Finanspolitiska rådet menar att utredningens föreslag om en ny modell innebär stor risk för att rådets oberoende inskränks. Rådet anser att det visserligen finns ett principiellt problem med dagens nomineringsmodell. Om modellen ska ändras föreslår myndigheten istället att en valberedning som inte har partipolitisk sammansättning används. *Umeå universitet* och *Stockholms universitet* anför att Finanspolitiska rådet bör vara en myndighet under riksdagen.

Skälen för regeringens bedömning: Finanspolitiska rådet är en myndighet under regeringen. Rådets uppgift är att oberoende från riksdagen och regeringen granska finanspolitiken. Enligt rådets instruktion ska det följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och den ekonomiska politiken.

Finanspolitiska rådet bör tydligare än i dag fokusera sin analys på hur finanspolitiken, både i ett framtida och historiskt perspektiv, förhåller sig till det finanspolitiska ramverket. Rådet bör därför få i uttrycklig uppgift att årligen bedöma om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet. Rådet bör även bedöma om en eventuell avvikelse är motiverad, och i vilken takt en återgång bör genomföras. Rådets uppgift bör vara att göra en välgrundad samlad bedömning av relevanta omständigheter utifrån de principer för uppföljningen av överskottsmålet som regeringen och riksdagen har ställt sig bakom. Vidare bör rådet genomföra regelbundna utvärderingar av kostnadsredovisningar av reformförslag till riksdagen.

Den nuvarande ordningen för att utse medlemmar till Finanspolitiska rådet, som innebär att rådet nominerar nya ledamöter, som sedan förordnas av regeringen, är unik i ett internationellt perspektiv. Det faktum att rådet självt nominerar ledamöter kan bidra till att värna oberoendet, men riskerar samtidigt att leda till en ensidig sammansättning. En ny ordning, med en valberedning för val av rådsmedlemmar, i vilken ledamöter från riksdagens finansutskott ingår, skulle motverka en sådan utveckling, samtidigt som rådets oberoende från regeringen skulle garanteras. Vid en samlad bedömning anser regeringen att en valberedning bör tillsättas

för val av rådsmedlemmar. I valberedningen bör bl.a. ledamöter från riksdagens finansutskott ingå. Regeringen anser till skillnad från *Umeå universitet* och *Stockholms universitet* att rådets oberoende i förhållande till regeringen på detta sätt kan garanteras, utan att myndigheten placeras under riksdagens ansvar.

Regeringen anser vidare i likhet med utredningen att en extern utvärdering av Finanspolitiska rådet bör göras med regelbundna intervall. Fokus för utvärderingarna kan variera, men en bedömning av rådets översyn av uppfyllelsen av de budgetpolitiska målen bör vara ett stående inslag.

Regeringen har, mot bakgrund av budgetlagens krav på utvärdering av regeringens prognoser, och i enlighet med utredningens bedömning, beslutat om en ändring i förordningen (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet. Ändringen innebär att rådet ska utvärdera regeringens prognoser för ekonomins utveckling och redovisningen till riksdagen av de offentliga finanserna. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2017.

En återkommande översyn av överskottsmålet

Regeringens bedömning: Nivån på överskottsmålet bör ses över varannan mandatperiod. En eventuell ny nivå bör träda i kraft första året efter ett ordinarie val. Vid en sådan översyn bör skuldens utveckling i relation till skuldankaret beaktas. Även skuldankarets nivå bör ses över i samband med översynen av överskottsmålet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna delar eller har inga invändningar mot bedömningen. *Riksrevisionen* ställer sig bakom förslaget att se över målnivån vart åttonde år, men anser att det inte är problemfritt att formulera en ny målnivå för perioder så långt framåt i tiden, då man saknar trovärdiga riktlinjer för finanspolitiken för hela den period som målet avses gälla. *Konjunkturinstitutet* anser att en eventuell omprövning av regeringens metod för att beräkna det strukturella sparandet helst bör ske i samband med den regelbundna översynen av

målnivån. Enligt myndigheten bör regeringen, när överskottsmålets nivå ses över, särskilt beakta hur det finansiella sparandet inom ålderspensionssystemet förväntas utvecklas de kommande åtta åren. *ESV* anser att det är problematiskt att översynen av målnivåerna ska göras med ett intervall om åtta år, samtidigt som den bakåtblickande utvärderingen avser ett 8-årigt genomsnitt av sparandet. För ett mer definitivt utfall behöver Statistiska centralbyrån (SCB) tillgång till taxeringsutfallet avseende det sista årets inkomster, som först finns tillgängligt våren det tionde året efter den senaste översynen av målet. *ESV* anser vidare att en lämplig myndighet – Konjunkturinstitutet eller Finanspolitiska rådet – bör ges i uppdrag att lämna förslag på nivåer för överskottsmålet och skuldankaret i samband med de återkommande översynerna.

Skälen för regeringens bedömning:

Regeringen bedömer att ett förutsebart och brett politiskt förankrat system för en regelbunden översyn av överskottsmålet gagnar trovärdigheten för målet. Överskottsmålet har inte något egenvärde, utan syftar till att uppnå mer övergripande mål som är nära kopplade till skuld- och förmögenhetsnivåer. Regeringens metod för att beräkna det strukturella sparandet omprövas och utvecklas löpande.

Ett överskottsmål för de offentliga finanserna bör vara stabilt över längre tidsperioder. Som ovan anförts kan det dock finnas flera skäl till varför överskottsmålets nivå kan behöva justeras med vissa mellanrum. Det kan exempelvis handla om att ny information om demografin, skuldnivåerna eller sparandets utveckling i olika delar av den offentliga sektorn har ändrat förutsättningarna för de offentliga finansernas utveckling. Detta gäller även skuldankaret, eftersom dess nivå ska vara fortsatt förenlig med överskottsmålets grundläggande motiv och ge en god marginal till kritiska nivåer på skulden, även i situationer då ekonomin utsätts för stora störningar.

För att undvika att revideringar av målnivån minskar målets trovärdighet är det viktigt att sådana genomförs på ett förutsebart sätt. Dessutom bör ett brett politiskt stöd för eventuella förändringar eftersträvas för att värna stabiliteten i ramverket. Regeringen anser i likhet med utredningen att förutsättningarna för en ordnad översyn av målets nivå förbättras om tidpunkterna för översyn väljs med hänsyn till

mandatperioderna. Förslaget om att regelbundet genomföra översyner av överskottsmålet bedöms gå utöver vad som krävs enligt EU-rätten.

Regeringen anser mot denna bakgrund, i likhet med bl.a. *Riksrevisionen* att ett överskottsmål som gäller tills vidare är nödvändigt, men bedömer, till skillnad från *ESV*, att nivån bör ses över vart åttonde år. Om en översyn görs mot slutet av varannan mandatperiod kan ett eventuellt reviderat mål träda i kraft första året efter ett ordinarie val.

Genomförande

Regeringens bedömning: Ändringarna i det budgetpolitiska ramverket bör tillämpas fr.o.m. budgetarbetet för 2019.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser delar bedömningen eller har inget att erinra mot den. *Riksrevisionen* anser att det kan skapa otydlighet om regeringen tvingas förhålla sig till både den gamla och den nya föreslagna målnivån.

Skälen för regeringens bedömning:

Regeringen anser att ändringarna i det budgetpolitiska ramverket bör tillämpas fr.o.m. budgetarbetet för 2019. Överskottsmålskommitténs förslag och bedömningar om en ny nivå på överskottsmålet, ett nytt budgetpolitiskt mål (skuldankare), förstärkt uppföljning m.m. utgör en helhet och motiven till de olika delarna överlappar och samspelar med varandra. Detta talar för att förändringarna i huvudsak bör genomföras samlat och tillämpas fr.o.m. budgetarbetet för 2019. Regeringen avser att lämna förslag till en ny nivå för överskottsmålet och införande av ett skuldankare i budgetpropositionen för 2018. Från och med 2018 års ekonomiska vårproposition avser regeringen att tillämpa de ändringar i det budgetpolitiska ramverket som presenterats här. Regeringen avser även att lämna en ny skrivelse om det finanspolitiska ramverket till riksdagen i vilken gällande regler och riktlinjer presenteras samlat. Regeringen har också i enlighet med utredningens förslag tillsatt en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en

översyn av vissa delar av budgetprocessen (dir 2017:03). Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2017.

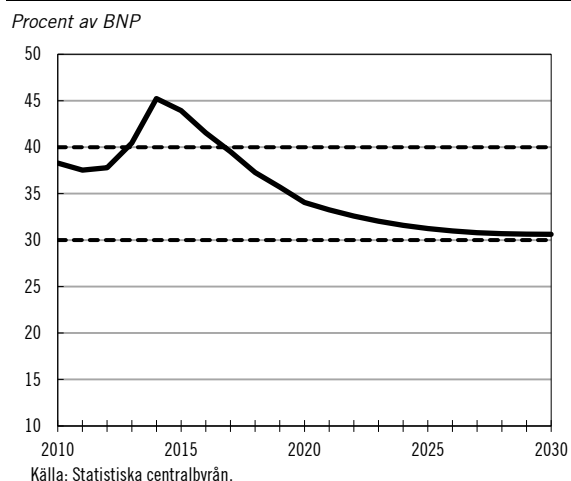
Konsekvensanalys

Ekonomiska konsekvenser för den offentliga sektorn

Med anledning av bedömningarna om en ny nivå på överskottsmålet och att ett skuldankare bör införas redovisas nedan en beräkning där sparandet anpassas så att det nya överskottsmålet nås fr.o.m. 2019. För denna beräkning redovisas hur stora anpassningar av statens budgetsaldo som är nödvändiga för att det nya överskottsmålet ska nås och hur den offentliga skulden beräknas utvecklas givet att överskottsmålet nås. Eftersom sparandet i pensionsystemet och kommunsektorn inte påverkas av en ändrad nivå på överskottsmålet är det sparandet i staten som måste anpassas för att nå detta. Hur mycket statens sparande behöver anpassas för att klara överskottsmålet beror dock på sparandet i de andra delarna av den offentliga sektorn.

Diagram 4.3 visar prognosen för utvecklingen av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld fram till 2030 om det offentliga sparandet är i linje med överskottsmålet varje år fr.o.m. 2019. Bruttoskuldkvoten förväntas falla snabbt fram till ca 2020, för att sedan minska i något långsammare takt. Redan 2018 förväntas bruttoskulden ligga inom skuldankarets toleransintervall, dvs. en skuldkvot på mellan 30 och 40 procent av BNP (se diagram 4.3), för att sjunka till knappt 32 procent av BNP 2026, det är överskottsmålets nivå enligt regeringens bedömning ska omprövas.

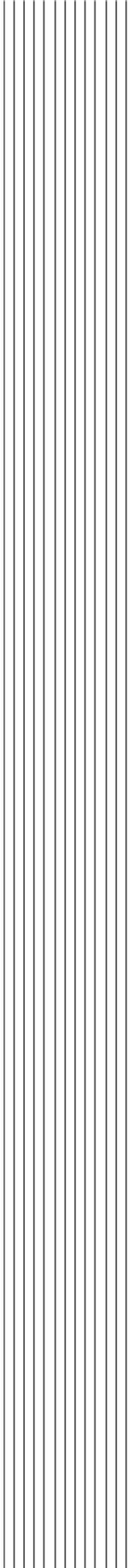
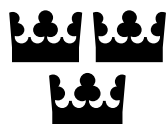
Diagram 4.3 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och skuldankarets toleransintervall, procent av BNP



Europeiska kommissionen använder sig av två olika hållbarhetsdefinitioner och har tagit fram de s.k. S1- och S2-indikatorerna, som visar hur stor permanent förändring av det offentliga sparandet som krävs för att den offentliga skulden ska utvecklas på önskvärdt sätt. I en beräkning, som redovisas i avsnitt 10.2, där sparandet anpassas så att det motsvarar en tredjedels procent av BNP alla år blir S2 noll. Detta innebär att en finanspolitik som går ut på att anpassa inkomster och/eller utgifter till ett överskott på en tredjedels procent av BNP är långsiktigt hållbar. S1-indikatorn får värdet -2,4, vilket innebär att man skulle kunna genomföra permanenta budgetförsvagningar om ytterligare ca 2,4 procent av BNP utan att bryta mot stabilitets- och tillväxtpaktens regler. En sådan budgetförsvagning skulle dock leda till att bruttoskulden inte skulle minska tillräckligt som andel av BNP för att klara skuldankarets toleransintervall.

5

Inkomster



5 Inkomster

Sammanfattning

- År 2017 väntas de totala skatteintäkterna öka med 4,3 procent. Det är en lägre ökningstakt än de två senaste åren, men högre än genomsnittet för de senaste tio åren. Intäkterna från skatt på arbete ökar med drygt 5 procent, till följd av en stark ökning av lönesumman. Däremot väntas ökningen av intäkterna från konsumtions-skatter dämpas.
- De kommande prognosåren väntas de totala skatteintäkterna fortsätta öka med i genomsnitt drygt 4 procent per år. Samtliga skattebaser bidrar till ökningen.
- Skattekvoten väntas 2017 uppgå till 43,6 procent av BNP, vilket är något lägre än det beräknade utfallet för 2016. Skattekvoten ökar marginellt fram till 2020, då den beräknas uppgå till 43,7 procent av BNP.
- I propositionen Vårändringsbudget för 2017 föreslår regeringen en ändring av de regler som gäller då en fastighet överläts till en juridisk person. Ändringen beräknas öka de totala skatteintäkterna med 0,4 miljarder kronor fr.o.m. 2017.
- I förhållande till bedömningarna i budgetpropositionen för 2017 har prognosen för de totala skatteintäkterna reviderats upp för åren 2016 och 2017, med i genomsnitt 9 miljarder kronor per år. Det beror främst på att intäkterna från skatt på

konsumtion och insatsvaror, framför allt mervärdesskatt, har utvecklats starkare än väntat. För den efterföljande perioden är revideringarna för de totala skatteintäkterna små.

I detta avsnitt redovisas de offentligfinansiella effekterna av förslagen till ändrade skatteregler i propositionen Vårändringsbudget för 2017 (prop. 2016/17:99). Därefter redovisas prognosen för den offentliga sektorns skatteintäkter och för inkomsterna i statens budget. En jämförelse görs sedan med prognosen i budgetpropositionen för 2017. Avslutningsvis görs en uppföljning av inkomsterna i den beslutade budgeten för 2015 och statens budget för 2016.

5.1 Förslag till ändrade skatteregler i propositionen Vårändringsbudget för 2017

I propositionen Vårändringsbudget för 2017 föreslås ändrade regler för beskattningen vid överlåtelse av en fastighet till en juridisk person. I tabell 5.1 redovisas de offentligfinansiella effekterna av förslaget, som innebär att skatteintäkterna ökar med drygt 0,4 miljarder kronor fr.o.m. 2017. För en mer utförlig beskrivning av skatteförslaget hänvisas till den ovan nämnda propositionen.

Tabell 5.1 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler i propositionen Vårändringsbudget för 2017

Bruttoeffekt 2017, periodiserad nettoeffekt år 2017–2020 samt varaktig effekt, miljarder kronor

	Effekt från	Bruttoeffekt 2017	Periodiserad nettoeffekt				Varaktig effekt
			2017	2018	2019	2020	
Skatt på kapitalägande – kapital- och egendomsskatter							
Beskattnings vid överlåtelse av fastighet till juridisk person ¹	28/10 2016	0,42	0,42	0,42	0,42	0,42	0,42
Summa		0,42	0,42	0,42	0,42	0,42	0,42

¹ Brutto- och nettoeffekt för 2016 beräknas till 0,07 miljarder kronor.
Källa: Egna beräkningar.

5.2 Offentliga sektorns skatteintäkter

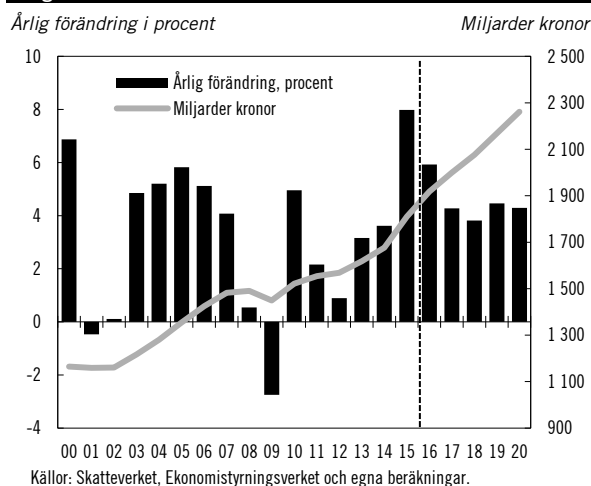
År 2017 väntas den offentliga sektorns totala skatteintäkter öka med 4,3 procent (se diagram 5.1). Det är en lägre ökningstakt än 2015 och 2016, då intäkterna ökade med i genomsnitt 7 procent per år. Den starka utvecklingen 2015 och 2016 förklaras både av regeländringar och höga intäkter av mervärdesskatt och kapital-skatte från hushåll och företag. Utvecklingen av skatteintäkterna 2017 bedöms dock bli betydligt starkare än genomsnittet för de senaste tio åren, då ökningen uppgick till 3 procent. Det beror på att svensk ekonomi har återhämtat sig efter en period med lågt resursutnyttjande. Läget på arbetsmarknaden bedöms förbättras 2017, men i långsammare takt än föregående år. Det gör att lönesumman, som är den enskilt viktigaste skattebasen, stiger med över 4 procent. Detta gynnar i sin tur hushållens konsumtion, som också är en viktig skattebas. De underliggande skatteintäkterna, dvs. intäkterna exklusive regeländringar, ökar 2017 med 4 procent, vilket i stort sett motsvarar den underliggande ökningstakten för 2016.

Även under de kommande åren väntas de totala skatteintäkterna öka med drygt 4 procent per år. Samtliga skattebaser (arbete, kapital och konsumtion) bidrar till ökningen.

Skattekvoten, dvs. totala skatteintäkter i förhållande till BNP, bedöms 2017 uppgå till 43,6 procent av BNP och väntas öka marginellt till 43,7 procent av BNP fram till 2020.

Regeländringar på skatteområdet leder till att de totala skatteintäkterna ökar 2017 (se tabell 5.2 och tabell 5.10). Tabellerna visar effekterna av tidigare beslutade och i propositionen Vårändringsbudget för 2017 föreslagna regeländringar. Beloppen i tabell 5.2 visar skillnaden i skatteintäkter mellan åren. Det innebär att

regeländringar sammantaget höjer de totala skatteintäkterna med 7 miljarder kronor 2017 och med ytterligare 1 miljard kronor 2018. Det handlar bl.a. om slopad nedsättning av socialavgifter för unga, ändrad skiktgräns för statlig skatt samt höjd energiskatt.

Diagram 5.1 Totala skatteintäkter

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

I tabell 5.10 finns en mer detaljerad uppställning av bruttoeffekterna av regeländringarna på skatteområdet 2015–2020.

Tabell 5.2 Förändringar av totala skatteintäkter till följd av regeländringar

Miljarder kronor, bruttoeffekter i förhållande till föregående år

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Skatt på arbete ¹	12	27	4	2	2	0
Skatt på kapital	0	2	2	-1	-1	-1
Skatt på konsumtion	5	5	1	1	2	0
Övriga skatter	0	0	0	0	0	0
Totala skatteintäkter	17	34	7	1	2	-1

¹ Skatteintäkter inkl. kommunal utdebitering.

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 5.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget

Miljarder kronor

Inkomst- huvudgrupp	Utfall 2015	Prognos				
		2016	2017	2018	2019	2020
Skatt på arbete	1 049,8	1 140,3	1 199,5	1 251,1	1 305,2	1 357,3
1100 <i>Direkta skatter</i>	558,3	608,1	639,8	668,1	697,4	724,5
Kommunal inkomstskatt	635,7	670,0	702,2	731,0	761,5	791,6
Statlig inkomstskatt	50,8	56,6	60,6	63,9	66,6	68,1
Jobbskatteavdrag	-104,0	-104,9	-108,5	-111,7	-114,8	-118,4
Husavdrag	-23,7	-13,3	-14,2	-14,9	-15,7	-16,5
Övrigt	-0,6	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
1200 <i>Indirekta skatter</i>	491,5	532,3	559,7	583,0	607,8	632,9
Arbetsgivaravgifter	491,6	515,6	539,7	562,3	586,3	610,5
Egenavgifter	11,8	13,1	13,6	14,1	14,8	15,5
Särskild löneskatt	40,3	44,5	46,8	48,6	50,5	52,5
Nedsättningar	-19,1	-5,9	-3,9	-3,9	-4,0	-4,2
Skatt på tjänstegruppliv	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Avgifter till premiepensionssystemet	-33,6	-35,6	-37,0	-38,6	-40,3	-41,9
1300 Skatt på kapital	245,0	222,4	229,2	236,9	250,2	265,2
Skatt på kapital, hushåll	69,1	61,6	61,4	59,8	62,8	65,1
Skatt på företagsvinster	119,6	106,4	114,5	119,9	124,1	130,6
Avkastningsskatt	8,4	3,5	2,8	5,6	11,8	18,0
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	32,4	32,9	32,3	32,8	32,2	31,8
Stämpelskatt	10,9	12,3	12,5	12,7	12,9	13,1
Kupongskatt m.m.	4,6	5,7	5,8	6,1	6,4	6,6
1400 Skatt på konsumtion och insatsvaror	501,6	532,8	551,9	568,4	591,1	616,2
Mervärdesskatt	380,3	406,4	422,5	436,9	455,8	477,4
Skatt på tobak	11,8	11,9	11,9	12,0	12,1	12,2
Skatt på etylalkohol	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,1
Skatt på vin m.m.	5,7	5,7	6,0	6,1	6,2	6,3
Skatt på öl	3,9	4,0	4,1	4,1	4,2	4,2
Energiskatt	40,7	44,6	46,6	49,1	51,7	53,7
Koldioxidskatt	24,6	24,1	24,5	24,7	25,0	25,4
Övriga skatter på energi och miljö	4,8	5,2	4,7	3,3	3,2	3,2
Skatt på vägtrafik	18,8	19,7	20,4	20,8	21,3	21,9
Övriga skatter	6,8	7,0	7,1	7,3	7,5	7,6
1500 Skatt på import	6,3	6,1	6,6	6,9	7,2	7,5
1600 Restförda och övriga skatter	7,6	15,9	12,3	12,6	14,9	15,3
Restförda skatter	-4,3	-4,7	-4,7	-4,7	-4,7	-4,7
Övriga skatter	11,9	20,6	17,0	17,3	19,6	20,1
Totala skatteintäkter	1 810,2	1 917,5	1 999,6	2 075,9	2 168,5	2 261,6
1700 Avgående poster, EU-medel	-6,3	-6,1	-6,6	-6,9	-7,2	-7,5
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 803,9	1 911,4	1 992,9	2 069,0	2 161,4	2 254,1
1800 Avgående poster till andra sektorer	-875,8	-920,0	-962,9	-1 003,4	-1 044,8	-1 085,9
Kommunala skatteintäkter	-651,7	-686,3	-718,9	-749,3	-780,2	-810,7
Avgifter till ålderspensionssystemet	-224,1	-233,7	-244,0	-254,1	-264,6	-275,2
Statens skatteintäkter	928,1	991,4	1 030,0	1 065,7	1 116,6	1 168,1

Tabell 5.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget forts.

Miljarder kronor

Inkomst- huvudgrupp	Utfall 2015	Prognos				
		2016	2017	2018	2019	2020
Statens skatteintäkter	928,1	991,4	1 030,0	1 065,7	1 116,6	1 168,1
1900 Periodiseringar	-34,1	52,4	-15,5	6,4	2,3	0,3
Uppbördsförskjutningar	-30,1	30,1	11,9	12,9	6,3	3,1
Betalningsförskjutningar	-3,5	22,6	-27,1	-6,2	-3,7	-2,5
varav kommuner och landsting	7,0	-0,4	-4,2	3,9	5,4	0,9
varav ålderspensionssystemet	0,7	1,6	0,5	1,0	0,9	0,9
varav privat sektor	-11,4	20,5	-24,3	-9,8	-8,4	-4,3
varav kyrkosektorn	0,1	0,8	0,7	-1,3	-1,6	0,0
varav EU	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Anstånd	-0,6	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
1000 Statens skatteinkomster	893,9	1 043,8	1 014,5	1 072,0	1 118,9	1 168,4
Övriga inkomster	-34,4	-41,1	-42,7	-41,1	-45,0	-44,0
2000 Inkomster av statens verksamhet	39,0	31,3	26,7	28,9	28,9	31,6
3000 Inkomster av försäld egendom	0,1	0,2	5,1	5,0	5,0	5,0
4000 Återbetalning av lån	0,9	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5
5000 Kalkylmässiga inkomster	9,7	10,8	11,4	12,3	13,7	14,7
6000 Bidrag från EU	9,7	11,0	12,1	13,0	11,9	11,5
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-85,8	-95,1	-98,7	-100,9	-105,0	-107,3
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	-8,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inkomster i statens budget	859,5	1 002,7	971,8	1 030,9	1 073,9	1 124,5

Anm.: Samtliga år är redovisade enligt den struktur som gäller för statens budget för 2017 och framåt.

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Skatt på arbete

Skatterna på arbete kan delas in i direkta och indirekta skatter. De direkta skatterna på arbete består i huvudsak av kommunal och statlig inkomstskatt. De direkta skatterna minskas av ett antal skattereduktioner. De indirekta skatterna på arbete består huvudsakligen av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Intäkterna från skatt på arbete beräknas uppgå till 60 procent av de totala skatteintäkterna 2017 och till drygt 26 procent av BNP i löpande priser (se tabell 5.4).

Intäkterna från hushållens skatt på arbete fastställs i den årliga beskattningen som är klar i december året efter inkomståret. Det innebär att 2016 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

Procent av BNP

	Utfall 2015	Prognos				
		2016	2017	2018	2019	2020
<i>Direkta skatter</i>	13,4	13,9	14,0	14,0	14,1	14,0
Kommunal skatt	15,2	15,3	15,3	15,3	15,4	15,3
Statlig skatt	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Reduktioner	-3,1	-2,7	-2,7	-2,7	-2,6	-2,6
<i>Indirekta skatter</i>	11,8	12,2	12,2	12,2	12,3	12,2
Skatt på arbete	25,1	26,0	26,2	26,3	26,3	26,2

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 tillväxttakt

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

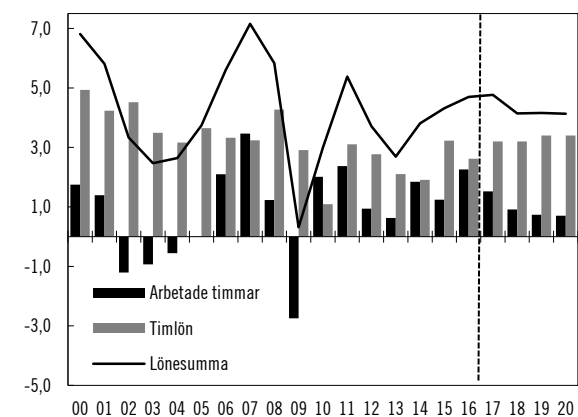
År 2016 växte lönesumman med 4,7 procent och den beräknas öka i ungefär samma takt 2017

(se diagram 5.2). Antalet arbetade timmar bedöms öka långsammare 2017 än 2016. Timlönerna väntas dock öka snabbare.

Under resten av prognosperioden bedöms timlönens ökningstakt vara relativt oförändrad. Samtidigt bedöms antalet timmar öka i en lägre takt. Detta medför att lönesumman förväntas växa något långsammare 2018–2020 än 2017, med i genomsnitt 4,1 procent per år.

Diagram 5.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma

Årlig procentuell förändring



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

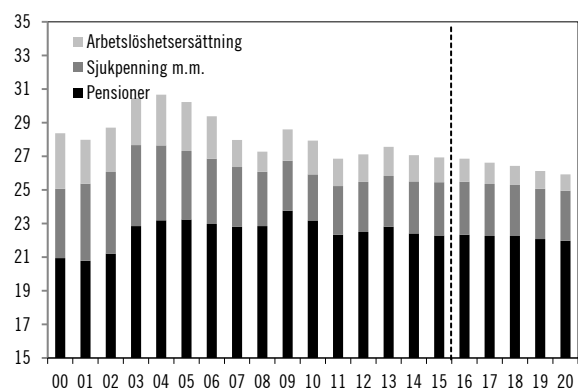
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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.

Diagram 5.3 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete

Procent



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Transfereringarna som andel av skatteunderlaget beräknas sjunka under prognosperioden (se diagram 5.3). Utbetalningarna av arbetslöshetsersättning beräknas minska som andel av skatte-

underlaget under hela prognosperioden, till följd av att arbetslösheten sjunker. Lönesumman väntas växa något snabbare än pensionerna, vilket medför att även pensionsutbetalningarnas andel av skatteunderlaget minskar något mot slutet av prognosperioden. Andelen som utgörs av ohälsorelaterade ersättningar beräknas vara i princip oförändrad under hela perioden.

Kommunal inkomstskatt

Intäkterna från kommunal inkomstskatt beräknas 2016 ha uppgått till ca 15 procent av BNP och beräknas med oförändrade kommunal-skatter därefter ligga kvar på ungefär samma nivå under resten av prognosperioden (se tabell 5.4).

Det kommunala skatteunderlaget bedöms ha ökat relativt kraftigt 2016 och bedöms fortsätta att öka 2017 (se tabell 5.5). Under den senare delen av prognosperioden fortsätter skatteunderlaget att öka, men i en något långsammare takt. Den relativt starka ökningstakten under prognosperioden förklaras främst av en stark tillväxt av lönesumman.

Tabell 5.5 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag

Årlig procentuell förändring

	Utfall	Prognos				
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Faktisk utveckling	5,0	4,9	4,8	4,1	4,2	3,9
Underliggande utveckling	4,6	5,0	4,7	4,1	4,1	4,0

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 1,3 procent av BNP 2016. BNP-andelen väntas vara konstant under hela prognosperioden (se tabell 5.4). Uttryckt i kronor beräknas dock intäkterna öka med i genomsnitt 3 miljarder kronor per år 2017–2020.

Ökningen är störst i början av prognosperioden, vilket bl.a. förklaras av en lägre uppräkning av skiktgränserna 2016–2018, till följd av tidigare beslut och en låg inflation. I slutet av prognosperioden beräknas inflationen bli högre, vilket i sin tur påverkar uppräkningen av skiktgränserna.

Skattereduktioner

Skattereduktionerna bedöms totalt sett öka under prognosperioden (se tabell 5.6), bl.a. till följd av att skatteunderlaget ökar.

Tabell 5.6 Skattereduktioner

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos				
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Allmän pensionsavgift	-108	-113	-118	-123	-128	-133
Fastighetsavgift	0	0	0	0	0	0
Sjöinkomst	0	0	0	0	0	0
Jobbskatteavdrag	-104	-105	-108	-112	-115	-118
Husavdrag	-24	-13	-14	-15	-16	-16
Övriga skattereduktioner	0	0	0	0	0	0
Summa	-237	-232	-241	-250	-259	-268

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan. Beloppen för fastighetsavgift, sjöinkomst samt övriga skattereduktioner uppgår till mindre än 0,5 miljarder kronor.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Från och med 2016 påverkas skattereduktionerna av vissa regeländringar. Reglerna för husavdraget har ändrats. Bland annat har subventionsgraden för ROT-avdraget sänkts till 30 procent av arbetskostnaden och taket för RUT-avdraget halverats till 25 000 kronor för personer som inte har fyllt 65 år vid beskattningens ingång. Dessutom har jobbskatteavdraget trappats ned för personer med inkomster som överstiger ca 50 000 kronor per månad.

Arbetsgivaravgifter och egenavgifter

Intäkterna från indirekta skatter på arbete bedöms öka varje enskilt år under prognosperioden (se tabell 5.3). Ökningen förklaras bl.a. av beslutet om att slopa nedsättningen av socialavgifter för unga i två steg fr.o.m. den 1 augusti 2015, i enlighet med vad regeringen föreslog i propositionen Vårändringsbudget för 2015.

Arbetsgivar- och egenavgifter utgör den huvudsakliga delen av intäkterna från indirekta skatter. Den relativt starka ökningstakten av intäkterna från dessa avgifter under prognosperioden, med i genomsnitt 4,3 procent per år, förklaras främst av en stark tillväxt av lönesumman.

Skatt på kapital

Skatt på hushållens kapitalinkomster

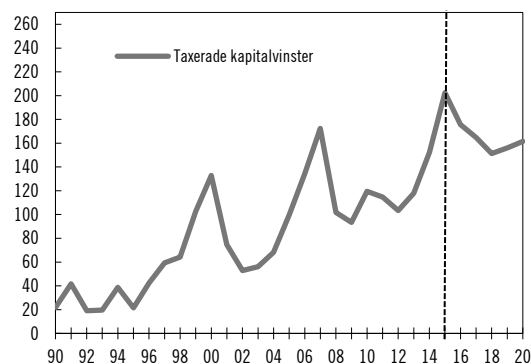
Hushållens kapitalinkomster fastställs i den årliga beskattningen av inkomster, som är klar i december året efter inkomståret. Det innebär att 2016 års kapitalinkomster ännu inte är fastställda, och att endast en prognos för skatteintäkterna finns tillgänglig. Underlaget för hushållens skatt på kapital är nettot av

kapitalinkomster och kapitalutgifter. Den största delen kommer från realiserade kapitalvinster. Resterande delar kommer från utdelningsinkomster, ränteinkomster, schablonintäkter samt avdrag för ränteutgifter.

Intäkterna från hushållens skatt på kapitalinkomster ökade kraftigt 2015, vilket förklaras av höga realiserade kapitalvinster efter en gynnsam utveckling på bostads- och aktiemarknaden. Samtidigt minskade hushållens avdrag för ränteutgifter till följd av en lägre räntenivå, vilket också medför ökade skatteintäkter.

Diagram 5.4 Kapitalvinster

Miljarder kronor



Källa: Egna beräkningar.

Kapitalvinsterna beräknas ha minskat 2016 efter två år med en utvecklingstakt långt över den historiskt genomsnittliga nivån. Från och med 2017 väntas kapitalvinsterna successivt återgå till en nivå som är något lägre än den genomsnittliga nivån de senaste tio åren på drygt 3,6 procent av BNP. Det beror på att en ökande andel av hushållens tillgångar väntas vara placerade på investeringssparkonton. Dessa schablonbeskattas och medför lägre realiserade kapitalvinster. Skatteintäkterna minskar även något mer än vinsterna till följd av att möjligheten att göra uppskov vid försäljning av bostäder har ökat. De ändrade reglerna gäller för försäljningar som sker under perioden 21 juni 2016 till och med 30 juni 2020. Mot slutet av prognosperioden väntas både hushållens ränteinkomster och ränteavdrag öka till följd av stigande räntenivåer och en större stock av tillgångar och skulder. Ränteavdragen ökar dock mer än ränteinkomsterna.

Sammantaget väntas intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster minska något som andel av BNP under prognosperioden, och uppgå till knappt 1,3 procent av BNP.

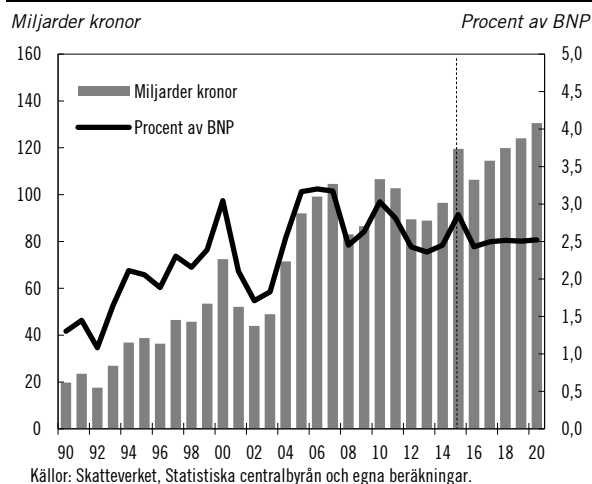
Skatt på företagsvinster

För skatt på företagsvinster fastställs utfallet för 2016 i samband med den slutliga beskattningen för 2016, vilken blir känd i december 2017. Det betyder att intäkterna från skatt på företagsvinster 2016 är fortfarande bara en prognos.

En genomgång av de största börsnoterade bolagens redovisade vinster tyder på att vinstutvecklingen inte var särskilt gynnsam under 2016. Denna bild bekräftas av utvecklingen av driftsöverskottet i företagssektorn, som inte heller visar på höga vinster. Intäkterna från skatt på företagsvinster bedöms därför utvecklas långsamt 2016. Jämfört med den exceptionellt höga nivån 2015 väntas intäkterna från skatt på företagsvinster ha gått ned 2016 (se tabell 5.3). Den höga nivån 2015 berodde främst på en enskild koncerns oväntat höga vinster.

Till följd av att den ekonomiska aktiviteten förväntas öka i såväl omvärlden som i Sverige väntas företagens vinster växa 2017–2020. Som andel av BNP väntas dock intäkterna från skatt på företagsvinster ligga stabilt på 2,5 procent av BNP 2017–2020 (se diagram 5.5).

Diagram 5.5 Skatt på företagsvinster



Avkastningsskatt

Intäkterna från avkastningsskatten, som tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar, minskade 2015. Minskningen bedöms ha fortsatt 2016 (se tabell 5.3). Intäkterna från denna skatt påverkas i hög grad av hur statslåneräntan utvecklas under kalenderåret närmast före ingången av beskattningsåret. Att statslåneräntan föll 2014 och 2015 är den främsta förklaringen till de minskade intäkterna från avkastningsskatten 2015 och 2016.

Statslåneräntan fortsatte att falla även under 2016, vilket bidrar till minskade skatteintäkter

2017. År 2017 har statslåneräntan börjat öka och den förväntas fortsätta öka under hela året, vilket bidrar till ökade skatteintäkter 2018. Under resten av prognosperioden förväntas intäkterna från avkastningsskatten öka (se tabell 5.3) som en konsekvens av en stigande statslåneränta och ett ökat värde på sparandet i pensions- och kapitalförsäkringar.

Fastighetsskatt och fastighetsavgift

Intäkterna från fastighetsskatten och den kommunala fastighetsavgiften beräknas ha ökat marginellt 2016. År 2017–2020 sänks fastighetsskattesatsen för vattenkraftverk i fyra steg, i enlighet med energiöverenskommelsen (se avsnitt 2 och prop. 2016/17:142), vilket minskar intäkterna från fastighetsskatten. Från och med 2017 bedöms intäkterna från fastighetsskatten och den kommunala fastighetsavgiften bli relativt konstanta. Som andel av BNP minskar dock intäkterna från fastighetsbeskattningen något 2015–2020 (se tabell 5.7).

Tabell 5.7 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos				
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Småhus	14,3	14,6	15,0	16,4	16,8	17,2
Varav kommunal avgift	13,8	14,1	14,4	15,9	16,3	16,7
Hyreshus, bostadslägenheter	2,8	2,9	3,0	3,0	3,1	3,1
Varav kommunal avgift	2,7	2,7	2,8	2,9	2,9	3,0
Hyreshus, lokaler	7,6	7,7	7,8	7,9	8,0	8,1
Industrier	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4
Vattenkraft	5,4	5,4	4,3	3,1	1,9	1,0
Summa	32,4	32,9	32,3	32,8	32,2	31,8
Procent av BNP	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6

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 2017 beräknas intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror uppgå till 559 miljarder kronor (se tabell 5.8). Intäkterna utgör därmed lite mer än 12 procent av BNP. För de kommande prognosåren väntas en fortsatt ökning av dessa intäkter på 3–4,2 procent per år.

Tabell 5.8 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Miljarder kronor, utvecklingstakt i procent

	Utfall	Prognos				
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Skatt på konsumtion och insatsvaror	508	539	559	575	598	624
Utvecklingstakt	6,8	6,1	3,6	3,0	4,0	4,2
Andel av BNP	12,1	12,3	12,2	12,1	12,1	12,1
Mervärdesskatt	380	406	422	437	456	477
Utvecklingstakt	7,1	6,9	4,0	3,4	4,3	4,7
Punktskatter	128	133	136	138	143	146
Utvecklingstakt	6,0	3,9	2,7	1,7	3,0	2,7

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.

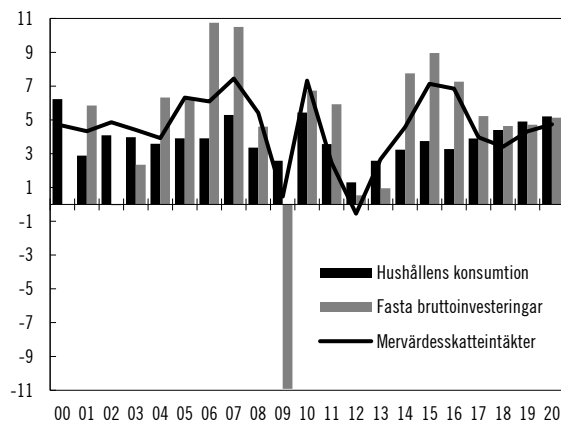
Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Mervärdesskatt

Intäkterna från mervärdesskatt kommer främst från hushållens konsumtion. Eftersom mervärdesskatten är differentierad mellan olika varu- och tjänstegrupper kan intäkterna även påverkas av konsumtionens sammansättning. Skattebasen för mervärdesskatten består också av investeringar och förbrukning i verksamheter som inte är skattepliktiga, och som därmed inte kan dra av ingående mervärdesskatt.

Diagram 5.6 Hushållens konsumtion, fasta bruttoinvesteringar och intäkter från mervärdesskatt

Årlig procentuell förändring, löpande priser



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

År 2016 ökade hushållens konsumtion i löpande priser med drygt 3 procent, medan intäkterna från mervärdesskatten ökade med mer än det dubbla (se diagram 5.6). De höga intäkterna från mervärdesskatten kan delvis förklaras av att investeringarna ökade kraftigt 2016, och då särskilt bostadsinvesteringarna, som till stor del görs av hushåll som inte kan dra av ingående

mervärdesskatt. Dessutom var sammansättningen av hushållens konsumtion gynnsam för mervärdesskatteintäkterna, exempelvis var konsumtionen av bilar särskilt hög.

Prognosåren 2017–2020 väntas intäkterna från mervärdesskatten i genomsnitt öka med 4 procent per år, vilket är något högre än genomsnittet för de senaste tio åren. Hushållens konsumtion gynnas av en allt lägre arbetslöshet, samtidigt som bostadsinvesteringarna fortsätter att öka jämförelsevis snabbt.

Punktskatter

Punktskatterna skiljer sig från mervärdesskatten genom att de utgår med ett visst belopp per enhet snarare än som ett procentuellt påslag på mervärdet i varje led av produktions- och distributionskedjan. I likhet med vad som gäller för övriga skatter är det på kort sikt konjunkturen som, bortsett från regeländringar, främst påverkar utvecklingen av punktskatteintäkterna.

År 2016 ökade intäkterna från punktskatter med nästan 4 procent, vilket är mer än genomsnittet för de tio senaste åren, men inte lika mycket som 2015. Intäktsökningarna kan förklaras både av ett förbättrat konjunkturläge, med högre användning av vissa bränslen, och av diverse regeländringar, t.ex. höjd energiskatt på bensin och diesel.

Under prognosperioden 2017–2020 bedöms intäkterna från punktskatterna fortsätta öka med i genomsnitt 2,6 procent per år, trots att skatten på termisk effekt fasas ut. Det beror till största delen på att flertalet skattesatser inom punktskatterna är indexerade och därmed skrivs upp med inflationen, skattesatserna på bensin och diesel skrivs dessutom upp med inflationen plus 2 procentenheter fr.o.m. 2017. Intäktsökningarna kan i viss mån även förklaras av diverse regeländringar, t.ex. införandet av en kemikalieskatt.

Skattekvoten

Skattekvoten, som visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP, bedöms 2017 uppgå till 43,6 procent av BNP. Skattekvoten påverkas normalt främst av regeländringar i skattesystemet, eftersom skattebasernas sammansättning normalt samvarierar med konjunkturen.

Förändringarna av skattekvoten bedöms bli förhållandevis små under prognosperioden (se tabell 5.9). Uppgången mellan 2015 och 2016 förklaras främst av regeländringar som den slopade nedsättningen av socialavgifter för unga, samt begränsningen av skattereduktioner för husavdrag och minskningen av jobbskatteavdraget. Däremot bedöms intäkterna från skatt på kapital ha minskat som andel av BNP 2016, vilket förklaras av tillfälligt högre intäkter av skatt på företagsvinster 2015. Även intäkterna från skatt på hushållens kapitalvinster beräknas ha minskat 2016 från en hög nivå 2015. Nedgången i skattekvoten 2017 förklaras främst av höga återbetalade anstånd från företag 2016 och av att intäkterna från hushållens kapitalinkomster bedöms fortsätta falla något till följd av lägre kapitalvinster.

I slutet av prognosperioden ökar åter intäkterna från skatt på kapital sitt bidrag till skattekvoten. Det förklaras till övervägande del av att intäkterna från avkastningsskatt väntas växa i en snabbare takt än BNP, vilket i sin tur beror på en förväntad stark ökning av statslåneräntan från 0,8 procent 2017 till 2,8 procent 2020. Att skattekvoten minskar något 2020 förklaras främst av att lönesumman, som utgör den enskilt största skattebasen, minskar något som andel av BNP.

Tabell 5.9 Skattekvot 2015–2020

Procent av BNP

	Utfall	Prognos				
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Skattekvot	43,3	43,8	43,6	43,6	43,8	43,7
Varav						
Skatt på arbete	25,1	26,0	26,2	26,3	26,3	26,2
Skatt på kapital	5,9	5,1	5,0	5,0	5,0	5,1
Skatt på konsumtion	12,1	12,3	12,2	12,1	12,1	12,1
Övriga skatter	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3

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

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

5.3 Statens inkomster

Skatteinkomster

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

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

Skillnaden mellan skatteintäkter och skatteinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna består i sin tur av uppbörds- och betalningsförskjutningar.

Den offentliga sektorns skatteintäkter, periodiseringar, övriga inkomster och inkomsterna i statens budget redovisas i tabell 5.3.

Övriga inkomster

Inkomster av statens verksamhet

Inkomsttypen Inkomster av statens verksamhet består bl.a. av utdelningar från statens aktieinnehav, affärsverkens inlevererade överskott, Riksbankens inlevererade överskott, räntekomster och inkomster av offentligrättsliga avgifter. Inkomsterna för 2016 minskade under denna inkomsttyp jämfört med 2015, i huvudsak på grund av minskade aktieutdelningar från de statligt ägda bolagen och ett lägre inlevererat överskott från Riksbanken. Inkomsterna

beräknas sjunka ytterligare 2017, för att senare år under prognosperioden stiga successivt mot ungefär samma nivå som 2016. Utvecklingen förklaras dels av att Riksbankens inlevererade överskott succesivt förväntas minska, dels av att aktieutdelningarna från de statligt ägda bolagen bedöms minska 2017, för att därefter stiga från 2018 och framåt.

Inkomster av försäld egendom

Under inkomsttypen Inkomster av försäld egendom redovisas försäljningar av olika slags statlig egendom. Inkomster från försäljningar av aktier i statligt ägda bolag utgör vanligtvis den största delen av dessa inkomster. Under prognosperioden gör regeringen ett beräknings-tekniskt antagande om försäljningar om 5 miljarder kronor per år.

Återbetalning av lån

Under inkomsttypen Återbetalning av lån redovisas återbetalningar av lån utställda av staten. Den övervägande delen av inkomsterna under inkomsttypen består av återbetalningar av studiemedel upptagna före 1989. I det nuvarande studiestödssystemet 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 inkomsttitel gradvis minska eftersom antalet återbetalare i det gamla systemet blir färre.

Kalkylmässiga inkomster

Under inkomsttypen Kalkylmässiga inkomster redovisas huvudsakligen statliga pensionsavgifter, men även avskrivningar och amorteringar. Under prognosperioden väntas dessa inkomster gradvis öka, vilket förklaras av ökade inkomster av premier för statlig tjänstepension.

Bidrag m.m. från EU

Under inkomsttypen Bidrag m.m. från EU redovisas bidrag från olika EU-fonder. De största enskilda posterna utgörs av 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 denna inkomsttyp ligga på en stabil nivå, som är något högre än 2016.

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. De tillkommande inkomsterna består av inkomster som bruttoredo visas i statens budget. Motsvarande poster avräknas på andra inkomstitlar eller förekommer med samma belopp på budgetens utgiftssida. Inkomsterna består av tullmedel som tillfaller EU och 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 mot myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, t.ex. insättningsgaranti- och resolutionsavgifter.

De tillkommande inkomsterna uppgår till 10–11 miljarder kronor per år under prognosperioden. Avräkningarna, som påverkar inkomsterna negativt, beräknas vara 12 miljarder kronor högre 2020 än 2016. Detta beror framför allt på den bedömda utvecklingen av inkomsterna från kommunal mervärdesskatt och statlig mervärdesskatt, men även på den bankresolutionsavgift som infördes 2016.

Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto

Under inkomsttypen Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto redovisas stöd som enligt nationalräkenskaperna är att likställa med utgifter. Redovisningen syftar till att öka riksdagens möjligheter att granska statens budget. 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.

Tabell 5.10 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar

Miljarder kronor, bruttoeffekter i förhållande till föregående år

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Skatt på arbete	11,8	27,2	3,6	1,7	1,6	-0,3
<i>Kommunalskatt</i>	4,9	1,5	0,4	0,1	0,8	-0,3
Förändrad medelutdebitering	2,6	2,3	0,2			
Avdragsrätten för privat pensionssparande - sänkt och slopat avdrag	2,5	1,1				
Ändringar av grundavdraget (pensionärer)		-1,8				
Ändrade avdragsregler			0,3			
Nedsatt förmånsvärde för vissa miljöanpassade bilar	-0,1	0,0	-0,2	0,0	0,0	-0,3
Övrigt	-0,1	0,0		0,2	0,9	
<i>Statlig skatt</i>	0,7	1,9	1,2	1,3	0,0	
Avdragsrätten för privat pensionssparande - sänkt och slopat avdrag	0,7	0,3				
Skiktgränsjusteringar		1,7	1,3	1,4		
<i>Skattereduktioner</i>	0,0	8,3	-0,7			
Husavdrag		5,3	-0,7			
Jobbskatteavdrag		2,7				
Slopad skattereduktion för gåvor		0,3				
<i>Socialavgifter</i>	6,3	15,4	2,6	0,2	0,8	
Särskild löneskatt äldre		2,1				
Slopad nedsättning av socialavgifterna för unga i två steg	6,6	13,3	3,1			
Förändringar i nedsättningen av socialavgifter för unga	-0,3					
Nedsättning socialavgift	-0,1		-0,5	0,1		
Övrigt				0,1	0,8	
Skatt på kapital	0,2	2,1	2,0	-1,5	-1,2	-0,8
<i>Inkomstskatt, företag</i>			2,4	0,3		
Avdragsförbud för ränta på vissa efterställda lån			1,7			
Avdragsrätt för representationsmåltider			0,8	0,3		
<i>Fastighetsskatt</i>			-1,2	-1,2	-1,2	-1,0
Vattenkraft: skattesatssänkningar			-1,2	-1,2	-1,2	-1,0
<i>Övriga skatter på kapital</i>	0,2	2,1	0,8	-0,6		0,2
Beskattnings vid överlåtelse av fastighet till juridisk person		0,1	0,3			
Golv för statslåneräntan i skattelagstiftningen, avkastningsskatt på pensionsmedel			0,6	-0,6		
Ändrade regler för kapitalförsäkringar	-0,1	1,0				
Investeringsfonder samt investeringssparkonto	0,5	1,0				
Ändrade 3:12-regler	-0,2	0,0	0,1			
Övrigt		-0,1	-0,3			0,2
Skatt på konsumtion	5,1	5,1	1,3	1,2	1,9	
<i>Mervärdesskatt</i>	0,0	-0,3	-0,4			
<i>Skatt på energi och miljö</i>	1,3	4,6	0,3	0,1	1,9	
Energiskatt	-0,1	4,2	2,2	2,0	1,8	
Koldioxidskatt	1,1	0,0	0,0	0,3	0,1	
Skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer	0,3	0,4	-1,9	-2,3		
<i>Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror</i>	3,7	0,7	1,5	1,1		
Skatt på vägtrafik, trängselskatt m.m.	1,7	0,7	0,0	0,0		
Skatt på tobak	0,7					
Skatt på alkohol	1,3		0,3			
Kemikalieskatt			1,1	1,1		
Restförda och övriga skatter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Totala skatteintäkter	17,1	34,3	6,9	1,4	2,3	-1,1
Totala skatteintäkter, exkl. kommunal utdebitering	14,5	32,0	6,7	1,4	2,3	-1,1

Anm.: Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan. Tabellen visar både tidigare beslutade och i denna proposition föreslagna och aviserade regeländringar. I de celler i tabellen ovan där det står 0,0 uppgår beloppet till mindre än 0,05 miljarder kronor.

Källa: Egna beräkningar.

5.4 Uppföljning av statens inkomster 2015–2020

Jämförelse med prognoserna i budgetpropositionen för 2017

I detta avsnitt jämförs prognosen för skatteintäkterna i denna proposition med prognosen i budgetpropositionen för 2017. Vidare görs en uppföljning av inkomsterna i statens budget för 2015 och 2016. Prognoskillnaderna finns redovisade i tabell 5.13. I tabell 5.11 finns de viktigaste antagandena för skatteprognoserna och en jämförelse med bedömningen i budgetpropositionen.

Skatt på arbete

Utfallet för intäkterna från skatt på arbete 2015 blev marginellt högre jämfört med prognosen i budgetpropositionen. Upprevideringen förklaras till stor del av att intäkterna från den särskilda löneskatten blev högre än förväntat.

Även för 2016 har intäkterna reviderats upp något, vilket till viss del kan förklaras av att husavdraget bedöms bli lägre än bedömningen i budgetpropositionen. En höjning av prognosen för den särskilda löneskatten till följd av utfallet 2015 bidrar också till upprevideringen. En lägre prognos för lönesummans utveckling har samtidigt en motverkande effekt.

För övriga prognosår har intäkterna från skatt på arbete reviderats ned. Nedrevideringen förklaras bl.a. av att prognosen för lönesumman har reviderats ned.

Tabell 5.11 Antagandena i skatteprognoserna och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2017

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP, marknadspris ¹	6,2	4,7	4,7	3,9	4,0	4,4
Diff. BP17	0,1	-0,3	0,5	-0,1	-0,4	-0,3
Arbetade timmar ²	1,2	2,3	1,5	0,9	0,7	0,7
Diff. BP17	0,0	0,1	0,0	0,2	-0,1	-0,1
Timlön ³	3,2	2,6	3,2	3,2	3,4	3,4
Diff. BP17	0,0	-0,1	0,1	-0,2	0,0	0,0
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	4,3	4,7	4,8	4,1	4,2	4,1
Diff. BP17	0,0	-0,3	0,2	0,0	0,0	-0,1
Arbetslöshet ⁴	7,4	6,9	6,6	6,4	6,3	6,2
Diff. BP17	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0
Arbetsmarknadspolitiska program ⁵	3,7	3,5	3,5	3,6	3,5	3,4
Diff. BP17	0,0	-0,2	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
Hushållens konsumtionsutgifter ¹	3,7	3,3	3,9	4,4	4,9	5,2
Diff. BP17	0,0	-1,0	-0,6	-0,2	0,1	0,3
Kommunal medelskattesats ⁶	31,99	32,10	32,11	32,11	32,11	32,11
Diff. BP17	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Statslåneränta ⁶	0,6	0,3	0,8	1,5	2,2	2,8
Diff. BP17	0,0	-0,1	-0,4	-0,8	-0,9	-1,0
KPI juni-juni	-0,4	1,0	1,5	1,6	2,2	2,6
Diff. BP17	0,0	0,0	0,1	-0,5	-0,5	-0,5
Inkomstbasbelopp ⁷	58,1	59,3	61,5	63,3	65,3	67,4
Diff. BP17	0,0	0,0	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3
Prisbasbelopp ⁷	44,5	44,3	44,8	45,5	46,2	47,2
Diff. BP17	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1	-0,4
Inkomstindex	158,9	162,1	168,2	173,1	178,4	184,3
Diff. BP17	0,0	0,0	-0,4	-0,8	-0,7	-0,7
Skiktgräns ⁸	430,2	430,2	438,9	450,1	466,3	486,0
Diff. BP17	0,0	0,0	0,0	0,7	-1,5	-4,0
Övre skiktgräns ⁸	616,1	625,8	638,5	654,8	678,3	707,0
Diff. BP17	0,0	0,0	0,0	1,0	-2,3	-5,9

¹ Löpande priser, procentuell förändring.

² Kalenderkorrigerat, anställda.

³ Enligt Nationalräkenskapernas (NR) definition.

⁴ Arbetslöshet 15–74 år.

⁵ Procent av arbetskraften.

⁶ Medelvärde under året, procent.

⁷ Tusental kronor.

⁸ Avser skiktgräns för statlig inkomstskatt. Tusentals kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Skatt på kapital

Prognosen för intäkterna från skatt på kapital har jämfört med budgetpropositionen reviderats ned något 2016. Det förklaras av att hushållens ränteavdrag bedöms bli högre än enligt bedömningen i budgetpropositionen, vilket minskar skatteintäkterna. För 2018–2020 har intäkterna från skatt på kapital reviderats ned med i genomsnitt 5 miljarder kronor per år. Nedrevideringen förklaras till stor del av lägre intäkter från avkastningsskatt på pensions- och kapitalförsäkringar på grund av en lägre nivå för statslåneräntan jämfört med bedömningen i budgetpropositionen.

Det slutliga taxeringsutfallet för skatt på företagsvinster 2015 blev något högre än enligt prognosen i budgetpropositionen. Det förklaras av en bättre utveckling av företagets vinster än vad som förväntades i budgetpropositionen. Prognosen för skatt på företagsvinster 2016–2018 har reviderats upp marginellt till följd av en samlad bedömning av en rad faktorer, exempelvis utfallet för beskattningsåret 2015. Samtidigt har prognosen för skatt på företagsvinster reviderats ned marginellt för 2019 och 2020 till följd av att den svenska ekonomin väntas utvecklas mer måttligt mot slutet av prognosperioden än vad som antogs i budgetpropositionen.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Prognosen för intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror har reviderats upp för samtliga år jämfört med prognosen i budgetpropositionen. Till största delen är det intäkterna från mervärdesskatten som väntas öka starkare. De höga utfallen för 2015 och 2016 har föranlett upprevideringar av prognosen, trots att prognosen för hushållens konsumtion reviderats ned. Samtidigt har intäkterna från punktskatterna reviderats upp marginellt, vilket i huvudsak beror på att användningen av diesel väntas bli högre enligt Energimyndighetens senaste prognos.

Periodiseringar

Jämfört med prognosen i budgetpropositionen medförde periodiseringseffekter att statens skatteinkomster blev 27 miljarder kronor högre 2016. Det förklaras främst av att intäktsräntan på skattekontot skapade incitament för företag och hushåll att placera pengar på kontot utöver skattebetalningar. För 2017 väntas motsvarande negativa effekt på periodiseringsposten, när

merparten av de placerade medlen från företag och hushåll betalas ut.

Övriga inkomster

Utfallet för intäkter av övriga inkomster 2016 var lägre än vad som bedömdes i budgetpropositionen, främst beroende på lägre inkomster av försäld egendom (se tabell 5.12).

Tabell 5.12 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2017

Miljarder kronor

	Prognos				
	2016	2017	2018	2019	2020
2000 Inkomster av statens verksamhet	0,2	-1,0	-1,0	-1,4	-1,2
3000 Inkomster av försäld egendom	-4,8	0,1	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	0,5	1,0	0,6
6000 Bidrag m.m. från EU	0,1	0,8	-0,2	-0,3	-0,3
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-0,3	1,3	1,6	-0,7	-0,9
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Övriga inkomster	-4,8	1,3	0,9	-1,4	-1,7

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

Källa: Egna beräkningar.

För 2017 och 2018 har inkomsterna reviderats upp något, medan de reviderats ned för 2019 och 2020. De mest signifikanta revideringarna avser inkomster av statens verksamhet och avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet.

Inkomster av statens verksamhet bedöms för samtliga år under prognosperioden bli lägre än vad som förväntades i budgetpropositionen till följd av lägre inkomster från räntor på skattekonton m.m., nedjusterade offentligt rättsliga avgifter och en förändrad bedömning avseende inkomsterna från statens aktier för 2017. Inkomsttypen Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet påverkas samtliga år av en lägre prognos för den kommunala kompensationen för mervärdesskatt, som minskar avräkningarnas negativa bidrag till övriga inkomster. Därtill påverkas avräkningarna av högre intäkter som förs till fonder, främst beroende på högre bankresolutionsavgifter i samband med omstruktureringen av Nordea fr.o.m. 2019 och framåt, vilket ökar avräkningarnas negativa bidrag till övriga inkomster.

Tabell 5.13 Aktuell prognos jämfört med budgetpropositionen för 2017, den ursprungligt beslutade budgeten för 2015 samt statens budget för 2016

Miljarder kronor

Inkomstår	Jämförelse med budgetpropositionen för 2017									
	Utfall 2015	Jmf. BB 2015	Aktuell prognos	Jmf SB 2016	Prognos					
			2016		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Skatt på arbete	1 049,8	-2,5	1 140,3	6,6	0,7	2,1	-4,4	-5,5	-4,9	-5,7
<i>Direkta skatter</i>	<i>558,3</i>	<i>-7,9</i>	<i>608,1</i>	<i>1,6</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,6</i>	<i>-4,8</i>	<i>-6,4</i>	<i>-5,7</i>	<i>-6,0</i>
Kommunal inkomstskatt	635,7	-1,9	670,0	1,6	-1,4	-1,5	-4,0	-4,7	-5,3	-6,8
Statlig inkomstskatt	50,8	-0,6	56,6	-0,8	0,1	-0,1	-0,5	-1,0	-0,2	0,3
Jobbskatteavdrag	-104,0		-104,9	-1,2	0,2	0,0	0,2	-0,2	0,4	1,1
Husavdrag	-23,7		-13,3	2,0	0,1	1,0	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6
Övrigt	-0,6		-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Indirekta skatter</i>	<i>491,5</i>	<i>5,4</i>	<i>532,3</i>	<i>5,1</i>	<i>1,6</i>	<i>2,7</i>	<i>0,5</i>	<i>0,9</i>	<i>0,8</i>	<i>0,3</i>
Arbetsgivaravgifter	491,6	13,3	515,6	3,2	0,1	-0,3	-2,2	-1,7	-1,9	-2,3
Egenavgifter	11,8	-1,9	13,1	-0,5	-0,2	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1
Särskild löneskatt	40,3	-2,3	44,5	1,1	1,9	1,7	2,2	2,3	2,3	2,4
Nedsättningar	-19,1	-3,8	-5,9	1,9	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på tjänstegruppliv	0,5	-0,2	0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avgifter till premiepensionssystemet	-33,6	0,2	-35,6	-0,4	0,0	0,9	0,2	0,1	0,1	0,1
Skatt på kapital	245,0	54,6	222,4	22,2	4,1	-1,2	0,5	-4,0	-6,5	-6,3
Skatt på kapital, hushåll	69,1	28,0	61,6	14,8	2,4	-1,8	0,4	-1,5	-0,5	0,9
Skatt på företagsvinster	119,6	24,5	106,4	5,1	2,0	0,9	0,7	0,7	-1,0	-0,7
Avkastningsskatt	8,4	-0,8	3,5	-1,6	-0,1	-0,7	-1,0	-3,4	-5,3	-6,7
Fastighetsskatt	32,4	0,9	32,9	0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Stämpelskatt	10,9	1,6	12,3	2,8	0,0	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4
Kupongskatt m.m.	4,6	0,3	5,7	0,8	0,0	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7
Skatt på konsumtion och insatsvaror	501,6	7,7	532,8	22,4	0,0	5,8	9,3	6,9	7,4	8,1
Mervärdesskatt	380,3	9,3	406,4	21,2	0,0	5,9	8,7	6,1	6,5	7,1
Skatt på tobak	11,8	0,4	11,9	0,5	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Skatt på etylalkohol	4,2	0,2	4,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Skatt på vin m.m.	5,7	0,0	5,7	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Skatt på öl	3,9	-0,1	4,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Energiskatt	40,7	-1,1	44,6	-0,4	0,0	-0,2	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1
Koldioxidskatt	24,6	-0,5	24,1	1,3	0,0	0,4	0,8	1,0	1,1	1,1
Övriga skatter på energi och miljö	4,8	-0,2	5,2	-0,3	0,0	-0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Skatt på vägtrafik	18,8	-0,3	19,7	-0,4	0,0	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Övriga skatter	6,8	-0,2	7,0	0,3	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3
Skatt på import	6,3	0,3	6,1	-0,4	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1
Restförda skatter och övriga skatter	7,6	4,2	15,9	10,1	0,3	4,7	1,0	1,0	3,1	3,1
Restförda skatter	-4,3	2,3	-4,7	1,2	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Övriga skatter	11,9	1,9	20,6	8,9	0,3	5,1	1,4	1,4	3,5	3,5
Totala skatteintäkter	1 810,2	64,2	1 917,5	60,9	5,0	11,5	6,5	-1,6	-1,0	-0,9
Avgår EU-skatter	-6,3	-0,3	-6,1	0,4	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 803,9	63,9	1 911,4	61,3	5,0	11,5	6,5	-1,6	-1,0	-0,8
Avgår, kommunala inkomstskatter	-651,7		-686,3	-1,7	1,5	1,5	4,0	4,8	5,5	6,9
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-224,1		-233,7	-0,8	0,0	2,4	1,1	0,8	1,0	1,3
Statens skatteintäkter	928,1	66,0	991,4	58,8	6,6	15,3	11,6	3,9	5,5	7,5
Periodiseringar	-34,1	-31,2	52,4	32,4	-6,6	27,5	-20,8	11,0	6,7	2,7
Statens skatteinkomster	893,9	34,8	1 043,8	91,2	0,0	42,9	-9,2	15,0	12,2	10,2

Anm.: I den vänstra delen av tabellen ovan görs jämförelsen av utfallet för 2015 mot den beslutade budgeten för 2015. Där finns inte samma detaljeringsgrad varför några celler är tomma. Dessutom försvåras jämförelsen av att i beslutad budget för 2015 redovisas förslaget om avskaffad nedsättning av socialavgifter för unga i posten Arbetsgivaravgifter, medan det redovisas i posten Nedsättningar i utfallet för 2015.

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Uppföljning av den beslutade budgeten för 2015 och statens budget för 2016

Skatt på arbete

Utfallet för intäkterna från skatt på arbete 2015 blev lägre jämfört med vad som beräknades i den beslutade budgeten för 2015. Det beror bl.a. på att de direkta skatterna blev lägre. Samtidigt blev de indirekta skatterna högre, vilket förklaras av att nedsättningen av socialavgifterna för unga reducerades den 1 augusti 2015.

År 2016 bedöms intäkterna från skatt på arbete blivit högre än vad som beräknades i budgeten för samma år. Förklaringen är delvis en uppreviderad prognos för lönesummans utveckling. En annan förklaring är husavdraget, som bedöms bli lägre än vad som bedömdes tidigare.

Skatt på kapital

Jämfört med beräkningarna i den beslutade budgeten för 2015 ökade intäkterna från skatt på kapital markant. Det var både intäkter från skatt på hushållens kapitalvinster och skatt på företagsvinster som bidrog till den kraftiga ökningen. Den stora ökningen av intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster förklaras främst av att hushållens kapitalvinster blev betydligt högre än förväntat. Även hushållens utdelningsinkomster blev högre än förväntat. Den stora upprevideringen av intäkterna från skatt på företagsvinster förklaras främst av en tillfälligt kraftig ökning av nivån på grund av att en enskild koncern gjorde oväntat stora vinster 2015.

Jämfört med beräkningarna i statens budget för 2016 har intäkterna från skatt på kapital reviderats upp betydligt. Framför allt beror detta på att intäkter från skatt på hushållens kapitalinkomster bedöms bli större än beräknat, men även intäkterna från skatt på företagsvinster har reviderats upp något. Upprevideringen av prognosen för skatt på hushållens kapitalinkomster förklaras främst av att hushållens kapitalvinster även 2016 förväntas ha blivit betydligt högre än enligt tidigare bedömning. Det förklaras i sin tur av en gynnsam utveckling på bostads- och aktiemarknaden.

Intäkterna från skatt på företagsvinster 2016 har reviderats upp jämfört med bedömningen i budgeten för samma år, till följd av högre utfall avseende beskattningsår 2014 och 2015 samt bättre makroförutsättningar än i den beräk-

ningen som låg till grund för statens budget för 2016.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror blev nästan 8 miljarder kronor högre 2015 än vad som beräknades i den beslutade budgeten för 2015. Det beror på att intäkterna från mervärdesskatten var betydligt högre än väntat, vilket i sin tur beror både på en starkare återhämtning av konjunkturen och på att sammansättningen av hushållens konsumtion var gynnsam för mervärdesskatteintäkterna.

År 2016 väntas intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror ha uppgått till 533 miljarder kronor, vilket är mer än 22 miljarder kronor högre än vad som beräknades i budgeten för 2016. Även detta år beror det på att utfallet för mervärdesskatten var betydligt högre än väntat. Det förklaras i sin tur både av att investeringarna ökat mycket starkare än vad som förväntades i budgeten för 2016 och av att sammansättningen i hushållens konsumtion var gynnsam för mervärdesskatteintäkterna.

Periodiseringar

Jämfört med den beslutade budgeten för 2015 blev periodiseringarna betydligt mer negativa än vad som beräknades i den ursprungliga budgeten. Det förklaras till stor del av en enskild koncerns stora inbetalning av skatt under 2016 som avsåg inkomstår 2015.

År 2016 beräknas periodiseringarna ha blivit betydligt mer positiva än vad som beräknades i budgeten samma år. Det förklaras främst av höga inbetalningar på skattekontot från hushåll och företag till följd av en attraktiv intäktsränta.

Övriga inkomster

Utfallet för övriga inkomster blev lägre 2015 jämfört med bedömningen i den ursprungligt beslutade budgeten för 2015 (se tabell 5.14). Skillnaden förklaras främst av lägre inkomster av försäld egendom, men även 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.

Utfallet för inkomsterna 2016 blev lägre än vad som beräknades i budgeten för 2016. Denna avvikelse förklaras främst av högre avräkningar

m.m. i anslutning till skattesystemet, beroende på införandet av resolutionsfondsavgifter och högre kommunal kompensation för mervär-

desskatt. Avvikelsen förklaras till stor del även av lägre inkomster av försäld egendom.

Tabell 5.14 Övriga inkomster, utfall 2015–2016 jämfört med ursprungligt beslutad budget för 2015 respektive statens budget för 2016

Miljarder kronor

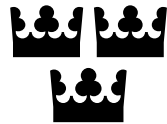
	Utfall 2015	Jmf. BB 2015	Utfall 2016	Jmf SB 2016
2000 Inkomster av statens verksamhet	39,0	5,3	31,3	0,1
3000 Inkomster av försäld egendom	0,1	-14,9	0,2	-4,8
4000 Återbetalning av lån	0,9	0,0	0,8	0,0
5000 Kalkylmässiga inkomster	9,7	-0,3	10,8	0,1
6000 Bidrag m.m. från EU	9,7	-0,6	11,0	-1,7
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-85,8	-2,2	-95,1	-6,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	-8,2	0,3	0,0	0,0
Övriga inkomster	-34,4	-12,3	-41,1	-12,8

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

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

6

Utgifter



6 Utgifter

Sammanfattning

- Som andel av BNP väntas de takbegränsade utgifterna minska från 27,1 till 25,2 procent mellan 2016 och 2020.
 - De takbegränsade utgifterna beräknas öka med 120 miljarder kronor mellan 2016 och 2020. Det motsvarar en genomsnittlig ökning om ca 30 miljarder kronor eller 2,5 procent per år.
 - De utgiftsområden som bidrar mest till utgiftsökningen mellan 2016 och 2020 är utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn samt utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen. Sammanlagt ökar dessa utgiftsområden med drygt 38 miljarder kronor under perioden.
 - Utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget beräknas sammanlagt öka med knappt 50 miljarder kronor mellan 2016 och 2020.
 - Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) beräknas de takbegränsade utgifterna 2017–2020 bli mellan 6 och 17 miljarder kronor lägre per år. De främsta förklaringarna till det är att antalet asylsökande, kommunmottagna nyanlända och antalet utbetalda nettodagar med sjukpenning beräknas bli lägre.
-

I detta avsnitt redovisas och analyseras utvecklingen av utgifterna i statens budget och de takbegränsade utgifterna. Utgiftssidan i statens budget delas in i 27 utgiftsområden och posten Minskning av anslagsbehållningar. Till budgetens utgiftssida hör även Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen (se avsnitt 7.2). De utgifter som omfattas av utgiftstaket, de s.k. takbegränsade utgifterna, består av utgifterna under utgiftsområde 1–25 och 27 samt utgifterna inom ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

I tabell 6.1 framgår översiktligt utgifterna under budgetens utgiftsområden och de takbegränsade utgifterna mellan 2016 och 2020. I tabell 6.2 presenteras utgifterna per utgiftsområde för samma tidsperiod.

I avsnitt 6.1 beskrivs utvecklingen av statens utgifter över tid, hur medlen fördelas på olika områden och vilka faktorer som driver utgiftsutvecklingen.

I avsnitt 6.2 redovisas en jämförelse mellan den aktuella utgiftsprognosen för 2017 och de ursprungligt anvisade medlen i statens budget för samma år.

I avsnitt 6.3 jämförs utgiftsprognosen för 2018–2020 med den bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2017.

Tabell 6.1 Utgifter under utgiftsområden i statens budget och takbegränsade utgifter

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall 2016	Prognos 2017	Beräknat		
			2018	2019	2020
Utgifter under utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor ¹	899	942	958	957	969
<i>Procent av BNP</i>	<i>20,5</i>	<i>20,6</i>	<i>20,1</i>	<i>19,3</i>	<i>18,7</i>
Statsskuldsräntor m.m. ¹	2	14	11	20	30
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,0</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>
Summa utgiftsområden	901	956	969	976	999
<i>Procent av BNP</i>	<i>20,6</i>	<i>20,9</i>	<i>20,3</i>	<i>19,7</i>	<i>19,3</i>
Ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget	285	300	313	324	335
<i>Procent av BNP</i>	<i>6,5</i>	<i>6,5</i>	<i>6,6</i>	<i>6,5</i>	<i>6,5</i>
Takbegränsade utgifter ²	1 184	1 242	1 271	1 280	1 304
<i>Procent av BNP</i>	<i>27,1</i>	<i>27,1</i>	<i>26,7</i>	<i>25,8</i>	<i>25,2</i>
Utgiftstak ³	1 215	1 274	1 332	1 392	1 466
Budgeringsmarginal ⁴	31	32	61	112	162

¹ Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.² Utgiftsområden i statens budget (exklusive U026 Statsskuldsräntor m.m.) och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.³ Regeringens bedömning av nivå på utgiftstaket för 2020 (se avsnitt 4.2).⁴ Utrymmet mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna kallas budgeringsmarginalen.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 6.2 Utgifter per utgiftsområde 2016–2020

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2016 Utfall ¹	2017 Anslag ²	2017 Prognos	2018 Beräknat	2019 Beräknat	2020 Beräknat
1 Rikets styrelse	12 672	13 313	13 479	13 522	13 634	13 832
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	15 035	15 284	15 368	15 695	15 896	16 443
3 Skatt, tull och exekution	10 840	10 986	10 926	11 175	11 346	11 545
4 Rättsväsendet	42 289	43 817	43 938	43 622	44 780	45 804
5 Internationell samverkan	2 070	2 019	2 070	1 917	1 921	1 926
6 Försvar och samhällets krisberedskap	49 366	50 739	49 233	51 197	53 375	55 376
7 Internationellt bistånd	31 971	36 286	36 288	41 361	43 845	45 318
8 Migration	41 251	32 685	35 018	17 536	12 603	11 806
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	63 371	70 404	69 544	68 656	67 177	66 976
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	105 614	107 081	104 461	103 231	102 588	103 837
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	35 928	34 774	34 798	33 908	33 329	33 054
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	86 106	89 491	89 277	92 656	95 780	99 069
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	19 200	32 635	27 862	27 864	20 918	17 989
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	72 531	75 657	73 681	76 621	78 270	79 910
15 Studiestöd	19 486	22 434	20 398	22 188	22 632	23 816
16 Utbildning och universitetsforskning	66 026	73 058	70 971	74 733	74 499	75 465
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	14 072	14 521	14 420	14 674	14 687	14 668
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	3 059	6 755	4 973	6 783	6 796	6 805
19 Regional tillväxt	2 614	3 595	3 397	3 405	3 486	3 410
20 Allmän miljö- och naturvård	7 299	8 910	8 589	8 123	8 394	8 235
21 Energi	2 721	2 876	2 844	2 738	2 795	2 353
22 Kommunikationer	50 087	55 158	55 271	55 898	58 675	60 041
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	15 898	17 205	17 127	19 328	18 223	17 923
24 Näringsliv	5 891	6 456	6 376	6 597	6 732	6 267
25 Allmänna bidrag till kommuner	93 350	105 555	105 457	105 814	106 037	106 103
26 Statsskuldräntor m.m.	1 743	16 468	13 586	10 659	19 640	29 560
27 Avgiften till Europeiska unionen	30 350	29 586	26 614	40 080	41 648	42 908
Minskning av anslagsbehållningar				-1 388	-3 485	-1 839
Summa utgiftsområden³	900 839	977 749	955 967	968 591	976 220	998 597
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor⁴	899 096	961 281	942 381	957 994	956 642	969 102
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	285 357		299 860	313 371	323 774	335 079
Takbegränsade utgifter	1 184 453		1 242 241	1 271 365	1 280 416	1 304 181
Budgeteringsmarginal	30 547		31 759	60 635	111 584	161 819
Utgiftstak⁵	1 215 000		1 274 000	1 332 000	1 392 000	1 466 000

¹ Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2017.² Inklusive förslag enligt propositionen Vårändringsbudget för 2017 (prop. 2016/17:99).³ Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.⁴ Summa utgiftsområden exklusive UO26 Statsskuldräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldräntor.⁵ Regeringens bedömning av utgiftstak för 2020 (se avsnitt 4.2).

Källa: Egna beräkningar.

6.1 Utveckling av de takbegränsade utgifterna över tid

I detta avsnitt analyseras hur nivåerna på statens utgifter utvecklas mellan respektive år 2016–2020, hur medlen fördelas på olika områden och vilka faktorer som driver utgiftsutvecklingen. Dessa faktorer utgörs bl.a. av reformer, volymförändringar och makroekonomisk utveckling. Med reformer avses tidigare beslutade och aviserade åtgärder och i propositionen Vårändringsbudget för 2017 (prop. 2016/17:99) föreslagna åtgärder.

Tabell 6.3 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år

Miljarder kronor

	2017	2018	2019	2020
Takbegränsade utgifter	58	29	9	24
<i>Förklaras av:</i>				
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer ¹	25	-15	0	-1
Pris- och löneomräkning	2	4	4	5
Övriga makroekonomiska förändringar	15	19	16	19
Volym i transfereringssystemen ²	-1	-3	-9	-1
Tekniska justeringar ³	0	1	1	0
Övriga utgiftspåverkande faktorer	15	23	-3	3

¹ Förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2017 (prop. 2016/17:99) till följd av nya reformer medför höjda anslagsnivåer 2017 netto om ca 5,6 miljarder kronor. I redovisningen i tabell 6.3 ingår inte förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2017 som avser tillskott till följd av ändrade volymer utan att någon ny reform föreslås, eller tillskott till följd av den makroekonomiska utvecklingen. Detta avser de huvudsakligen regelstyrda anslagen 1:12 Rättsliga biträden m.m. under utgiftsområde 4 Rättsväsendet och 1:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden under utgiftsområde 8 Migration samt förslag avseende ett flertal anslag mot bakgrund av förändrade växelkurser. Dessa förslag medför höjda anslagsnivåer netto om ca 1,0 miljarder kronor. Vidare ingår inte anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket.

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 kostnaden per person i transfereringssystemen som inte direkt kan kopplas till den makroekonomiska utvecklingen.

³ Utgiftsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstakets nivå. Källa: Egna beräkningar.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med 120 miljarder kronor mellan 2016 och 2020, vilket i genomsnitt motsvarar 2,5 procent per år.

Den makroekonomiska utvecklingen förklarar den enskilt största delen av utgiftsökningen, sammanlagt 69 miljarder kronor. Utgiftsökningarna 2016–2020 förklaras också av reformer som bidrar till ökade utgifter om sammanlagt 9 miljarder kronor.

Utvecklingen av volymerna i transfereringssystemen väntas sammanlagt minska utgifterna med 14 miljarder kronor under samma period.

Pris- och löneomräkningen, dvs. systemet för uppräknig av i första hand myndigheternas förvaltningsanslag, medför att utgifterna sammanlagt ökar med 15 miljarder kronor mellan 2016 och 2020.

Posterna Tekniska justeringar och Övriga utgiftspåverkande faktorer förklarar utgiftsökningar om sammanlagt 40 miljarder kronor mellan 2016 och 2020.

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och de viktigaste faktorerna bakom den årliga förändringen redovisas i tabell 6.3. I den efterföljande beskrivningen motsvaras varje rad i tabellen av en rubrik.

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer

I detta avsnitt beskrivs hur utvecklingen av de takbegränsade utgifterna över tid påverkas av riksdagens tidigare beslut och regeringens nu aktuella förslag, oavsett i vilken proposition de har presenterats. Det är således den samlade budgeteffekten på de takbegränsade utgifterna, både vad gäller reformer och finansiering av dessa i förhållande till föregående år, som redovisas. I beskrivningen ingår budgeteffekterna av att tidigare reformer eller temporära program upphör eller minskar i omfattning.

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer beräknas öka utgifterna under utgiftstaket med sammanlagt 9 miljarder kronor mellan 2016 och 2020. Den årliga utvecklingen som framgår av tabell 6.3, med en relativt stor utgiftsökning till följd av beslut 2017 och en mindre utgiftsminskning 2018, förklaras i stor utsträckning av de reformer som regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2017. De flesta utgiftsökande åtgärderna beräknas få full effekt redan 2017, medan en av de huvudsakliga finansieringsåtgärderna inom migrationsområdet beräknas få full effekt först 2018. Det är en viktig förklaring till att utgifterna minskar till följd av beslut det året. I tabell 6.4 redovisas hur beslutade, föreslagna och aviserade reformer påverkar utgiftsutvecklingen fördelat på enskilda år och utgiftsområden. Nedan kommenteras i vilka ekonomiska propositioner några av de största utgiftspåverkande reformerna presenterats.

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

I propositionen Vårändringsbudget för 2017 presenteras förslag om att förstärka totalförsvaret. Detta medför att utgifterna beräknas öka 2017, jämfört med det föregående året.

I budgetpropositionerna för 2015 (prop. 2014/15:1) och 2016 (prop. 2015/16:1) presenterades satsningar för att förstärka Sveriges försvarsförmåga. Satsningarna beräknas öka utgifterna under utgiftsområdet 2017–2020, jämfört med det föregående året.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

En del av kostnaderna för mottagande av asylsökande är avräkningsbara från biståndsramen enligt den definition som används av OECD:s biståndskommitté DAC. En konsekvens av att de avräkningsbara utgifterna under utgiftsområde 8 Migration minskade jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) var att regeringen i propositionerna Vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:99) och Höständringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:2) sammantaget föreslog en ökning av medel till utgiftsområde 7 Internationellt bistånd för 2016. Detta medförde att utgifterna ökade 2016 och som en konsekvens av att ökningen endast avsåg 2016 minskar utgifterna 2017, jämfört med det föregående året.

I propositionen Vårändringsbudget för 2017 föreslås en ökning av biståndsanslaget för 2017. Detta medför att utgifterna under utgiftsområdet ökar 2017, jämfört med det föregående året.

I budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) presenterades förslag om bl.a. ett nytt ersättningsystem för ensamkommande barn och unga, som påverkade avräkningarna från biståndsramen. Förslagen beräknas medföra att utgifterna under utgiftsområdet minskar 2017, ökar 2018 samt minskar 2019 och 2020, jämfört med det föregående året.

Tabell 6.4 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med det föregående året till följd av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna reformer

	2017	2018	2019	2020
UO 1 Rikets styrelse	0,3	-0,1	-0,1	0,0
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,0	0,0	0,0	0,0
UO 3 Skatt, tull och exekution	0,0	0,0	0,0	0,0
UO 4 Rättsväsendet	0,7	-0,3	0,5	0,3
UO 5 Internationell samverkan	0,0	0,0	0,0	0,0
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap	1,3	-0,1	1,4	1,1
UO 7 Internationellt bistånd	-1,7	1,4	-1,3	-0,2
UO 8 Migration	2,0	-8,3	2,7	-0,1
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-1,6	-3,6	-3,4	-1,4
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	0,6	0,2	0,1	0,0
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,0	0,0	0,0	0,0
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,3	0,2	0,1	0,0
UO 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	2,4	-6,3	-2,9	-0,3
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	0,2	1,0	0,7	0,3
UO 15 Studiestöd	1,0	0,6	0,2	0,1
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	3,5	0,6	-0,9	0,0
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	0,3	0,0	-0,1	-0,1
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	0,5	0,0	0,0	0,0
UO 19 Regional tillväxt	0,2	-0,2	0,1	-0,1
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	1,1	-0,8	0,3	-0,2
UO 21 Energi	0,1	-0,1	0,0	-0,4
UO 22 Kommunikationer	1,9	0,3	2,0	0,4
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-0,6	0,5	0,1	-0,3
UO 24 Näringsliv	0,2	0,1	0,1	-0,5
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner	12,3	0,3	0,2	0,1
UO 27 Avgiften till Europeiska unionen	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	25,2	-14,7	-0,1	-1,4

Anm.: Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket ingår ej. Nu föreslagna reformer avser förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2017 (prop. 2016/17:99) som inte avser regelstyrda transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar). Källa: Egna beräkningar.

Utgiftsområde 8 Migration

I propositionen Vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:99) presenterades bl.a. en tillfällig ökning av anslaget för Migrationsverkets

förvaltningskostnader. Förslaget bidrog till att utgifterna under utgiftsområdet ökade 2016 och bidrar till att de minskar 2017, jämfört med det föregående året.

I budgetpropositionen för 2017 presenterades bl.a. förslag om ett fortsatt tillskott till Migrationsverkets förvaltningsanslag och en övergång till ett nytt ersättningssystem för ensamkommande barn och unga. Förslagen medför sammantaget att utgifterna under utgiftsområdet beräknas öka 2017, minska 2018 och öka 2019, jämfört med det föregående året.

I budgetpropositionen för 2016 presenterades reformer avseende bl.a. en ny placeringsform och ett nytt ersättningssystem för mottagande av ensamkommande barn och unga samt höjd ersättning till kommunerna för skola till asylsökande barn. Reformerna beräknades öka utgifterna under utgiftsområdet 2016 och bidra till minskade utgifter 2017, jämfört med det föregående året.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

I propositionen Vårändringsbudget för 2017 föreslås bl.a. anslagsökningar för läkemedelsförmånerna, förlossningsvård och den sociala barn- och ungdomsvården. Sammantaget ökar detta de beräknade utgifterna under utgiftsområdet 2017, jämfört med det föregående året.

I budgetpropositionen för 2017 presenterades anslagsökningar för läkemedelsförmånerna som bidrar till att de beräknade utgifterna 2017 ökar och eftersom tillskottet avtar i storlek beräknas utgifterna minska något 2018, jämfört med det föregående året.

I budgetpropositionen för 2016 presenterades förslag om bl.a. förstärkning av hälso- och sjukvården och ändrad uppräknings av timersättningen i den statliga assistansersättningen som sammantaget bidrar till att utgifterna under utgiftsområdet beräknades öka 2016 och minska 2017–2019, jämfört med det föregående året.

I Vårändringsbudget för 2015 (prop. 2014/15:99) presenterades reformer inom bl.a. äldreomsorgen och en ökning av anslaget Bidrag för läkemedelsförmånerna. Några av reformerna har en avtagande storlek över åren vilket medför att utgifterna under utgiftsområdet beräknas minska 2017–2019, jämfört med det föregående året. Satsningen avseende bemanning i äldreomsorgen är beräknad t.o.m. 2018.

År 2020 kommer ett antal tidigare beslutade tillfälliga reformer, avseende bl.a. förlossningsvård, kvinnors hälsa och ungas psykiska ohälsa, att upphöra. Detta innebär att utgifterna under utgiftsområdet beräknas minska 2020 jämfört med 2019.

Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering

I budgetpropositionen för 2017 presenterades ett nytt ersättningssystem för ensamkommande barn och unga som innebär att utgifterna under utgiftsområdet tillfälligt beräknas öka 2017, för att sedan minska 2018–2020, jämfört med det föregående året.

I budgetpropositionen för 2016 ändrades bl.a. schablonersättningarna till kommunerna, vilket bidrar till att utgifterna under utgiftsområdet beräknas öka 2017 och 2018 samt minska 2019, jämfört med det föregående året.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

I propositionen Vårändringsbudget för 2015 presenterades reformer avseende bl.a. arbetslöshetsförsäkringen, extratjänster, traineejobb, utbildningskontrakt och Arbetsförmedlingens verksamhet. Reformerna medför att utgifterna under utgiftsområdet beräknas öka 2017–2019, jämfört med det föregående året.

I budgetpropositionen för 2017 presenterades förslag om bl.a. satsningar på moderna beredskapsjobb i staten och höjt lönebidragstak, samtidigt som det föreslogs en nedjustering av antal extratjänster och traineejobb. Förslagen bidrar till att utgifterna under utgiftsområdet beräknas minska 2017, vara i stort sett oförändrade 2018 och öka 2019–2020, jämfört med det föregående året.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

I budgetpropositionen för 2017 presenterades reformer avseende studiemedel för fler platser inom satsningen på lärlingsutbildning för vuxna (lärlingsvux), satsningen på yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå (yrkesvux) samt lärar- och förskollärarytutbildning. Reformerna innebär att utgifterna under utgiftsområdet beräknas öka 2017–2020, jämfört med det föregående året.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

I budgetpropositionen för 2017 presenterades förslag om satsningar på forskning, innovation

och högre utbildning. Satsningarna medför att utgifterna under utgiftsområdet beräknas öka 2018, minska något 2019 och öka 2020, jämfört med det föregående året.

Hösten 2015 vidtog regeringen utgiftsbegränsande åtgärder för budgetåret 2016, som bl.a. innebar att medel för reformen fler anställda i lågstadiet betalades ut 2015 för verksamhet 2016. Som en följd av den förtida utbetalningen kunde medel omfördelas till senare år efter förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2016 (prop. 2015/16:99). Därtill minskades de särskilda medlen till universitet och högskolor. Sammantaget bidrar dessa åtgärder till att utgifterna beräknas öka 2017, jämfört med det föregående året.

I budgetpropositionen för 2016 presenterades reformer avseende bl.a. höjda lärarlöner, specialpedagogiskt stöd i grundskolan m.fl. skolreformer och fler platser inom yrkesvux och yrkeshögskolan. Reformerna får till följd att utgifterna under utgiftsområdet beräknas öka 2017, jämfört med det föregående året.

Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård

I propositionen Vårändringsbudget för 2017 presenteras förslag om anslagsökningar för klimatinvesteringar, vilket medför att utgifterna beräknas öka 2017 jämfört med det föregående året.

Utgiftsområde 22 Kommunikationer

I budgetpropositionen för 2017 presenterades reformer avseende bl.a. insatser för ökat cyklande, kapacitetshöjande åtgärder i järnvägsinfrastrukturen och vidmakthållande av den statliga transportinfrastrukturen. Reformerna beräknas öka utgifterna under utgiftsområdet 2017–2020, jämfört med det föregående året.

I propositionen Vårändringsbudget för 2015 presenterades reformer avseende bl.a. förstärkningar av järnvägsunderhållet. Dessa reformer upphör 2019, vilket bidrar till minskade utgifter jämfört med 2018.

I propositionen Vårändringsbudget för 2016 presenterades en engångsbesparing för vägunderhåll, vilket minskade utgifterna 2016 och beräknas öka utgifterna 2017, jämfört med det föregående året.

Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel

I budgetpropositionen för 2017 presenterades åtgärder avseende bl.a. höjt stöd till bredbands-

utbyggnad och omfördelning av förväntade utbetalningar inom landsbygdsprogrammet. Åtgärderna beräknas öka utgifterna under utgiftsområdet 2017 och 2018 jämfört med det föregående året. Även i budgetpropositionen för 2016 presenterades förslag och aviseringar avseende bl.a. omfördelning mellan år av medel inom landsbygdsprogrammet. Omfördelningarna beräknas minska utgifterna under utgiftsområdet 2017 och 2018, jämfört med det föregående året.

I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) justerades nivåerna i landsbygdsprogrammet med anledning av den nya programperioden för 2014–2020, vilket beräknas öka utgifterna 2018 jämfört med det föregående året.

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

I budgetpropositionen för 2017 presenterades åtgärder som innebar att kommuner och landsting tillförs permanenta medel för att höja kvaliteten och anställa fler inom välfärden. Satsningen medför att utgifterna under utgiftsområdet beräknas öka 2017, jämfört med det föregående året.

I budgetpropositionen för 2016 presenterades bl.a. satsningar på tandvård för unga vuxna, avgiftsfri öppenvård för personer som är 85 år och äldre och förstärkning av sjukvården. Som en följd av dessa reformer beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka 2017 och 2018, jämfört med det föregående året.

I propositionen Vårändringsbudget för 2015 presenterades ett förslag om att kompensera kommunsektorn med anledning av förslaget att slopa nedsättningen av arbetsgivaravgiften för unga. Åtgärden beräknas bidra till ökade utgifter under utgiftsområdet 2017, jämfört med det föregående året.

Till följd av en reform som presenterades i budgetpropositionen för 2014, avseende utökad matematikundervisning i årskurs 4–6, beräknas utgifterna under utgiftsområdet öka 2017, jämfört med det föregående året.

Pris- och löneomräkning

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. Pris- och löneomräkningen för 2017 fastställdes i samband med att riksdagen beslutade om budgetpropositionen för 2017. Omräkningen för 2018 har genomförts och ligger till grund för regeringens utgiftsprognos, men fastställs först då riksdagen beslutar om budgetpropositionen för 2018. För 2019 och 2020 baseras utgiftsprognosen på preliminära beräkningar.

Vid omräkningen av myndigheternas förvaltningsanslag används separata index för att spegla prisutvecklingen avseende löner, hyreskostnader och övrig förvaltning. Löneindex utgörs av ett arbetskostnadsindex som baseras på utvecklingen av arbetskostnaden för tjänstemän i tillverkningsindustrin två år före det aktuella året, med avdrag för ett tioårigt genomsnitt av produktivitetens utvecklingen i den privata tjänstesektorn. För omräkningen av löner 2018 är omräkningstalet 2,01 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 för omräkningsåret 2018 motsvarar 0,83 procent. Hyresavtal som kan omförhandlas under det kommande budgetåret räknas i stället om utifrån hyresutvecklingen i det geografiska område där fastigheten är belägen. I dessa fall blir omräkningstalet individuellt för varje berört anslag.

För omräkningen av övriga förvaltningskostnader används ett sammanvägt omräkningstal som speglar prisutvecklingen för ett urval av varor och tjänster, baserat på flera index från Statistiska centralbyrån. För omräkningen av övriga förvaltningskostnader 2018 är omräkningstalet 0,95 procent.

Pris- och löneomräkningen gör att utgifterna 2017 och 2018 ökar med 2 respektive 4 miljarder kronor jämfört med det föregående året. År 2019 bedöms pris- och löneomräkningen preliminärt ge ökade utgifter med ytterligare 4 miljarder kronor och 2020 med 5 miljarder kronor jämfört med det föregående året.

Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden. Flera transfereringar till hushållen följer den allmänna pris- och löneutvecklingen. Exempelvis påverkas storleken på ersättningen inom sjukpenningen och föräldraförsäkringen av timlön och inflation. År 2016–2020 medför den makroekonomiska utvecklingen att utgifterna ökar med sammanlagt 69 miljarder kronor. Nedan redovisas förklaringar till två av de större utgiftsförändringarna. I avsnitt 3 finns en närmare beskrivning av den makroekonomiska utvecklingen.

Inkomstgrundade pensioner ökar

De inkomstgrundade pensionerna i ålderspensionssystemet står för huvuddelen av den utgiftsökning som är hänförlig till den makroekonomiska utvecklingen 2016–2020. De årliga ökningarna i utgifterna för ålderspensionssystemet följer normalt löneutvecklingen i samhället, som avspeglas i inkomstindex. Den makroekonomiska utvecklingen väntas medföra att utgifterna för ålderspensionssystemet ökar med knappt 45 miljarder kronor, vilket motsvarar i genomsnitt ca 11 miljarder kronor per år 2016–2020.

Biståndet ökar till följd av en växande bruttonationalinkomst

Storleken på biståndsramen styrs av Sveriges bruttonationalinkomst (BNI). För 2017 uppgår biståndsramen till 0,99 procent av beräknad BNI. Utvecklingen av BNI bedöms öka biståndsramen med i genomsnitt ca 2 miljarder kronor per år 2016–2020.

Volymer i transfereringssystemen

Begreppet volymförändringar innefattar bl.a. utvecklingen av antalet personer i transfereringssystemen och längden på den tid som en person finns i ett transfereringssystem. I begreppet ingår också förändringar av nivån på styckkostnader i transfereringssystem som inte direkt kan kopplas till den makroekonomiska utvecklingen eller är att betrakta som reformer. Mellan 2016 och 2020 beräknas utgifterna minska med sammanlagt ca 14 miljarder kronor till följd av volymförändringar. De främsta orsakerna till det

är färre asylsökande och färre personer i sjukförsäkringen.

Nedan redovisas mer utförliga förklaringar till några av de större utgiftsförändringarna under prognosperioden som beror på volymförändringar.

Minskande utgifter för migration och etablering

Ett flertal konflikter och fattigdom i omvärlden har bidragit till att ett mycket stort antal människor har tvingats lämna sina hemländer. Sverige tog 2015 emot 162 877 asylsökande, vilket var en fördubbling jämfört med 2014. År 2016 sökte betydligt färre, 28 939 personer, asyl i Sverige. Även hittills under 2017 ligger antalet ansökningar på en betydligt lägre nivå än 2015. Migrationsverket har också en väsentligt lägre prognos för antalet asylsökande för de kommande åren jämfört med utfallet 2015.

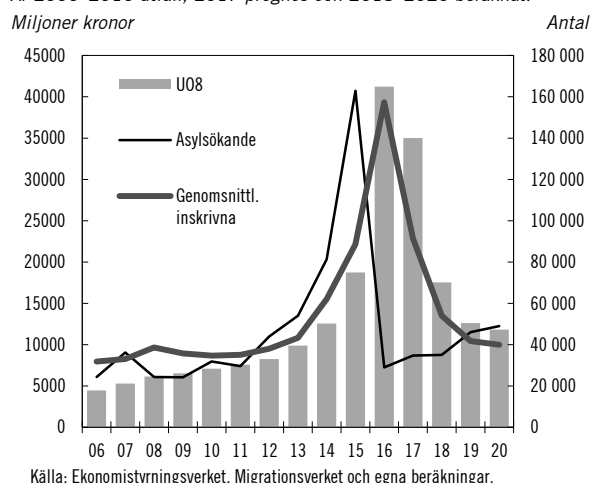
Den kraftiga minskningen av antalet nya asylansökningar jämfört med 2015 motsvaras inte på kort sikt av en lika kraftig minskning i de offentliga utgifterna. Anledningen till detta är att det huvudsakligen är antalet inskrivna och vistelsetiderna i mottagningssystemet som styr utgiftsutvecklingen under utgiftsområde 8 Migration. En relativt stor andel av de asylsökande som kom 2015 har ännu inte fått ett lagakraftvunnet beslut avseende sin ansökan om uppehållstillstånd och är således fortfarande inskrivna i mottagningssystemet.

Den genomsnittliga vistelsetiden i mottagningssystemet för personer som sökt uppehållstillstånd av asylskäl mer än fördubblades, från 237 dagar 2015 till ca 500 dagar 2016. Vid utgången av 2016 uppgick antalet inskrivna personer i mottagningssystemet till 122 708 personer. Under 2017 beräknas antalet bli ungefär hälften så stort, för att vid utgången av 2020 uppgå till 38 200 personer.

Det ökade antalet inskrivna medförde att utgifterna under utgiftsområde 8 Migration steg med 22,5 miljarder kronor mellan 2015 och 2016, till ca 41,2 miljarder kronor. Utgifterna beräknas minska redan under 2017 till 35,0 miljarder kronor men den huvudsakliga minskningen av utgifterna uppstår senare under prognosperioden, i takt med att antalet inskrivna och inskrivningstiderna minskar. Utgifterna för migration beräknas minska med ytterligare totalt 23,2 miljarder kronor till 11,8 miljarder kronor 2020 (se diagram 6.1).

Diagram 6.1 Utgifter för migration, antal asylsökande och genomsnittligt antal inskrivna i mottagningssystemet

År 2006–2016 utfall, 2017 prognos och 2018–2020 beräknat.



Utgiftsförändringarna under utgiftsområde 8 Migration påverkar utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, eftersom en del av kostnaderna för de asylsökandes första tid i Sverige avräknas från biståndsramen.

Utgifterna för etablering under utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrarers etablering beräknas minska från 27,4 miljarder kronor 2017 till knappt 17,5 miljarder kronor 2020. För mottagandet av nyanlända erhåller kommunerna bl.a. en schablonersättning som utbetalas under en tvåårsperiod. Det stora antalet ensamkommande barn som sökte asyl i Sverige under 2015 har också en stor effekt på utgifterna inom utgiftsområdet under prognosperioden. Det beror på att kommunerna får särskild ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga och på att sådan ersättning oftast betalas ut under flera år.

Av de som beviljas uppehållstillstånd är ungefär hälften mellan 20 och 64 år. De flesta av dessa personer deltar i etableringsuppdraget, vars syfte är att underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Deltagare i uppdraget är berättigade till etableringsersättning i två år. År 2016 uppgick antalet deltagare i uppdraget till ca 60 300 personer. Antalet deltagare förväntas öka ytterligare under 2017, för att därefter minska fram till 2020 (se tabell 6.5).

Fler barn och pensionärer

Antalet uttagna dagar med föräldrapenning har ökat under 2000-talet och beräknas fortsätta öka med ca 9 procent mellan 2016 och 2020 (se tabell 6.5). Ökningen beror dels på att fler barn föds,

dels på att fler barn invandrar. Föräldrapenning används i störst omfattning av kvinnor. Männen andel av uttaget har dock ökat successivt, från 0,5 procent vid införandet av förmånen 1974 till 27 procent 2016. År 2020 beräknas männen andel av det totala antalet föräldrapenningdagar ha ökat till cirka 30 procent. Eftersom män har en högre genomsnittlig ersättningsnivå blir utgifterna för föräldrapenning högre när deras uttag växer. Det ökade antalet barn medför också att antalet barnbidrag väntas öka med ca 5 procent mellan 2016 och 2020 (se tabell 6.5). Sammantaget bidrar volymförändringar till att utgifterna ökar med 7,7 miljarder kronor under utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn mellan 2016 och 2020.

Antalet personer med inkomstgrundad pension beräknas fortsätta att öka framöver (se tabell 6.5). Ökningstakten väntas dock bli långsammare än den senaste tioårsperioden, då de stora kullarna födda på 1940-talet beviljades pension. De blivande ålderspensionärerna har i allt högre utsträckning haft en pensionsgrundande inkomst och en i genomsnitt högre inkomstgrundad pension än dagens ålderspensionärer, vilket innebär att de inte väntas erhålla garantipension i samma utsträckning.

Som en följd av detta väntas antalet pensionärer med garantipension minska mellan 2016 och 2020 (se tabell 6.5). Sammantaget innebär dessa trender att en successivt växande andel av de samlade pensionsutbetalningarna från statens budget och ålderspensionssystemet kommer att utbetalas från ålderspensionssystemet, och att de pensioner som betalas ut från utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom i statens budget successivt minskar.

Färre personer i sjukförsäkringen

Antalet uttagna nettodagar med sjuk- och rehabiliteringspenning förväntas minska svagt mellan 2016 och 2020, efter att ha ökat sedan 2011. Det beror på att ökningstakten i antalet nya sjukfall har avstannat, samtidigt som en högre andel sjukfall avslutas vid 90 och 180 dagar (tidsgränserna i rehabiliteringskedjan). Dessutom minskar antalet personer med sjukersättning, då många kommer att lämna förmånen till följd av att de fyller 65 år. Nybeviljandet av sjukersättning är fortsatt lågt i förhållande till utflödet. Sammantaget minskar utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning till följd av volymutvecklingen mellan 2016 och 2020.

Tabell 6.5 Volymer inom olika transfereringssystem

Utgiftsområde	Könsfördelning		Utfall	Utfall	Prognos	Prognos	Prognos	Prognos
	Utfall 2015	Utfall 2016	2015	2016	2017	2018	2019	2020
8 Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna	33,2% kv	31,6% kv						
	66,8% m	68,4% m	99 964	157 376	91 400	54 000	41 700	39 900
9 Antal personer med assistansersättning	45,9% kv	45,8% kv						
	54,1% m	54,2% m	16 152	15 931	15 562	15 515	15 515	15 515
9 Antal timmar assistans per vecka per beviljad brukare, genomsnitt ¹	49,2% kv	49,1% kv						
	50,8% m	50,9% m	126,1	128,0	130,0	132,0	134,0	136,0
10 Antal sjukpenningdagar (netto) ² , miljoner	64,0% kv	64,4% kv						
	36,0% m	35,6% m	57,0	59,6	58,8	57,7	57,4	57,5
10 Antal rehabiliteringspenningdagar (netto) ² , miljoner	69,2% kv	68,0% kv						
	34,6% m	32,0% m	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
10 Antal personer med sjukersättning	59,7% kv	59,6% kv						
	40,3% m	40,4% m	307 446	292 541	286 753	277 782	270 526	264 102
10 Antal personer med aktivitetsersättning	46,8% kv	46,6% kv						
	53,2% m	53,4% m	37 599	38 695	38 172	38 533	38 884	39 657
10 Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning som erhåller bostadstillägg	53,3% kv	53,0% kv						
	46,7% m	47,0% m	126 153	125 024	127 208	127 626	128 281	129 690
11 Antal personer med garantiperson	79,6% kv	79,5% kv						
	20,4% m	20,5% m	768 600	699 100	671 600	648 600	637 300	635 300
11 Antal pensionärer som erhåller bostadstillägg	76,8% kv	76,7% kv						
	23,2% m	23,3% m	286 700	288 700	288 600	290 200	293 800	298 100
ÅP Antal personer med tilläggs pension	52,1% kv	52,2% kv						
	47,9% m	47,8% m	2 018 400	2 048 800	2 067 400	2 070 900	2 039 200	1 978 500
ÅP Antal personer med inkomstpension	50,0% kv	50,2% kv						
	50,0% m	49,8% m	1 392 600	1 491 900	1 588 000	1 679 100	1 765 500	1 848 800
12 Antal barnbidrag ³	81,8% kv	78,0% kv						
	18,2% m	22,0% m	1 796 211	1 836 777	1 873 000	1 909 000	1 944 000	1 978 000
12 Antal uttagna föräldrapenningdagar (netto) ² , miljoner	74,2% kv	72,9% kv						
	26,3% m	27,1% m	52,9	53,4	54,6	55,9	57,0	58,1
12 Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar (netto) ² , miljoner	54,5% kv	54,4% kv						
	45,5% m	45,6% m	6,9	7,2	7,3	7,5	7,6	7,8
13 Antal deltagare i etableringsinsatser	42,7% kv	41,7% kv						
	57,3% m	58,3% m	48 356	60 291	77 939	70 391	50 891	48 441
15 Antal personer med studiehjälp	48,0% kv	48,0% kv						
	52,0% m	52,0% m	398 200	397 300	409 000	425 700	439 800	451 200
15 Antal personer med studiemedelP4	59,0% kv	59,0% kv						
	41,0% m	41,0% m	509 500	502 300	516 600	528 600	537 700	541 500

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt och är avrundat till närmaste hundratal om inte annat anges. Arbetslöshetstal och antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är nära sammankopplade med den konjunkturella utvecklingen. De redovisas därför inte i denna tabell utan ingår i kategorin makroekonomiska förutsättningar. Siffrorna beaktar inte effekten av reformer som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2017 (prop. 2016/17:99).

¹ Könsfördelningen baseras på genomsnittligt antal timmar per brukare och inte summan. År 2016 hade kvinnor 126,9 medeltimmar beviljad assistans per vecka. Motsvarande siffra för männen var 131,5.

² Antal dagar med partiell ersättning är omräknade till hela dagar.

³ Könsfördelningen baseras på mottagarens kön.

⁴ Brutto räknat antal exklusive fullt utnyttjande av det högre bidraget. När stödmottagare under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 6.6 Helårsekvalenter inom vissa transfereringssystem

Tusental, andel av befolkning 20–64 år i procent inom parentes

	Utfall		Prognos				Förändring jämfört med BP17				
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
Sjuk- och rehabiliteringspenning ¹	223 (3,9)	229 (4,0)	228 (3,9)	225 (3,9)	224 (3,8)	224 (3,8)	-4,3	-12,0	-16,6	-18,8	-20,0
Sjuk- och aktivitetsersättning	300 (5,3)	287 (5,0)	277 (4,8)	269 (4,6)	263 (4,5)	259 (4,3)	-0,7	-2,2	-3,8	-5,7	-7,8
Arbetslöshetsersättning	81 (1,4)	72 (1,3)	69 (1,2)	68 (1,2)	67 (1,1)	66 (1,1)	0,7	0,9	-1,6	-2,4	-2,3
Arbetsmarknadspolitiska program ²	169 (3,0)	162 (2,8)	155 (2,7)	157 (2,7)	160 (2,7)	159 (2,7)	0,4	-5,3	1,4	1,9	-3,5
Etableringsersättning	41 (0,7)	49 (0,9)	63 (1,1)	57 (1,0)	41 (0,7)	39 (0,7)	-4,8	-12,8	-23,0	-21,0	-11,1
Summa	813 (14,4)	798 (14,0)	792 (13,7)	775 (13,3)	756 (12,8)	747 (12,6)	-8,7	-31,4	-43,5	-46,1	-44,7
Ekonomiskt bistånd	98 (1,7)	95 (1,7)	95 (1,6)	94 (1,6)	96 (1,6)	98 (1,6)	-0,3	2,7	2,1	0,4	-0,5
Summa inkl. ekonomiskt bistånd³	911 (16,1)	893 (15,6)	887 (15,4)	870 (14,9)	852 (14,5)	845 (14,2)	-9,0	-28,7	-41,5	-45,7	-45,1
Befolkning 20–64 år	5664	5714	5770	5833	5888	5954					

Anm.: Beloppen avser åldersgruppen 20–64 år och är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan.

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 Summeringen innehåller dubbelräkningar då individer som ingår i andra ersättningssystem också kan vara berättigade till ekonomiskt bistånd.

Källa: Egna beräkningar och Statistiska centralbyrån.

Helårsekvalenter i vissa transfereringssystem

Antalet personer som försörjs i olika transfereringssystem har betydelse för utgiftsutvecklingen. Användningen av s.k. helårsekvalenter möjliggör jämförelser mellan olika transfereringssystem eftersom volymer, som redovisas i tabell 6.5, i många fall mäts på olika sätt i olika transfereringssystem (t.ex. antal dagar i sjukpenningen och genomsnittligt antal personer i sjuk- och aktivitetsersättningen). I tabell 6.6 presenteras istället vissa volymer som helårsekvalenter. Två personer som under ett år är sjukskrivna eller arbetslösa på halvtid bildar tillsammans en helårsekivalent.

I tabell 6.6 redovisas antalet helårsekvalenter i transfereringssystem kopplade till arbetslöshet och ohälsa. Även personer med sjuklön, dvs. sjukfrånvaro från dag två, räknas in i beräkningen av en helårsekivalent. Tabell 6.6 inkluderar alltså både personer som står utanför arbetsmarknaden och personer som är i arbete. Transfereringssystem kopplade till frivillig frånvaro från arbetsmarknaden, som t.ex. studiemedel och föräldrapenning, är däremot inte inkluderade i tabellen.

Tabellen inkluderar även ekonomiskt bistånd, som är en kommunal utgift, vilket medför viss dubbelräkning eftersom individer som erhåller ersättning från statliga transfereringssystem också kan vara berättigade till ekonomiskt bistånd.

Andelen av befolkningen i åldersgruppen 20–64 som tar emot ersättning i vissa transfereringssystem, som framgår av tabell 6.6, beräknas minska med 1,2 procentenheter 2017–2020. Enligt prognosen kommer andelen mottagare av ersättning i dessa system att vara lägre 2017 än de varit sedan tiden före den ekonomiska krisen i början av 1990-talet (se diagram 6.2). Antalet mottagare av ersättning minskar även i absoluta tal mellan 2015 och 2020 för sjuk- och aktivitetsersättningen, arbetslöshetsersättningen och arbetsmarknadspolitiska program.

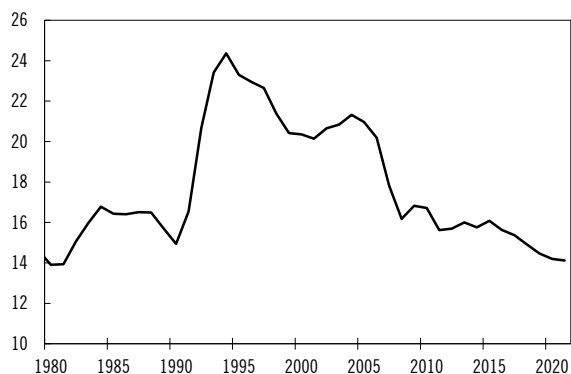
År 2006–2014 var andelen av befolkningen i åldersgruppen 20–64 som tog emot ersättning från vissa transfereringssystem, i genomsnitt 16,8 procent per år. År 2015–2020 beräknas motsvarande andel bli 15,1 procent per år. Jämfört med budgetpropositionen för 2017 har

det beräknade antalet helårsekvivalenter reviderats ned för samtliga prognosår (se tabell 6.6).

Diagram 6.2 Helårsekvivalenter inom vissa transfereringssystem

Utfall 1980–2016 och prognos 2017–2020

Andel av befolkning 20–64 år



Källa: Egna beräkningar.

Tekniska justeringar

När en utgiftsförändring inte har samma nettoeffekt på den offentliga sektorns konsoliderade utgifter eller det offentliga finansiella sparandet som på de takbegränsade utgifterna, kan det motivera en teknisk justering av utgiftstaket. Tekniska justeringar har genomförts regelbundet sedan utgiftstaket infördes 1997 och justeringarna föreslås normalt i budgetpropositionen.

Tidigare beslutade budgetförändringar som under prognosperioden motiverar tekniska justeringar av utgiftstakets nivå uppgår till ca 1 miljard kronor per år 2018 och 2019 i förhållande till det föregående året. Den främsta anledningen till justeringarna är att vissa stöd efter förslag i budgetpropositionen för 2016 flyttades från inkomstsidan till utgiftssidan av statens budget, bl.a. nystartsjobben under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. I samband med det genomfördes en teknisk justering av utgiftstakets nivå för 2016–2019.

Övriga utgiftspåverkande faktorer

En del av förändringarna av de takbegränsade utgifterna mellan 2016 och 2020 förklaras av

andra faktorer än beslutade, föreslagna och aviserade reformer, pris- och löneomräkningen, samt övriga makroekonomiska förändringar eller volymförändringar. Dessa övriga faktorer består exempelvis av förändringar av nivån på medlemsavgiften till EU och tidsförskjutningar i olika program eller utbetalningar, exempelvis investeringar i transportinfrastruktur och olika EU-finansierade program. Även den samlade förändringen av anslagsbehållningar, dvs. skillnaden mellan beräknade anslagsnivåer och prognoser, ingår.

En förklaring till att ökningen av Övriga utgiftspåverkande faktorer är stor 2017 är att utfallet för statens utgifter 2016 blev betydligt lägre än anvisade medel inom ett flertal utgiftsområden, vilket påverkar anslagsbehållningarna.

En viktig förklaring till att posten Övriga utgiftspåverkande faktorer är relativt stor även 2018 är att storleken på avgiften till Europeiska unionen var låg 2017 till följd av retroaktiva rabatter på avgiften.

Posten Övriga utgiftspåverkande faktorer påverkas också under hela prognosperioden av variationer i storleken på de avräkningar som bedöms göras från biståndsramen på grund av årliga förändringar av prognosen för antalet asylsökande. Vidare ingår tidsförskjutningar av utbetalningar till kommunerna under 2016–2018 för utgifter kopplade till asylmottagandet och kommunmottagandet för nyanlända med uppehållstillstånd.

6.2 Utgiftsprognos för 2017

Statens utgifter under 2017 beräknas sammantaget understiga den utgiftsram som beslutades efter förslag i budgetpropositionen för 2017.

I tabell 6.7 redovisas den aktuella utgiftsprognosen i förhållande till utfallet för 2016, den ursprungliga budgeten för 2017 och regeringens förslag till ändringar i budgeten.

Tabell 6.7 Utgifter 2016 och 2017

Miljarder kronor

	2016 Utfall ¹	2017					
		Urspr. budget ²	Ändrings- budget ³	Totalt anvisat ⁴	Prognos	Differens prognos - urspr. budget	Differens prognos - totalt anvisat
1 Rikets styrelse	12,7	13,3	0,0	13,3	13,5	0,2	0,2
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	15,0	15,3	0,0	15,3	15,4	0,1	0,1
3 Skatt, tull och exekution	10,8	11,0		11,0	10,9	-0,1	-0,1
4 Rättsväsendet	42,3	42,5	1,4	43,8	43,9	1,5	0,1
5 Internationell samverkan	2,1	1,9	0,1	2,0	2,1	0,2	0,1
6 Försvar och samhällets krisberedskap	49,4	50,3	0,5	50,7	49,2	-1,0	-1,5
7 Internationellt bistånd	32,0	35,0	1,3	36,3	36,3	1,3	0,0
8 Migration	41,3	32,6	0,1	32,7	35,0	2,4	2,3
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	63,4	68,5	1,9	70,4	69,5	1,0	-0,9
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	105,6	107,1	0,0	107,1	104,5	-2,6	-2,6
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	35,9	34,8		34,8	34,8	0,0	0,0
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	86,1	89,5		89,5	89,3	-0,2	-0,2
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	19,2	32,6		32,6	27,9	-4,8	-4,8
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	72,5	75,7	0,0	75,7	73,7	-2,0	-2,0
15 Studiestöd	19,5	22,4		22,4	20,4	-2,0	-2,0
16 Utbildning och universitetsforskning	66,0	72,4	0,7	73,1	71,0	-1,4	-2,1
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	14,1	14,5	0,0	14,5	14,4	-0,1	-0,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och buggande samt konsumentpolitik	3,1	6,8	0,0	6,8	5,0	-1,8	-1,8
19 Regional tillväxt	2,6	3,6		3,6	3,4	-0,2	-0,2
20 Allmän miljö- och naturvård	7,3	8,4	0,5	8,9	8,6	0,2	-0,3
21 Energi	2,7	2,9		2,9	2,8	0,0	0,0
22 Kommunikationer	50,1	55,1	0,0	55,2	55,3	0,2	0,1
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	15,9	17,2	0,0	17,2	17,1	-0,1	-0,1
24 Näringsliv	5,9	6,5		6,5	6,4	-0,1	-0,1
25 Allmänna bidrag till kommuner	93,3	105,6		105,6	105,5	-0,1	-0,1
26 Statsskuldräntor m.m.	1,7	16,5		16,5	13,6	-2,9	-2,9
27 Avgiften till Europeiska unionen	30,3	29,6		29,6	26,6	-3,0	-3,0
Minskning av anslagsbehållningar		-7,0					
Summa utgiftsområden	900,8	964,1	6,6	977,7	956,0	-8,2	-21,8
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor	899,1	947,7		961,3	942,4	-5,4	-18,9
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	285,4	300,4		300,4	299,9	-0,5	
Takbegränsade utgifter	1 184,5	1 248,1			1 242,2	-5,9	
Budgeteringsmarginal	30,5	25,9			31,8	5,9	
Utgiftstak	1 215,0	1 274,0			1 274,0		

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

¹ I utfallet för 2016 har anslag fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2017.² Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2017 (bet 2016/17 FiU10, rskr 2016/17:49).³ Enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2017 (prop. 2016/17:99). Där 0,0 anges har förslag till ändringsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet totalt uppgår till mindre än 50 miljoner kronor.⁴ Anvisat på statens budget enligt riksdagens beslut för statens budget för 2017 (bet 2016/17 FiU10, rskr. 2016/17:49) samt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2017 (prop. 2016/17:99).

Källa: Egna beräkningar.

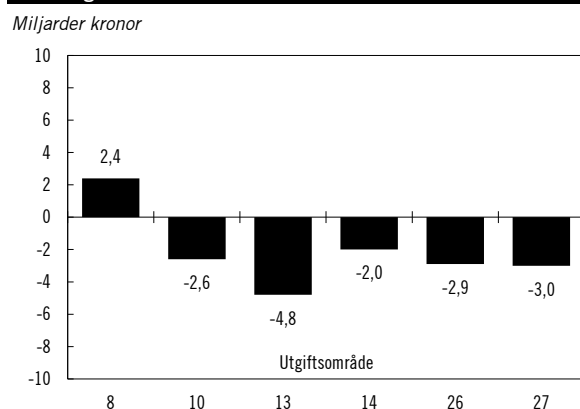
I den nu aktuella prognosen uppgår utgifterna under samtliga utgiftsområden till sammanlagt 956 miljarder kronor. I budgetpropositionen för

2017 anvisades totalt 964,1 miljarder kronor, inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar. Nedrevideringen av utgifterna beror till

stor del på att volymerna inom vissa transfereringssystem bedöms bli lägre, inte minst under utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering. Förhållandevis stora nedjusteringar görs även under utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. och utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen i förhållande till ursprungligt anvisade medel. Samtidigt medför de förslag som lämnas i propositionen Vårändringsbudget för 2017 utgiftsökningar som motverkar delar av den samlade nedjusteringen av de beräknade utgifterna. De beloppsmässigt största anslagsökningarna finns under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg (1,9 miljarder kronor), utgiftsområde 4 Rättsväsendet (1,4 miljarder kronor) samt utgiftsområde 7 Internationellt bistånd (1,3 miljarder kronor).

Nedan redogörs för de utgiftsområden under vilka de största sammantagna avvikelserna finns mellan denna utgiftsprognos och de ursprungligt anvisade medlen i statens budget för 2017.

Diagram 6.3 Skillnad mellan utgiftsprognos för 2017 och ursprungligt anvisade medel i statens budget för 2017 för vissa utgiftsområden



Anm.: Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2017 (bet 2016/17 FiU10, rskr 2016/17:49).
Källa: Egna beräkningar.

Utgiftsområde 8 Migration

Upprevideringen av utgifterna 2017 i förhållande till ursprungligt anvisade medel förklaras bl.a. av att sammansättningen av Migrationsverkets ärendetyper medför längre handläggningstid per asylärende jämfört med den beräkning som låg till grund för anvisade medel i budgetpropositionen. Regeringen följer utvecklingen under utgiftsområdet och avser att vid behov återkomma till riksdagen.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning

Nedrevideringen i förhållande till ursprungligt anvisade medel i statens budget beror främst på att antalet nettodagar inom sjukpenningen bedöms bli lägre jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2017. I första hand är detta en följd av att ökningstakten i inflödet till sjukpenning har dämpats. Minskad genomsnittlig varaktighet i sjukfall som pågår i upp till ett år har också bidragit till den nuvarande bedömningen.

Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering

Nedrevideringen av utgifterna för 2017 i förhållande till ursprungligt anvisade medel i statens budget beror på att antalet kommunmottagna nyanlända beräknas bli lägre jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2017. Den nya bedömningen av antalet kommunmottagna nyanlända görs till följd av att antalet asylsökande minskat och att Migrationsverkets handläggningstider för ansökningar om uppehållstillstånd beräknas bli längre.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Nedrevideringen i förhållande till ursprungligt anvisade medel är bl.a. hänförlig till utgifterna för arbetsmarknadspolitiska program, till stor del på grund av att volymerna i de subventionerade anställningarna, t.ex. traineejobb, bedöms bli lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2017.

Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

Nedrevideringen i förhållande till ursprungligt anvisade medel beror bl.a. på att de räntor som Riksgäldskontoret betalar på statsskulden bedöms bli lägre jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2017. En annan bidragande orsak är att statens finanser har utvecklats starkare än förväntat och att statens lånebehov därmed har minskat.

Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen

Nedrevideringen i förhållande till de ursprungligt anvisade medlen beror främst på förseningar i flera medlemsstaters program för sammanhållningspolitiken. Det innebär att den berörda verksamheten nu beräknas bli genomförd efter 2017.

Förändring av anslagsbehållningar (exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.)

Statliga myndigheter har vissa möjligheter att omfördela sina utgifter över tiden. Medel på ramanslag som inte utnyttjas under ett budgetår kan inom vissa gränser som följer av anslagsförordningen (2011:223) sparas till efterföljande år. Det innebär att en myndighet utöver årets anvisade anslagsmedel även under vissa förutsättningar kan använda sparade anslagsmedel från föregående år, vilket ger en viss flexibilitet i myndighetens planering. Vanligtvis uppgår den del som myndigheten får disponera efterföljande år till 3 procent av myndighetens förvaltningsanslag.

Myndigheter har också möjlighet att inom vissa gränser låna av efterföljande års anslag, s.k. anslagskredit.

Förskjutningar av utgifter av detta slag redovisas som en för alla anslag gemensam beräkningspost benämnd Minskning av anslagsbehållningar och ingår i de takbegränsade utgifterna. Myndigheternas förbrukning av anslagsbehållningar som sparats från tidigare budgetår och utnyttjande av anslagskrediter utgör en osäkerhet i beräkningen av de takbegränsade utgifterna.

Anslagsbehållningarna beräknas minska 2017 vilket framgår av tabell 6.8.

Tabell 6.8 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2017 (exklusive statsskuldräntor)

Miljarder kronor	
Ingående ramöverföringsbelopp¹	44,4
- Indragningar	37,0
+ Medgivna överskridanden	0,0
+ Anvisat i ursprunglig budget ²	971,2
+ Förslag om ändringar i budget för 2017 ³	6,6
- Prognos	942,4
= Beräknat utgående ramöverföringsbelopp	32,9
Beräknad förändring av anslagsbehållningar	-11,5

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

Från samtliga belopp har utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. exkluderats.

¹ Enligt Årsredovisning för staten 2016 (skr. 2016/17:101).

² Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2017 (bet 2016/17 FiU10, rskr 2016/17:49).

³ Enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2017 (prop. 2016/17:99)

Källa: Egna beräkningar.

6.3 Förändring av de takbegränsade utgifterna 2018–2020 sedan budgetpropositionen för 2017

I budgetpropositionen för 2017 presenterade regeringen en beräkning av de takbegränsade utgifterna för 2018–2020. 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 10 miljarder lägre 2018 än enligt bedömningen i budgetpropositionen. För 2019 och 2020 är nedrevideringen av utgiftsprognoserna 17 respektive 16 miljarder kronor (se tabell 6.9). Huvuddelen av förändringarna beror på reviderade volymantaganden i form av färre personer som bedöms erhålla sjukpenning och färre kommunmottagna nyanlända.

Tabell 6.9 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2017

Miljarder kronor			
	2018	2019	2020
Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2017	1 281,0	1 297,8	1 320,6
Beslut om reformer	0,0	0,0	0,0
Reviderad pris- och löneomräkning	0,4	-0,6	-1,8
Övriga makroekonomiska förändringar	-2,0	-2,4	-3,3
Volymförändringar ¹	-11,1	-12,7	-12,1
Tekniska justeringar ²	0,0	0,0	0,0
Minskning av anslagsbehållningar	0,1	-1,7	0,7
Övriga utgiftspåverkande faktorer	3,1	-0,1	0,2
Total utgiftsförändring	-9,6	-17,4	-16,4
Takbegränsade utgifter i 2017 års ekonomiska vårproposition	1 271,4	1 280,4	1 304,2

¹ Begreppet volym innefattar ett antal olika förklaringar till utgiftsförändringar, bl.a. antal personer i vissa transfereringssystem, längden på den tid som en person finns i ett transfereringssystem samt förändringar av nivå på styckkostnader i transfereringssystem som inte direkt kopplas till de makroekonomiska förutsättningarna.

² Utgiftsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstakets nivå. Källa: Egna beräkningar.

Nya föreslagna och aviserade åtgärder för 2018–2020

Regeringen har inte sedan budgetpropositionen för 2017 föreslagit eller aviserat några reformer som påverkar de takbegränsade utgifterna 2018–2020.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

Den pris- och löneomräkning som genomförts för 2018 ökar utgifterna med 0,4 miljarder kronor jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 2017. En bidragande orsak till det är att nettoprisindex, som bl.a. används vid omräkning av anslagen för utveckling respektive vidmakthållande av transportinfrastruktur, har ökat snabbare än vad som antogs i budgetpropositionen.

En ny preliminär pris- och löneomräkning för 2019 och 2020 minskar utgifterna med 0,6 respektive 1,8 miljarder kronor. En väsentlig del av förändringen är hänförlig till att prognosen för löneindex har justerats ned i förhållande till beräkningen i budgetpropositionen.

Övriga makroekonomiska förändringar

Anslag som påverkas av den makroekonomiska utvecklingen har justerats i förhållande till bedömningen i budgetpropositionen utifrån den makroekonomiska bedömning som görs i denna proposition (se avsnitt 3).

Den nya makroekonomiska bedömningen medför något lägre utgiftsprognoser 2018–2020, främst till följd av att inkomstindex, inflationen och räntenivåer har reviderats ned. Vidare har antalet personer i arbetsmarknadspolitiska program och med arbetslöshetsersättning reviderats ned något.

Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen bedöms utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv bli lägre, mellan 0,5 och 0,6 miljarder kronor per år 2018–2020. Det beror framför allt på att andelen ersättningsberättigade bland de arbetslösa antas bli lägre och på ett lägre inflöde av personer från etableringsuppdraget till garantierna inom arbetsmarknadspolitiken 2019 och 2020.

Vidare bedöms utgifterna för ålderspensions-systemet bli ca 1,2 miljarder kronor lägre per år 2018–2020, vilket främst förklaras av att en långsammare löneutveckling än bedömningen i budgetpropositionen medför att inkomstindex blir lägre. Inkomstindex styr inkomstpensionernas uppräkningsnivå.

Lägre räntenivåer jämfört med bedömningen i budgetpropositionen medför lägre utgifter för framför allt studiemedelsräntor. En långsammare

prisökning 2018–2020 påverkar prisbasbeloppet, framför allt 2020, och innebär att utgifterna för bl.a. sjukersättning och studiemedel har reviderats ned detta år.

Volymförändringar

De beräknade utgifterna 2018–2020 har också förändrats till följd av nya prognoser för antalet personer inom regelstyrda transfereringssystem. Nya och lägre bedömningar av antalet asylsökande, kommunmottagna nyanlända och antalet personer med sjukpenning är de främsta förklaringarna till att utgifterna bedöms bli lägre 2018–2020 än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2017. De mest väsentliga utgiftsförändringarna i förhållande till bedömningen i budgetpropositionen till följd av ändrade volymer redovisas i tabell 6.10.

Att prognosen för antalet kommunmottagna nyanlända reviderats ner beror huvudsakligen på att antalet asylsökande och antalet inresta anhöriga till f.d. asylsökande väntas bli lägre än bedömningen i budgetpropositionen.

Den nya bedömningen av antalet personer med sjukpenning beror framför allt på att sjukfall som är kortare än ett år har fått minskad varaktighet och att ökningstakten i antalet nya sjukfall har avtagit. Detta sänker prognosen för åren framöver i förhållande till bedömningen i budgetpropositionen.

Även utgifterna för studiemedel beräknas bli lägre under prognosperioden jämfört med bedömningen i budgetpropositionen. Det beror bl.a. på en ny bedömning av hur stor andel av de studerande som erhåller studiemedel.

Sammantaget innebär de förändrade antagandena om antalet personer, främst i olika transfereringssystem, att utgifterna minskar med 11–13 miljarder kronor per år 2018–2020 jämfört med beräkningen i budgetpropositionen.

Tabell 6.10 Volymier inom olika transfereringssystem 2018–2020

Förändring mot 2017 års budgetproposition inom parentes, tusental

Utgifts- område		2018	2019	2020
8	Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna per dygn	54,0 (-1,6)	41,7 (-3,0)	39,9 (1,6)
10	Antal personer med sjukpenningdagar (netto), miljoner	57,7 (-4,8)	57,4 (-5,4)	57,5 (-5,7)
10	Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning som erhåller bostadstillägg	127,6 (-3,7)	128,3 (-4,3)	129,7 (-4,2)
10	Antal personer med sjukersättning, tusental ¹	277,8 (-1,1)	270,5 (-2,0)	264,1 (-3,6)
11	Antal pensionärer som erhåller bostadstillägg	290,2 (3,2)	293,8 (3,5)	298,1 (4,4)
13	Antal deltagare i etableringsinsatser	70,4 (-17,5)	50,9 (-17,5)	48,4 (-7,0)
15	Antal personer med studiemedel²	528,6 (-14,7)	537,7 (-7,0)	541,5 (-2,8)

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt och är avrundade. Endast ett urval med större förändringar redovisas i tabellen. Se tabell 6.5 för könsuppdelat utfall.

¹ Antal dagar med partiell ersättning är omräknade till hela dagar.

² Exklusive fullt utnyttjande av det högre bidraget.

Källa: Egna beräkningar.

Minskning av anslagsbehållningar

I förhållande till bedömningen i budgetpropositionen för 2017 har utgiftsprognoserna för 2019 sammantaget justerats ned mer än de beräknade anslagsnivåerna för samma år. Det innebär att behållningen av medel på ramanslagen beräknas bli högre detta år än bedömningen i budgetpropositionen. Posten Minskning av anslagsbehållningar som redovisas i statens budget är negativt definierad, dvs. ett negativt värde innebär att anslagsbehållningarna ökar. De ökade anslagsbehållningarna 2019 innebär därmed att posten 2019 minskar i förhållande till bedömningen i budgetpropositionen. De ökade anslagsbehållningarna 2019 är ett resultat av flera olika prognosjusteringar. Den största förklaringsfaktorn är en lägre bedömd produktion i vissa infrastrukturprojekt än enligt bedömningen i budgetpropositionen.

År 2020 är bilden den motsatta, dvs. utgiftsprognoserna har reviderats ned i något mindre utsträckning än de beräknade anslagsnivåerna. Det minskar anslagsbehållningarna och innebär

att budgetposten Minskning av anslagsbehållningar ökar något i förhållande till bedömningen i budgetpropositionen. De minskade anslagsbehållningarna 2020 beror bl.a. på en justering av prognosen för det statliga bidraget till läkemedelsförmånerna till landstingen.

Regeringen återkommer med nya anslagsberäkningar i budgetpropositionen för 2018.

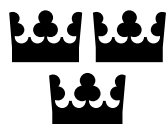
Övriga utgiftspåverkande faktorer

Utgiftsprognoserna kan också revideras till följd av nya prognosmetoder, justeringar som motiveras av ny information som inte avser makroekonomiska förutsättningar eller volymer, korrigeringar av tidigare gjorda fel och regeländringar utom regeringens direkta kontroll, t.ex. ändringar i EU:s regelverk. Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2017 har utgifterna till följd av övriga faktorer sammantaget reviderats upp 2018 medan förändringarna 2019 och 2020 är marginella.

De ökade utgifterna 2018 är hänförliga till utgiftsområde 8 Migration samt utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering. Ökningen beror huvudsakligen på att kommunerna i större utsträckning väntas komma in med ansökningar för ersättning samlad i slutet av 2017, i stället för kontinuerligt under året, från det ersättningssystem för ensamkommande barn och unga som upphörde den 1 juli 2017. Detta skjuter utgifter från 2017 till 2018. Förskjutningen gäller både utgifter för asylsökande och nyanlända ensamkommande barn och unga.

7

Den offentliga sektorns
finansiering, statens
budgetsaldo och
statseskuld



7 Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

Sammanfattning

- Efter en femårsperiod med underskott, vilket som mest uppgick till ca 60 miljarder kronor 2014, har utvecklingen för de offentliga finanserna vänt. En stark återhämtning av den svenska ekonomin har i kombination med en ansvarsfull finanspolitik medfört att den offentliga sektorn redovisat överskott både 2015 och 2016.
- Det finansiella sparandet förstärktes relativt kraftigt mellan 2015 och 2016, trots att kostnaderna på migrationsområdet ökade till följd av det stora antalet människor som sökte asyl i Sverige i slutet av 2015. Sparandet uppgick 2016 till 0,9 procent av BNP.
- År 2017 bedöms överskottet i de offentliga finanserna bli lägre än 2016 till följd av tillfälliga effekter som gör att inkomsterna ökar långsammare och utgifterna ökar snabbare jämfört med 2016. Från och med 2018 beräknas överskottet i de offentliga finanserna öka varje år.
- Den offentliga sektorns finansiella tillgångar överstiger skulderna med över 20 procent av BNP under hela prognosperioden 2017–2020. Den konsoliderade bruttoskulden för den offentliga sektorn minskade med drygt 2 procent av BNP mellan 2015 och 2016 och uppgick 2016 till 41,6 procent av BNP. Bruttoskulden understeg därmed med god marginal referensvärdet inom stabilitets- och tillväxt-

pakten, som uppgår till 60 procent av BNP. Under prognosperioden förväntas bruttoskulden fortsätta att minska och uppgå ca 31 procent av BNP år 2020.

- Den konsoliderade statsskulden minskade under 2016 från 1 352 miljarder kronor till 1 292 miljarder kronor, vilket innebar att skulden motsvarade 29,5 procent av BNP vid utgången av året. Framåt beräknas den konsoliderade statsskulden minska både nominellt och som andel av BNP samtliga år under prognosperioden 2017–2020.
 - Kommunsektorns finansiella sparande bedöms vara ungefär detsamma 2017 som 2016. Skatteinkomsterna bedöms utvecklas fortsatt gynnsamt 2017. Statsbidragen ökar också, vilket gör att den kommunala konsumtionen även fortsättningsvis kan öka kraftigt 2017. Det finansiella sparandet i kommunsektorn väntas uppgå till mellan -0,3 och -0,5 procent av BNP 2017–2020.
-

I detta avsnitt redovisas den offentliga sektorns finanser enligt redovisningsprinciperna i nationalräkenskaperna (NR). Redovisningen görs för såväl de enskilda delsektorerna staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn som för den totala konsoliderade offentliga sektorn. Konsolideringen innebär att inbördes transfereringar mellan de olika delsektorerna räknas av.

Skatter och statsbidrag redovisas enligt den ordning som gällde före den genomgripande

revideringen av NR i maj 2010. Därmed överensstämmer redovisningen bättre med redovisningen i statens budget och den kommunala redovisningen. Det innebär dock att skatter och statsbidrag för den offentliga sektorns delsektorer avviker från den nuvarande redovisningen i NR. Det finansiella sparandet för den offentliga sektorn och dess delsektorer påverkas emellertid inte av denna avvikelse. Redovisningen av inkomster och utgifter för den konsoliderade offentliga sektorn påverkas inte heller.

Med begreppet offentlig sektor avses här den gamla definitionen som i NR:s nya redovisning benämns offentlig förvaltning.²

7.1 Budgeteffekter av regeringens förslag och aviseringar

Statens budget är det viktigaste medlet för regeringen att genomföra sin ekonomiska politik och för riksdagen att utöva sin finansmakt. Regeringen kan förändra politikens inriktning genom att föreslå att medel allokeras till nya utgiftsändamål eller att den tidigare aviserade fördelningen till befintliga ändamål ändras. Förändringar i skattesystemet är också ett sätt att ändra politikens inriktning. Detta avsnitt innehåller en översiktlig redovisning av budgeteffekterna för de offentliga finanserna av de åtgärder, det vill säga reformer och finansieringen av dessa som regeringen föreslår eller aviserar.

Nivån på den offentliga sektorns inkomster och utgifter påverkas även av andra förändringar, som i detta sammanhang inte definieras som regeringens reformer. Exempelvis kan utgiftsnivån förändras av ändrade volymer i rättighetsbaserade transfereringssystem eller förändrade makroekonomiska förutsättningar.

Det är rimligt att anta att de förändringar av asylpolitiken som riksdagen beslutade om i enlighet med regeringens förslag i bl.a. propositionen Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den

allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (prop. 2015/16:67, bet. 2015/16:JuU24, rskr. 2015/16:122) och propositionen Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (prop. 2015/16:174, bet. 2015/16:SfU16, rskr. 2015/16:303), är en viktig förklaring till det lägre antalet asylsökande under 2016 och de minskade prognoserna för antalet asylsökande för åren framöver, jämfört med situationen under hösten 2015. I likhet med i budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor, avsnitt 8.5 och tabell 8.13) redovisas dock inte de beräknade lägre utgifter som är en följd av dessa förslag som en budgeteffekt av regeringens politik, utan som en förändring till följd av ändrade volymer. Det beror bl.a. på att konsekvenserna för de offentliga finanserna av dessa förslag till ändringar i asylpolitiken är mycket svåra att uppskatta.

Redovisningen av budgeteffekter utgår normalt från att anslagsökningar och anslagsminskningar fullt ut påverkar de faktiska utgifterna.

Tillfällig försvagning jämfört med budgetpropositionen för 2017

I tabell 7.1 redovisas budgeteffekterna av de förslag till reformer och finansieringar som föreslås i propositionen Vårändringsbudget för 2017 (prop. 2016/17:99). Tabellen redovisar budgeteffekterna 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 2017 beslutades.

I redovisningen av budgeteffekterna för 2017 i tabell 7.1 ingår endast de förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2017 som avser nya reformer och finansiering. Dessa förslag medför att de takbegränsade utgifterna blir ca 5,6 miljarder kronor högre jämfört med den av riksdagen beslutade budgeten för 2017. Totalt föreslår regeringen att anslagen ökas med 6,6 miljarder kronor. Av dessa avser ca 1,0 miljarder kronor anslag där den föreslagna anslagsförändringen är ett resultat av att volymer eller makroekonomiska förutsättningar förändrats jämfört med den bedömning som låg till

² I samband med övergången till ENS 2010 ändrade NR benämningarna till offentlig förvaltning (offentlig sektor), stat, sociala trygghetsfonder (ålderspensionssystemet) och kommunal förvaltning (kommunsektorn).

grund för beräkningen av anslagen i statens budget för 2017. Ändringarna har i dessa fall inte någon koppling till nya reformer (se tabell 6.3).

Tabell 7.1 Budgeteffekter av nu föreslagna och aviserade reformer och finansieringar

Budgeteffekt i förhållande till budgetpropositionen för 2017 på den offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor

	2017	2018	2019	2020
Förändring av takbegränsade utgifter ^{1,2}	5,6	0,0	0,0	0,0
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	5,6	0,0	0,0	0,0
Skatter, netto ¹	0,4	0,4	0,4	0,4
Övriga inkomstreformer ¹	0,1	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	0,5	0,4	0,4	0,4
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-5,1	0,4	0,4	0,4
<i>Procent av BNP</i>	-0,1	0,0	0,0	0,0

¹ Föreslagna anslags-, skatte- och inkomstförändringar beskrivs närmare i propositionen Vårändringsbudget för 2017.

² Medel som föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås ingår inte (se vidare tabell 6.3). Inklusive medel till dessa anslag uppgår anslagsförändringarna i propositionen Vårändringsbudget för 2017 till 6,6 miljarder kronor.

Källa: Egna beräkningar.

Av tabell 7.1 framgår att de föreslagna och aviserade reformerna och finansieringarna på budgetens utgifts- och inkomstsida i propositionen Vårändringsbudget för 2017 sammantaget medför att den offentliga sektorns finanser försvagas 2017, jämfört med beräkningarna i budgetpropositionen för 2017. År 2018–2020 förstärks det finansiella sparandet något till följd av att budgeteffekterna av den i samma proposition föreslagna lagstiftningen på skatteområdet är varaktiga, medan övriga förslag avseende budgetens inkomster och förslagen som avser budgetens utgifter endast bedöms ha budgeteffekter för innevarande år. Samtidigt har bedömningen av det finansiella sparandet för 2017 förändrats av andra orsaker än ny politik jämfört med i budgetpropositionen för 2017. Framförallt på grund av att utfallet för 2016 blev betydligt starkare än beräknat, vilket medför att det finansiella sparande förstärks med 24 miljarder kronor till ett överskott på 12 miljarder kronor.

Samlade budgeteffekter av beslutade och föreslagna reformer och finansieringar i förhållande till föregående år

I tabell 7.2 redovisas budgeteffekterna inklusive reformer och finansiering som tidigare beslutats eller aviserats, dvs. samtliga förslag till och aviseringar av reformer och finansieringar som regeringen lämnat till riksdagen och som riksdagen antingen beslutat eller godkänt beräkningarna för. Budgeteffekterna redovisas i förhållande till föregående år och är en del av analysen av förändringen av det strukturella sparandet och finanspolitikens inriktning. Detta sammanfattas i tabell 7.6 där budgeteffekterna av reformer och finansiering benämns aktiv finanspolitik. Förändringen av det strukturella sparandet påverkas dock även av andra faktorer än regeringens förslag till reformer och finansieringar. Bland annat bedöms den automatiska budgetförstärkningen bidra till att de offentliga finanserna förstärks. Denna förstärkning över tiden påverkar förutsättningarna för den aktiva politiken, eftersom det är nettot av dessa två faktorer som sammanfattar statens påverkan på förändringen av det strukturella sparandet och finanspolitikens inriktning. För 2015–2020 bedöms budgeteffekterna av regeringens aktiva reformer och finansieringar i tabell 7.2 vara i stort sett neutrala för de offentliga finanserna.

till detta är att många transfereringar inte automatiskt räknas upp i takt med att ekonomin växer. Anslagen till de statliga myndigheterna kompenseras vidare inte fullt ut för att lönerna ökar, eftersom viss produktivitetsökning förutsätts i pris- och löneomräkningssystemet. Utan nya aktiva beslut förstärks därför de offentliga finanserna normalt automatiskt.

Tabell 7.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Procent av BNP, utfall 2014–2016, prognos för 2017–2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	1 904	2 048	2 163	2 247	2 334	2 435	2 543
Procent av BNP	48,4	49,0	49,4	49,0	49,0	49,1	49,1
Skatter och avgifter	1 671	1 804	1 914	1 993	2 069	2 161	2 254
Procent av BNP	42,4	43,2	43,7	43,5	43,4	43,6	43,6
Kapitalinkomster	62	62	66	65	68	71	78
Övriga inkomster	172	181	183	190	196	203	211
Utgifter	1 966	2 037	2 123	2 235	2 307	2 366	2 433
Procent av BNP	49,9	48,7	48,5	48,7	48,4	47,7	47,0
Utgifter exkl. räntor	1 933	2 011	2 098	2 208	2 275	2 332	2 398
Räntor ¹	33	26	25	27	32	34	35
Finansiellt sparande	-62	11	40	12	26	69	110
Procent av BNP	-1,6	0,3	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
Strukturellt sparande							
Procent av potentiell BNP	-0,8	0,2	1,0	0,3	0,6	1,4	2,2

¹ Inklusiv utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förändringarna av den offentliga sektorns finansiella sparande förklaras huvudsakligen av utvecklingen i staten. Det finansiella sparandet i ålder pensionssystemet förväntas försämrans något 2017 jämfört med 2016, men därefter i det närmaste uppvisa balans t.o.m. 2020. Kommunsektorn bedöms redovisa underskott under samma period som är något större än 2016 års nivå.

Det strukturella sparandet, som är justerat för konjunkturella variationer och vissa engångseffekter, visar den underliggande nivån på det finansiella sparandet (se diagram 7.1). Trots en prognostiserad försämring under 2017 förväntas det strukturella sparandet att utvecklas positivt samtliga prognosår. Med oförändrad politik beräknas det strukturella sparandet 2020 ha förstärkts med närmare 3 procent av potentiell BNP i förhållande till underskottet 2014.

Inkomster

Den offentliga sektorns inkomster utgörs i huvudsak av inkomster från skatt på arbete samt skatt på kapital och konsumtion. Dessa inkomster uppgick 2016 till ca 88 procent av de totala inkomsterna. Av resterande del svarade kapitalinkomsterna för ca 3 procent, medan transfereringarna från övriga sektorer uppgick till drygt ca 1 procent. Enligt NR redovisas även vissa kalkylmässiga poster, i huvudsak kapitalförslitning, som inkomster. Dessa poster uppgick till resterande ca 7 procent av inkomsterna 2016.

Skattekvoten

Den offentliga sektorns skatteintäkter som andel av BNP (skattekvoten) uppgick enligt NR till 43,7 procent av BNP 2016 (se tabell 7.4). Det var en ökning med 0,6 procentenheter jämfört med 2015.

Ökningen av skattekvoten förklaras av de förändringar av skattelagstiftningen som genomfördes mellan 2015 och 2016, vilka beräknas ha uppgått till 0,7 procentenheter (se avsnitt 6).

Att flera skattebaser 2016 ökade långsammare än BNP hade en motverkande effekt på skattekvoten. En tillfällig inbetalning av bolagskatt på ca 15 miljarder kronor, som förstärkte inkomsterna 2015, bidrog också till att skattekvoten blev lägre 2016. Denna negativa effekt motverkades dock till stor del av att inkomsterna från mervärdesskatt ökade kraftigt.

År 2017 beräknas skattekvoten minska, huvudsakligen till följd av att inkomster från mervärdesskatt, men även punktskatter, beräknas växa långsammare än BNP.

Tabell 7.4 Den offentliga sektorns skatter och avgifter

Procent av BNP, utfall 2016, prognos för 2017–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Hushållens direkta skatter	15,6	15,6	15,6	15,7	15,7
Företagens direkta skatter	2,7	2,7	2,7	2,8	2,8
Avgifter på arbetsgivare och egenföretagare	12,1	12,2	12,2	12,3	12,2
Mervärdesskatt	9,3	9,2	9,1	9,2	9,2
Fastighetskatt och fastighetsavgift	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6
Övriga indirekta skatter	3,3	3,3	3,2	3,2	3,1
Summa	43,9	43,6	43,6	43,8	43,7
Till offentlig sektor	43,7	43,5	43,4	43,6	43,6
<i>Avgående medel till EU</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>

Anm.: Utfall 2016 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2016 som redovisas i avsnitt 5.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgiftskvoten

Utgiftskvoten, dvs. utgifternas storlek i förhållande till BNP, minskade mellan 2015 och 2016 (se diagram 7.2). De ökade kostnader som uppstod till följd av det stora antalet asylsökande vägdes upp av en svag utveckling av övriga konsumtionsutgifter och av att transfereringar inom ohälsområdet, som sjuk- och aktivitetsersättning, växte långsammare än BNP. Vidare medförde avräkningen av den retroaktiva rabatten på medlemsavgiften till EU, som enligt direktiv från Eurostat ska redovisas i NR 2016, att posten Övriga transfereringar och subventioner minskade i förhållande till BNP.

År 2017 väntas utgifterna öka som andel av BNP jämfört med 2016, vilket till stor del är en effekt av den temporärt lägre EU-avgiften 2016. Även den offentliga sektorns utgifter för konsumtion och investeringar beräknas öka snabbare än BNP.

Den offentliga sektorns utgifter beräknas minska som andel av BNP fr.o.m. 2018. Både den offentliga konsumtionen och transfereringarna till hushållen växer långsammare än BNP, huvudsakligen till följd av den automatiska budgetförstärkningen som sker vid en oförändrad politik. Dessutom minskar utgifterna för flyktningmottagandet till följd av både ett minskande antal asylsökande och de förändringar som gjorts i mottagningssystemet.

Ränteutgifterna ökar något som andel av BNP fr.o.m. 2018 till följd av en prognostiserad stigande räntenivå och avviker därmed från utvecklingen för övriga utgiftsslag.

Tabell 7.5 Den offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP, utfall 2016, prognos för 2017–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Konsumtion	26,1	26,3	25,9	25,6	25,2
Investeringar	4,4	4,5	4,5	4,5	4,5
Transfereringar till hushåll	14,2	14,0	13,8	13,5	13,3
<i>Pensioner¹</i>	<i>7,8</i>	<i>7,8</i>	<i>7,7</i>	<i>7,7</i>	<i>7,6</i>
<i>Hälsorelaterat²</i>	<i>2,5</i>	<i>2,5</i>	<i>2,4</i>	<i>2,4</i>	<i>2,3</i>
<i>Arbetsmarknad</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
<i>Familjer och barn</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>
<i>Övrigt</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>	<i>1,3</i>
Övr. transfereringar och subventioner ³	3,1	3,4	3,5	3,5	3,4
Ränteutgifter ⁴	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Summa utgifter	48,5	48,7	48,4	47,7	47,0
Exklusive räntor	47,9	48,2	47,7	47,1	46,3

¹ Avser totala pensionsutbetalningar till hushåll. Utöver ålderspensioner inkluderas exempelvis utbetalningar för garantipensioner.

² Omfattar bl.a. sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning.

³ Inklusiva ofördelade utgifter.

⁴ Inklusiva utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Strukturellt sparande

En ofta använd indikator på finanspolitikens effekter på efterfrågan är förändringen av det strukturella sparandet. Det är ett grovt mått på finanspolitikens inriktning och påverkas inte bara av aktiv finanspolitik i statens budget, utan även av flera andra faktorer som beskrivs nedan. Dessutom påverkar de finanspolitiska åtgärdernas utformning effekten på efterfrågan, vilket inte beaktas i detta mått.

Om förändringen av det strukturella sparandet är nära noll indikerar det att finanspolitiken, bortsett från effekten av de automatiska stabilisatorerna, har en neutral effekt på resursutnyttjandet i ekonomin. Om det strukturella sparandet i stället ökar eller minskar indikerar det att finanspolitiken har en åtstramande respektive expansiv effekt på resursutnyttjandet.

I detta avsnitt redovisas en analys av förändringen av det finansiella och strukturella sparandet 2017–2020. Analysen ger en mycket övergripande bild av hur finanspolitiken väntas påverka efterfrågan de närmaste åren. Det bör

dock framhållas att det är stor osäkerhet i analyser av detta slag.

I tabell 7.6 redovisas förändringen av finansiellt sparande och strukturellt sparande samt en uppdelning av olika bidragande faktorer. Raderna 2–5 summerar till rad 1 Förändring av finansiellt sparande, medan raderna 6–10 summerar till rad 5 Förändring av strukturellt sparande.

År 2017 förväntas resursutnyttjandet i ekonomin öka (se rad 11 i tabell 7.6). Ökningen i resursutnyttjandet beräknas förstärka de offentliga finanserna genom de automatiska stabilisatorerna (se rad 2 i tabellen). Samtidigt försvagar skattebasernas sammansättning och engångseffekter det offentliga sparandet (se rad 3 och 4 i tabellen). Att engångseffekter försvagar det offentliga sparandet beror på att effekten av att avräkningen av den retroaktiva rabatten på medlemsavgiften till EU tillfälligt minskade utgifterna 2016 faller bort 2017. Skillnaden mellan det finansiella sparandets förändring och förändringen av det strukturella sparandet utgörs av nettoeffekten av de automatiska stabilisatorerna, skattebasernas sammansättning och engångseffekter.

Försvagningen av det strukturella sparandet 2017 förklaras av något lägre nettointäkter från kapital samt ett lägre sparande i kommunsektorn och pensionssystemet mätt som andel av potentiell BNP. Skillnaderna mellan åren på den sista raden 10 Övrigt förklaras till stor del av variationer i bidraget från budgetutgifterna.

Tabell 7.6 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP och potentiell BNP

	2017	2018	2019	2020
1 Förändring av finansiellt sparande, procent av BNP	-0,6	0,3	0,8	0,7
2 Automatiska stabilisatorer	0,3	-0,1	-0,1	0,0
3 Skattebasernas sammansättning	-0,1	0,0	0,2	0,1
4 Engångseffekter	-0,1	0,0	0,0	0,0
5 Förändring av strukturellt sparande, procent av potentiell BNP	-0,7	0,3	0,8	0,7
6 Aktiv finanspolitik ¹	-0,1	0,3	0,0	-0,1
7 Kapitalnetto ²	-0,1	-0,1	0,0	0,1
8 Kommunsektorns sparande ³	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
9 Pensionssystemets sparande ³	-0,1	-0,1	0,0	0,1
10 Övrigt	-0,2	0,2	0,9	0,6
11 BNP-gap, förändring i procentenheter	0,6	-0,1	-0,2	-0,1

¹ Avser utgifts- och inkomstförändringar 2017–2020 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer (se tabell 7.2).

² Intäkter från räntor och utdelningar minus räntekostnader.

³ Strukturjusterat sparande exkl. kapitalkostnader, netto (kapitalkostnader minus kapitalintäkter).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I tabell 7.7 visas bidraget från förändringen av statsbudgetens utgifter, som andel av potentiell BNP, till utvecklingen av det strukturella sparandet. De primära utgifterna minskar som andel av potentiell BNP under hela perioden. År 2017 är bidraget till förstärkningen av det strukturella sparandet relativt svagt men uppgår med oförändrad politik till omkring 0,4–0,8 procent av potentiell BNP 2018–2020. De fortsatt ökade kostnaderna för asylsökande ger ett negativt bidrag 2017, men förstärker sparandet för kommande år. Posten övriga budgetutgifter kan ses som en indikator på den automatiska budgetförstärkningen. Övriga budgetutgifter förstärker det strukturella sparandet samtliga år, men är något lägre 2017 och 2018 än övriga år. Posten Faktorer utöver utgifter på statens budget ger ett negativt bidrag 2017 som sedan successivt minskar fram t.o.m. 2020. Denna post omfattar alla faktorer utöver de som redovisas i tabell 7.6 och primära utgifter på statsbudgeten, exempelvis inkomstförändringar som inte bedöms bero på konjunkturen.

Tabell 7.7 Specifikation av övriga faktorer

Årlig förändring, procent av potentiell BNP

	2017	2018	2019	2020
10 Övrigt	-0,2	0,2	0,9	0,6
Statsbudgetens primära utgifter¹	0,3	0,4	0,8	0,6
Varav				
Asylsökande	-0,1	0,2	0,3	0,1
Övriga budgetutgifter	0,3	0,3	0,6	0,5
<i>Faktorer utöver utgifter på statens budget</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>

¹ Statsbudgetens utgifter exkl. ränteutgifter

Den aktiva finanspolitikens effekter på efterfrågan i ekonomin (se rad 6 i tabell 7.6) är bortsett från 2018 i stort sett neutral under prognosperioden. Den påverkas dock även av förändringar i ålderspensionssystemets och kommunsektorns sparande. Sparandet försvagas i både pensionssystemet och kommunsektorn 2017 och 2018, vilket har en expansiv effekt. År 2019 och 2020 har sparandet även i dessa sektorer en i stort sett neutral effekt på efterfrågan.

Statens finanser

Den snabba förstärkningen av statens finansiella sparande 2015 fortsatte även 2016, om än i långsammare takt. Flera faktorer förklarar den snabba förstärkningen. En ansvarsfull finanspolitik har varit en viktig förutsättning, men tillfälliga faktorer har också bidragit. Staten förväntas redovisa överskott under hela prognosperioden.

Det finansiella sparandet i staten

Den kraftiga förbättringen av de offentliga finanserna mellan 2014 och 2016 kan i huvudsak förklaras av en svagare utveckling av statens utgifter jämfört med 2014. Ett underskott i statens finansiella sparande 2014 som andel av BNP vändes till ett överskott 2016 genom en förstärkning på närmare 2,5 procentenheter. Utgifterna utöver de som kan relateras till asylsökande och diskretionära åtgärder, minskade 2016 jämfört med 2015. Minskningen av dessa utgifter bidrog i sig till att det finansiella sparandet i staten ökade med över 1 procent av BNP.

Tabell 7.8 Statens inkomster och utgifter

Miljarder kronor, om inte annat anges, utfall 2016, prognos för 2017–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	1 135	1 176	1 218	1 273	1 332
<i>Procent av BNP</i>	<i>25,9</i>	<i>25,7</i>	<i>25,6</i>	<i>25,7</i>	<i>25,7</i>
Skatter och avgifter	993	1 030	1 065	1 116	1 168
Kapitalinkomster	24	23	25	25	28
Övriga inkomster	119	124	128	132	136
Utgifter	1 086	1 148	1 169	1 176	1 196
<i>Procent av BNP</i>	<i>24,8</i>	<i>25,0</i>	<i>24,5</i>	<i>23,7</i>	<i>23,1</i>
Utgifter exkl. räntor	1 066	1 127	1 144	1 150	1 170
<i>Procent av BNP</i>	<i>24,3</i>	<i>24,6</i>	<i>24,0</i>	<i>23,2</i>	<i>22,6</i>
Ränteutgifter ¹	20	21	25	26	25
Finansiellt sparande	49	28	50	98	136
<i>Procent av BNP</i>	<i>1,1</i>	<i>0,6</i>	<i>1,0</i>	<i>2,0</i>	<i>2,6</i>

¹ Inklusiva utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2017 beräknas statens finansiella sparande minska som andel av BNP (se tabell 7.8). I huvudsak beror minskningen på att utgifterna ökar snabbare än BNP vilket i stor utsträckning kan förklaras av den effekt som uppstod av att rabatten på EU-avgiften tillfälligt minskade utgifterna 2016. Dessutom väntas kostnaderna för asylsökande fortsätta att öka något jämfört med 2016. Statens inkomster från skatter och utdelningar väntas också växa något långsammare än BNP.

Från och med 2018 beräknas det finansiella sparandet i staten med oförändrad politik, successivt stärkas till följd av den automatiska budgetförstärkningen. Utgifterna minskar också som andel av BNP till följd av att kostnaderna för migration och integration successivt väntas minska.

Från statens finansiella sparande till budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av statens finansiella förmögenhet, exklusive effekten av värdeförändringar. Budgetsaldot visar statens lånebehov (i tabell 7.9 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 statsskulden av dessa transaktioner.

Förutom denna skillnad avviker redovisningen i statens budget i flera andra avseenden från

redovisningen i NR. Bland annat redovisas budgetsaldot kassamässigt, medan NR tillämpar en periodiserad redovisning. Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatteintäkter och ränteutgifter.

Det finansiella sparandet 2016 blev betydligt lägre än budgetsaldot. De kassamässigt inbetalda skatterna beräknas ha blivit betydligt högre än de prognostiserade debiterade skatteintäkterna, vilket förstärker saldot i förhållande till det finansiella sparandet. Skillnaden förklaras både av uppbörförskjutningar, huvudsakligen hänförliga till juridiska personer, och av betalningsförskjutningar, främst i förhållande till företag och hushåll. Det innebär att de intäkter som är hänförliga till den privata sektorn inte beräknas bli fullt så stora som de inbetalningar sektorn gjort till staten under kalenderåret.

Enligt redovisningsprinciperna för statens budget förstärkte även räntorna budgetsaldot i förhållande till det finansiella sparandet. I huvudsak svarade valuta- och kursdifferenser för denna skillnad (se vidare avsnittet Varierande nivå på statsskuld räntorna). Likaså innebar försäljningar av aktieinnehav och extra utdelningar att budgetsaldot förstärktes 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, gav ett negativt bidrag till budgetsaldot men påverkar inte sparandet enligt NR.

År 2017 beräknas det finansiella sparandet bli högre än budgetsaldot. De kassamässigt inbetalda skatterna beräknas bli lägre än de debiterade skatteintäkterna, vilket försvagar budgetsaldot i förhållande till det finansiella sparandet. Även lån till Riksbanken under Övriga finansiella transaktioner bidrar till att försämra budgetsaldot i förhållande till det finansiella sparandet.

År 2018–2020 tar flertalet av skillnaderna i de två redovisningsprinciperna i stor utsträckning ut varandra och det finansiella sparandet och budgetsaldot är förhållandevis lika.

Tabell 7.9 Statens finansiella sparande och budgetsaldo 2015–2020

Miljarder kronor, utfall 2016, prognos för 2017–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande	49	28	50	98	136
Justeringar till budgetsaldot					
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	14	2	9	0	-11
Periodisering av skatter	51	-16	6	2	0
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m. ¹	2	5	5	5	5
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-31	-16	-19	-5	-6
Budgetsaldo	85	2	51	100	125

¹ Inkluderar justeringar avseende Riksbankens inlevererade överskott. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

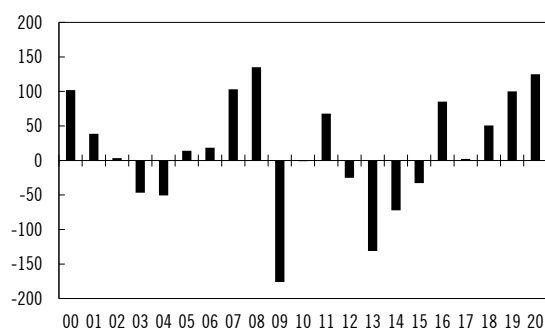
Statens budgetsaldo

Överskott i statens budget 2016–2020

Statens budget visade ett underskott 2012–2015, som vändes till ett överskott i utfallet för 2016. Även prognosen för 2017–2020 visar på ett överskott dessa år (se diagram 7.3). Detta betyder att statens lånebehov minskar under 2017–2020, vilket bidrar till en lägre statsskuld.

Diagram 7.3 Statens budgetsaldo

Miljarder kronor, utfall t.o.m. 2016, prognos för 2017–2020



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Tabell 7.10 Statens budgetsaldo

Miljarder kronor, utfall för 2016, prognos för 2017–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	1 003	972	1 031	1 074	1 124
Utgifter exkl. statsskuldräntor ¹	899	942	958	957	969
Statsskuldräntor m.m. ²	2	14	11	20	29
Riksgäldskontorets nettoutlåning	15	7	12	-2	1
<i>Varav</i>					
<i>In-/utlåning från myndigheter</i>	1	-3	0	0	0
<i>Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta</i>	-39	-41	-42	-43	-45
<i>Utbetalning av premiepensionsmedel</i>	38	41	42	44	45
<i>CSN, studielån</i>	5	4	4	4	5
<i>Investeringslån till myndigheter</i>	1	0	1	1	1
<i>Resolutionsreserv/ Stabilitetsfond</i>	-6	-7	-7	-10	-10
<i>Kärnavfallsfonden</i>	0	0	0	-0	-0
<i>Lån till Riksbanken</i>	14	11	11	-2	-0
<i>Lån till andra länder</i>	0	0	0	-1	-3
<i>Infrastrukturinvesteringar</i>	-1	-1	2	4	8
<i>Övrig nettoutlåning</i>	-1	3	1	1	0
Kassamässig korrigering	2	7	0	0	0
Statens budgetsaldo	85	2	51	100	125

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

¹ Inklusiv förändring av anslagsbehållningar.² Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Varierande nivå på statsskuldräntorna

Utgifterna för statsskuldräntorna varierar kraftigt från år till år. Avgörande för ränteutgifternas nivå över tid är statsskuldens storlek, inhemska och utländska räntenivåer samt den svenska kronans växelkurs. Den upplåningsteknik 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 eller överstiger obligationens kupongränta vid emissionsstillfallet. Köparen av obligationen är då beredd att betala ett högre eller lägre pris eftersom detta kompenseras av en högre eller lägre löpande avkastning fram till att obligationen förfaller. Över- respektive underkursen utgörs av skillnaden mellan nuvärdet av obligationens kassaflöden diskonterade med gällande marknadsräntor (obligationens pris vid emissionsstillfallet) och det nominella belopp som

Riksgäldskontoret betalar tillbaka till långivaren då obligationen förfaller.

Valutakursförluster uppstår på instrument i utländsk valuta om värdet på den svenska kronan är lägre vid förfallotidpunkten än då kontraktet ingicks. Kursförluster uppstår när Riksgäldskontoret köper tillbaka obligationer och marknadsräntan vid köptillfället understiger kupongräntan. Sådana kursdifferenser är samma sak som en över- eller underkurs, fast vid en köptransaktion i stället för en säljtransaktion.

Utfallet 2016 påverkades mycket av överkurser och valutakursvinster som minskade ränteutgifterna, samt, i mindre omfattning, kursförluster som ökade ränteutgifterna. De sammantaget gynnsamma kurseffekterna innebär att utfallet för ränteutgifterna 2016 endast uppgick till 2 miljarder kronor.

År 2017–2020 finns huvudsakligen två sinsemellan motverkande faktorer som påverkar ränteutgifterna: stigande marknadsräntor och en minskande statsskuld. För 2017 förväntas överkurser och kursförluster i stort sett ta ut varandra. Ränteutgifterna 2018 beräknas dock bli förhållandevis låga till följd av förväntade kursvinster. Prognoserna för 2019 och 2020 påverkas endast marginellt av kurseffekter.

Ränteutgifterna har sjunkit kraftigt sedan mitten av 1990-talet, framför allt på grund av att räntenivåerna i dag är markant lägre än då. Under de fem första åren av 2000-talet uppgick de genomsnittliga ränteutgifterna årligen till ca 67 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 2,6 procent av BNP. Under de senaste fem åren har ränteutgifterna i genomsnitt uppgått till ca 14 miljarder kronor eller ca 0,4 procent av BNP.

Valutakurseffekter på Riksbankens lån i Riksgäldskontoret står för merparten av nettoutlåningen

Riksgäldskontoret lånar ut pengar till – och ansvarar för inlåning från – myndigheter samt vissa statliga bolag och fonder. Riksgäldskontorets nettoutlåning är en post på budgetens utgiftssida som vid sidan om anslagsfinansierade utgifter påverkar budgetsaldot. Nettoutlåningen speglar den totala nettoförändringen av all in- och utlåning under en viss period. En ökad nettoutlåning kan alltså bero på en ökad utlåning eller en minskad inlåning under perioden. Nettoutlåningen omfattar både löpande statlig verksamhet, som t.ex. utbetalning av studielån, och tillfälliga poster, som oftast beslutas med kort varsel och därför inte går att förutse. På

grund av dessa tillfälliga poster varierar nettoutlåningen kraftigt från år till år.

Riksbanken har under åren 2009 och 2013 tagit upp lån i Riksgäldskontoret för förstärkning av valutareserven. Värdet av dessa lån uppgick den 31 december 2016 till sammanlagt 257 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 20 miljarder kronor, vilket ökar nettoutlåningen. Statens finansiella ställning påverkas dock inte eftersom Riksgäldskontorets fordran på Riksbanken ökar i samma utsträckning.

Den s.k. stabilitetsavgiften, som betalades av banker och finansiella institut, ersattes under 2016 av en resolutionsavgift. Avgiftsuttaget för resolutionsavgiften beräknas 2017 vara ungefär dubbelt så högt som avgiftsuttaget för stabilitetsavgiften. Från och med 2019 beräknas avgifterna öka med ytterligare ca 2 miljarder kronor per år till följd av omorganisationen av Nordea. Behållningen på resolutionsreserven ökar över prognosperioden, dels på grund av större inbetalningar, dels till följd av ränteintäkter på behållningen, vilket bidrar till en lägre nettoutlåning.

Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter

I denna proposition förväntas Sveriges reduktion på EU-avgiften för 2014, 2015, och 2016 räknas av mot Sveriges avgift för 2017. Förskjutningen påverkar budgetsaldot negativt 2014–2016 och positivt 2017. För 2017–2020 görs ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av aktier i statliga bolag som också påverkar budgetsaldot positivt. Riksbankens upplåning för förstärkning av valutareserven påverkar budgetsaldot negativt 2016–2018. Den ökade skulden till följd av upplåningen för Riksbankens valutareserv motsvaras dock av en motsvarande fordran på banken.

Tabell 7.11 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter

Miljarder kronor, utfall för 2016, prognos för 2017–2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
Statens budgetsaldo	85	2	51	100	125
Större engångseffekter	59	-27	-22	6	4
<i>Varav</i>					
Förskjutna utbetalningar	9	0	0	0	0
Tillfälligt stöd till kommuner	10	0	0	0	0
EU-avgift, försenad rabatt	-4	10	0	0	0
EU-avgift, korrigering retroaktiv BNI	2	0	0	0	0
Kassakorr EU-avgift	7	0	0	0	0
Engångsvisa skattebetalningar	15	0	0	0	0
Kapitalplaceringar skattekonto	35	-30	-15	0	0
Extrautdelningar och försäljningsinkomster ¹	2	5	5	5	5
Exportkreditnämnden	-3	0	0	0	0
Lån till Riksbanken ²	-14	-11	-11	2	0
Övrigt netto	0	-1	-1	-1	-1
Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter	26	29	73	94	121

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

¹För perioden 2017–2020 görs ett beräkningstekniskt antagande om försäljningsinkomster från statens aktier motsvarande 5 miljarder kronor per år.

²Avser Riksbankens lån i Riksgäldskontoret.

Källor: Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Ålderspensionssystemets finanser

Avgiftsinkomsterna i ålderspensionssystemet var lägre än pensionsutbetalningarna 2016 (se tabell 7.12). Det finansiella sparandet var trots detta positivt. Överskottet förklaras av att direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar i form av ränteintäkter och utdelningar var tillräckligt stora för att täcka avgiftsunderskottet vilket har varit fallet sedan 2009. Från och med 2017 bedöms däremot kapitalinkomsterna inte vara tillräckligt stora för att täcka avgiftsunderskottet. Det innebär att det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet blir svagt negativt fram till 2020.

Tabell 7.12 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter

Miljarder kronor, om annat inte anges, utfall för 2016, prognos för 2017–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Avgifter	259	268	277	287	299
Pensioner	282	296	310	320	331
Avgiftsöverskott	-23	-28	-32	-33	-32
Räntor, utdelningar	31	31	32	33	35
Förvaltningsutgifter m.m.	-4	-4	-5	-5	-6
Finansiellt sparande	3	-1	-5	-5	-2
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De avgiftsinkomster som finansierar ålderspensionssystemet är ålderspensionsavgiften från arbetsgivare och egenföretagare samt den allmänna pensionsavgiften. Den allmänna pensionsavgiften förs i sin helhet till pensionssystemet. Avgiften är 7 procent av underlaget som består av löner, skattepliktiga transferringar samt inkomst av näringsverksamhet. Avgiften betalas för inkomster upp till 8,07 inkomstbasbelopp.

Avgiftssatsen för ålderspensionsavgiften är 10,21 procent av underlaget. Den största delen överförs till ålderspensionssystemet. En viss del överförs till premiepensionssystemet via Riksgäldskontoret. Slutligen överförs en mindre del som motsvarar löner över avgiftstaket till statens budget. Inkomsterna från ålderspensionsavgiften fördelas 2017 enligt följande: 68,9 procent överförs till ålderspensionssystemet, 20,3 procent överförs till premiepensionssystemet och 10,8 procent överförs till statens budget.

Därutöver finansieras ålderspensionssystemet även av avgifter som betalas från vissa anslag. Underlagen består av pensionsgrundande transfereringar, exempelvis sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning samt pensionsgrundande belopp, exempelvis pensionsrätt för barnår och studier. De statliga ålderspensionsavgifterna fördelas 2017 enligt följande: 86 procent överförs till ålderspensionssystemet och 14 procent överförs till premiepensionssystemet.

Tabell 7.13 Ålderspensionssystemets avgiftsinkomster

Miljarder kronor, om annat inte anges, utfall för 2016, prognos för 2017–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Allmän pensionsavgift	113	118	123	128	133
Ålderspensionsavgift, arbetsgivare	117	122	127	133	138
Ålderspensionsavgift, egenföretagare	3	4	4	4	4
Statlig ålderspensionsavgift	25	24	23	23	24
Avgiftsinkomster	259	268	277	287	299

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

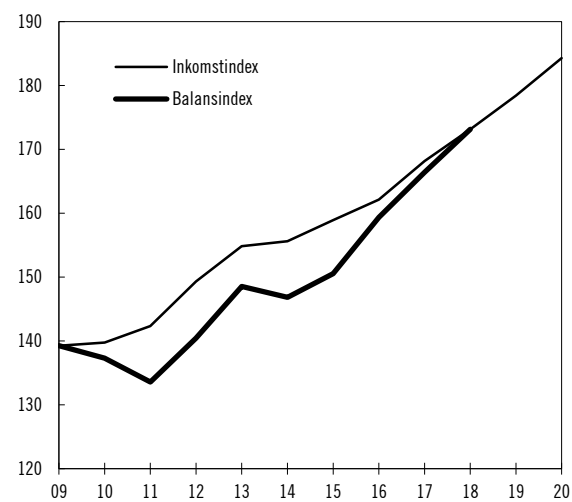
Alla inkomstpensioner och tilläggspensioner som erhålls efter 65 års ålder är följsamhetsindexerade. Följsamhetsindexering innebär att inkomst- och tilläggspensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex eller balansindex minus förskottsrentan 1,6 procent. Förskottsrentan motsvarar det förskott som läggs till pensionen när den beviljas. I ett läge då pensionssystemets finanser är i balans bygger följsamhetsindexeringen på förändringen av inkomstindex. Om pensionssystemets skulder överstiger systemets tillgångar aktiveras den s.k. balanseringen. Det innebär att följsamhetsindexeringen bygger på förändringen av ett balansindex i stället för inkomstindex. Balanseringen är ett sätt att genom en justering av indexeringen säkerställa att pensionssystemets utgifter inte över tid överstiger dess inkomster. Balansindex bestäms utifrån utvecklingen av inkomstindex och balanstalets storlek. Om balanstalet överstiger 1,0000 kommer balansindex att utvecklas starkare än inkomstindex det givna året. Omvänt kommer balansindex i stället att ha en svagare utveckling än inkomstindex om balanstalet understiger 1,0000. Balanseringen är aktiverad så länge balansindex understiger nivån för inkomstindex.

Balanseringen förväntas vara aktiverad fram t.o.m. 2018 (se diagram 7.4). Detta innebär att pensionerna stiger mer än utvecklingen av inkomstindex om balanstalet överstiger 1,0000. För 2016–2017 överstiger balanstalet 1,0000, vilket innebär att balansindex ökar mer än inkomstindex under dessa år (se tabell 7.14). Eftersom balanseringen inte är aktiverad 2018–2020 bestäms följsamhetsindexeringen av inkomstindex för dessa år.

Diagram 7.4 Utvecklingen av inkomstindex och balansindex

Index (1999=100)

Fastställda tal 2009–2017, prognos 2018–2020



Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

I beräkningarna tillämpas fr.o.m. 2017 de förändrade regler för balanseringen och utformningen av inkomstindex som riksdagen beslutade efter förslag i propositionen En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna (prop.2014/15:125, bet. 2015/16: SfU6, rskr. 2015/16:32). De nya reglerna syftar till att jämna ut svängningarna mellan åren och innebär att enbart en tredjedel av balanseringseffekten påverkar pensionerna. Den nya utformningen av inkomstindex innebär att det ska beräknas utifrån förändringen av den nominella genomsnittsinkomsten mellan de två närmast föregående åren, vilket också verkar utjämnande.

Tabell 7.14 Inkomstindex, balanstal och balansindex

Procentuell förändring om inte annat anges

Fastställda tal 2016–2017, prognos 2018–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomstindex	2,0	3,7	3,0	3,0	3,3
Balansindex	5,9	4,4			
Följsamhetsindexering ¹	4,2	2,8	2,4	1,4	1,7
Balanstal²	1,0375	1,0201	1,0395	1,0240	1,0192

¹ Följsamhetsindexering innebär att inkomst- och tilläggspensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex (eller balansindex) minus förskottsräntan 1,6 procent. Förskottsräntan 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.

Kommunsektorns finanser

Det finansiella sparandet för kommunsektorn uppgick 2016 preliminärt till -13 miljarder kronor, vilket motsvarade -0,3 procent av BNP (se tabell 7.15). År 2017 bedöms kommunsektorn uppvisa ett finansiellt sparande på -14 miljarder kronor. Det goda läget på arbetsmarknaden gör att kommunernas och landstingens skatteunderlag bedöms utvecklas fortsatt gynnsamt. Det gör att skatteinkomsterna ökar i god takt 2017. Att den genomsnittliga kommunalskatten höjs med 0,02 procentenheter, eller 2 öre per 100 kronor i beskattningsbar inkomst, har en mindre effekt på sektorns skatteinkomster. Statsbidragen till kommunsektorn ökar 2017 enligt regeringens prognos, till stor del till följd av den höjning av de generella statsbidragen om 10 miljarder kronor som beslutades hösten 2016. Sammantaget ger den goda inkomstutvecklingen 2017 utrymme att öka konsumtionsutgifterna.

Tabell 7.15 Kommunsektorns finanser 2016–2020

Miljarder kronor om inte annat anges
Utfall för 2016, prognos för 2017–2020

	Utfall 2016	Prognos 2017	2018	2019	2020
Totala inkomster	1 020	1 076	1 097	1 124	1 156
Procent av BNP	23,3	23,5	23,0	22,7	22,3
Skatter ¹	671	702	731	762	792
Kommunal fastighetsavgift	16	17	19	19	20
Statsbidrag, exkl. moms	185	203	189	179	175
Skatter och bidrag, procent av BNP	19,9	20,1	19,7	19,4	19,0
Kapitalinkomster	12	11	12	13	15
Övriga inkomster	136	143	147	151	156
Varav moms	61	66	66	67	68
Totala utgifter	1 033	1 090	1 115	1 147	1 181
Procent av BNP	23,6	23,8	23,4	23,2	22,8
Konsumtion	844	895	916	943	972
Procentuell utveckling ²	6,0	6,0	2,3	2,9	3,1
Investeringar	102	108	110	112	114
Övriga utgifter ³	87	87	89	92	94
Finansiellt sparande	-13	-14	-18	-24	-24
Procent av BNP	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5
Resultat före extra-ordinära poster	25	17	12	9	8

Anm.: Skatter och bidrag som andel av BNP inkluderar intäkter från den kommunala fastighetsavgiften. I tabellen redovisas den faktiska utvecklingen av statsbidragen.

Den större delen av skillnaden mellan resultatet och det finansiella sparandet förklaras av redovisningen av investeringar och avskrivningar. Då investeringskostnaderna har ökat kraftigt över tid, samtidigt som de exkluderas i resultatredovisningen, har de kraftigt bidragit till en ökad skillnad 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 (se vidare avsnitt 10).

¹ Utfall 2016 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2016 som redovisas i avsnitt 7.1.

² Löpande priser.

³ Inkluderar nettoköp av mark och fastigheter.

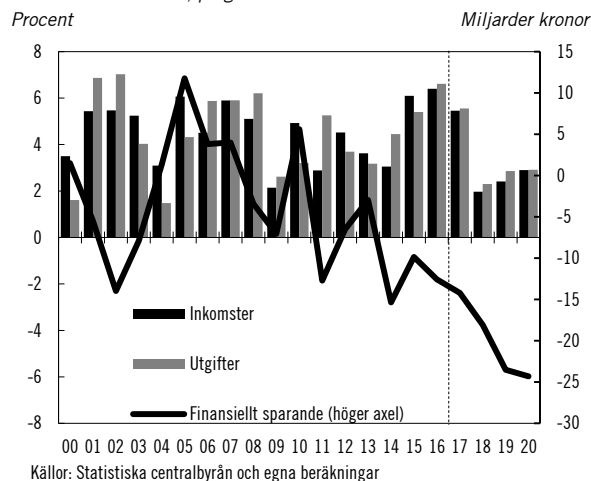
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Åren 2018–2020 bedöms lönesumman, och därmed kommunsektorns skatteinkomster, öka i en något långsammare takt. Statsbidragen väntas under samma period minska till följd av minskade migrationsrelaterade ersättningar i samband med ett avtagande antal asylsökande och nyanlända. Den demografiska utvecklingen, med växande befolkning, främst fler barn och äldre, driver dock upp behovet av kommunal konsumtion. Även investeringsbehovet är stort på grund av befolkningstillväxten och renoveringsbehov i fastigheter och infrastruktur. Det finansiella sparandet och resultatet bedöms därmed försämrats något under prognosperioden. Det finansiella sparandet bedöms uppgå

till -0,5 procent av BNP 2020. Även resultatet bedöms avta under perioden och uppgå till 8 miljarder kronor 2020. Det innebär ändå 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 2000–2016, prognos för 2017–2020



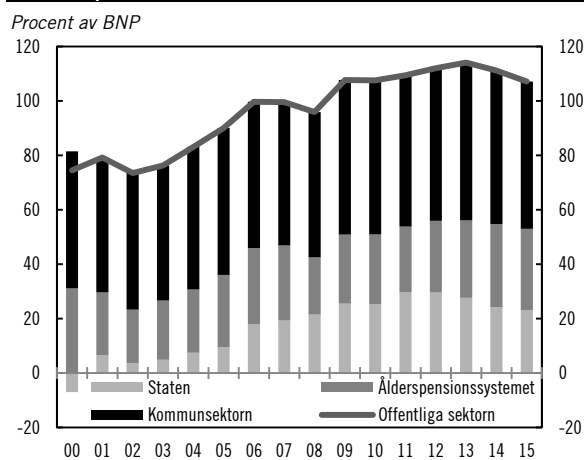
7.3 Nettoförmögenheten och skuldutvecklingen

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. FoU och datorprogram. Större delen av den offentliga sektorns kapitalstock består av byggnader, vägar och annan infrastruktur som inte ger någon direkt avkastning. En del av kapitalstocken används för produktion av offentliga tjänster, som t.ex. skolor, sjukhus och kontorsbyggnader, medan andra delar, t.ex. infrastrukturen, ger en samhällsekonomisk avkastning. Vidare ingår mark som tillgångsslag i den officiella statistiken. De finansiella tillgångarna omfattar såväl olika fordringar på den privata sektorn som aktier. Aktieinnehaven kan vara likvida tillgångar förknippade med ett tydligt avkastningskrav, som t.ex. AP-fondernas aktieinnehav. Innehaven kan också vara en form för kontroll av real-

kapital, som t.ex. statens ägande av Vattenfall AB.

Diagram 7.6 Den offentliga sektorns nettoförmögenhet fördelad på sektorer



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skulderna omfattar finansiella skulder samt statens och den kommunala sektorns åtaganden för tjänstepensioner. 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 uppgick den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet till 107 procent av BNP (se diagram 7.6), varav ägandet i reala tillgångar uppgick till 88 procent av BNP. Den finansiella nettoförmögenheten, dvs. skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder, uppgick därmed till ca 19 procent av BNP.

Fördelningen av nettoförmögenheten på sektorer visar att statens andel av förmögenheten är minst då den offentliga sektorns skuld huvudsakligen består av statsskulden. Både den kommunala sektorns och statens nettoförmögenhet består till övervägande del av reala tillgångar, medan ålderspensionssystemets nettoförmögenhet utgörs av finansiella tillgångar. År 2000–2013 ökade nettoförmögenheten med närmare 40 procent av BNP. Mellan 2013 och 2015 minskade den dock som andel av BNP. Det beror framför allt på ökningen av bruttoskulden, som redovisas i skuldavsnittet nedan.

Tabell 7.16 Den offentliga sektorns okonsoliderade tillgångar och skulder 2015

	Miljarder kronor	Procent av BNP
Tillgångar	7 343	175,6
Finansiella tillgångar	3 663	87,6
varav aktier	1 617	38,7
Kapitalstock	3 680	88,0
varav mark	762	18,2
Skulder	2 863	68,5
Maastrichtskuld ¹	1 837	43,9
Pensionsskuld	355	8,5
Övrigt	670	16,0
Nettoförmögenhet	4 480	107,1
Staten	969	23,2
Ålderspensionssystemet	1 248	29,9
Kommunsektorn	2 262	54,1
Finansiell förmögenhet	800	19,1
<i>Statens nettoförmögenhet inkl. löneskatt på kommunsektorns pensionsskuld</i>	<i>1 063</i>	<i>25,4</i>

Anm.: År 2015 är det senast redovisade utfallsåret i den offentliga statistiken enl. NR.

¹ Maastrichtskulden är redovisad konsoliderad i denna tabell. Posten Övrigt inkluderar konsolideringsfaktorn mellan staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

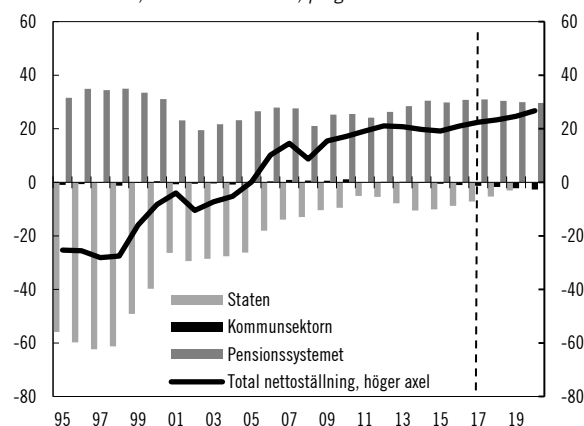
Den finansiella nettoförmögenheten

Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet finns huvudsakligen i AP-fonderna i ålderspensionssystemet, medan statens finansiella nettoförmögenhet är negativ. Kommunsektorns finansiella tillgångar och skulder har sedan år 2000 i stort sett varit lika stora (se diagram 7.7).

Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar, som huvudsakligen kan hänföras till ålderspensionssystemet, överstiger ränteutgifterna. Den totala skulden inkluderar statens och kommunsektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna som intjänats fr.o.m. 1998. De totala skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Diagram 7.7 Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet

Procent av BNP, utfall t.o.m. 2016, prognos för 2017–2020



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den finansiella nettoförmögenheten ökade med närmare 2 procent av BNP mellan 2015 och 2016 (se diagram 7.7). Utöver statens starkare finanser bidrog även värdeförändringar på tillgångar i framför allt ålderspensionssystemet att den finansiella förmögenheten växte (se tabell 7.17).

Åren 2017–2020 medför de beräknade överskotten i staten tillsammans med värdeförändringar i framför allt pensionssystemet att den finansiella nettoförmögenheten successivt ökar.

Tabell 7.17 Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet

Procent av BNP

Utfall för 2016, prognos för 2017–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Staten	-8,8	-7,2	-5,3	-3,1	-0,2
Ålderspensionssystemet	30,8	31,0	30,4	30,0	29,6
Kommunsektorn	-1,0	-1,3	-1,7	-2,2	-2,7
Offentlig sektor	21,0	22,5	23,3	24,7	26,7
<i>Förändring</i>	1,9	1,5	0,9	1,3	2,1
<i>Bidrag till förändringen</i>					
<i>Finansiellt sparande</i>	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
<i>Värdeförändringar m.m.</i>	1,8	2,1	1,2	0,8	1,0
<i>Nominell BNP-förändring</i>	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-1,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

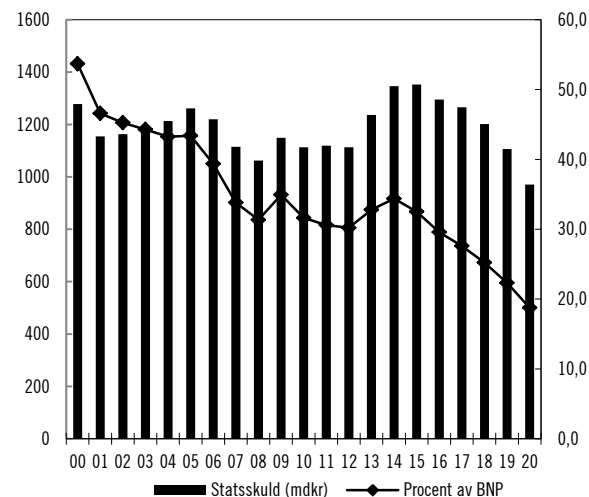
kronor. Skulddispositionerna innefattar bl.a. orealiserade valutakursdifferenser och upplupen inflationskompensation som påverkar skulden, men som inte påverkar statens budgetsaldo och nettolånebehov.

Diagram 7.8 Statsskuldens utveckling

Utfall t.o.m. 2016, prognos för 2017–2020

Miljarder kronor

Procent av BNP



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar

År 2017–2020 bedöms budgetöverskott bidra till att statsskulden fortsätter att minska, både nominellt och uttryckt som andel av BNP (se diagram 7.8 och tabell 7.18). I slutet av 2020 beräknas skuldkvoten, dvs. den konsoliderade statsskulden som andel av BNP, uppgå till ca 19 procent.

Skuldutvecklingen

Statens budget visade ett överskott på 85 miljarder kronor 2016. Statsskulden minskade dock endast med 56 miljarder kronor (se tabell 7.18), bl.a. beroende på att de s.k. statskulddispositionerna uppgick till 29 miljarder

Tabell 7.18 Statsskuldens förändring

Miljarder kronor, utfall för 2015–2016, prognos för 2017–2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Okonsoliderad statsskuld vid ingången av året	1 394	1 403	1 347	1 319	1 256	1 161
Förändring av okonsoliderad statsskuld	9	-56	-28	-63	-94	-135
Varav						
Lånebehov ¹	33	-85	-2	-51	-100	-125
Skulddispositioner m.m.	-24	29	-26	-12	6	-10
Okonsoliderad statsskuld vid årets slut ²	1 403	1 347	1 319	1 256	1 161	1 027
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	51	55	56	57	58	59
Statsskuld vid årets slut³	1 352	1 292	1 263	1 198	1 103	968
Statsskuldens förändring ⁴	6	-57	-29	-64	-95	-136
Statsskuld i procent av BNP	32,3	29,5	27,5	25,2	22,3	18,7

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

¹Identiskt med statens budgetsaldo med omvänt tecken.²I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.³Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.⁴Avser statsskuldens förändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Maastrichtskulden definieras av EU-regler och är det skuldbegrepp som används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. För Sverige innebär definitionen att skulden består av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

Inför att Sverige den 1 januari 1995 blev medlem i EU uppgick den konsoliderade bruttoskulden till över 1 200 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 70 procent av BNP (se diagram 7.9). Sedan dess har det nominella värdet ökat med ca 600 miljarder kronor, för att vid utgången av 2016 uppgå till över 1 800 miljarder kronor.

Skulden har emellertid minskat kraftigt som andel av BNP sedan 1994, och uppgick vid utgången av 2016 till 41,5 procent av BNP (skuldkvoten), vilket är under referensvärdet inom stabilitets- och tillväxtpakten om högst 60 procent av BNP (se tabell 7.20).

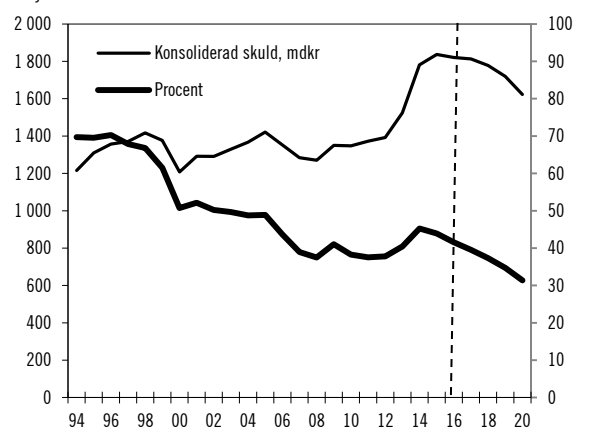
Utvecklingen av skulden beror på det finansiella sparandet, som kan fördelas på primärt sparande, ränteutgifter och s.k. stock-

flödesförändringar, som utgörs av finansiella transaktioner och periodiseringar som inte påverkar det finansiella sparandet.

Diagram 7.9 Den konsoliderade bruttoskulden

Utfall t.o.m. 2016, prognos för 2017–2020

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

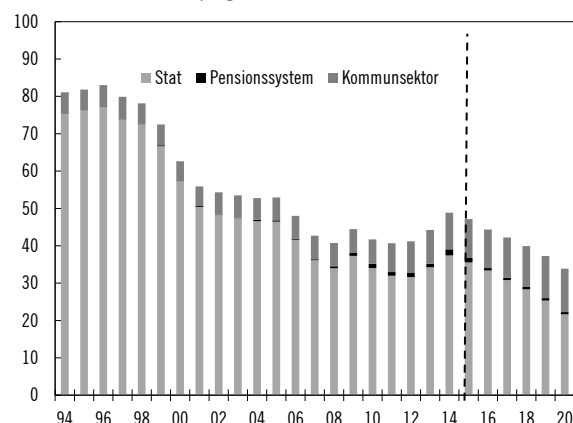
Merparten av ökningen av den nominella skulden 1994–2016 skedde i staten mellan 2009 och 2014 (se diagram 7.9), då den ökade med över 400 miljarder kronor, vilket motsvarade en ökning om närmare 11 procent av BNP. Statens finansiering av Riksbankens lån för förstärkningen av valutarenserven 2009 och 2013 ökade skulden med närmare 3 procentenheter respektive år. Vidare ökade skulden 2014 med ca 2 procent av BNP till följd av regelförändringar som innebär att andra myndigheter än Riksgäldskontoret får inneha utestående återköpsavtal avseende finansiella instrument, s.k. repor, över årsskiftet. Effekten bruttoredo visas i NR, vilket innebär att tillgångar och skulder påverkas i lika stor utsträckning, och därför är neutral för den finansiella förmögenheten. Efter som dessa repor hanteras av Kammarkollegiet påverkas inte statsskulden enligt redovisningen i statsbudgeten, som endast speglar Riksgäldskontorets skuldhantering. I övrigt bidrog även underskotten i de offentliga finanserna och valutakurseffekter till att skulden ökade mellan 2012 och 2014.

År 2016 medförde överskottet i de offentliga finanserna att bruttoskulden minskade jämfört med 2015. Detta tillsammans med den höga BNP-tillväxten medförde att skuldkvoten minskade med över 2 procent av BNP.

Diagram 7.10 De enskilda sektorernas bidrag till den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld

Procent av BNP

Utfall för 1994–2016, prognos för 2017–2020



Anm.: Summan av de tre delsektorernas skuld överstiger den totala Maastrichtskulden eftersom den totala skulden är konsoliderad.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bruttoskulden beräknas minska hela prognosperioden till följd av de starkare offentliga finanserna. År 2020 beräknas bruttoskulden uppgå till ca 31 procent av BNP.

Tabell 7.19 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen

Procent av BNP om annat inte anges

	2016	2017	2018	2019	2020
Miljarder kronor	1 820	1 813	1 778	1 720	1 623
<i>Procent av BNP</i>	<i>41,6</i>	<i>39,5</i>	<i>37,3</i>	<i>34,7</i>	<i>31,4</i>
<i>Förändring</i>	<i>-2,4</i>	<i>-2,0</i>	<i>-2,2</i>	<i>-2,6</i>	<i>-3,3</i>
<i>Bidrag till förändringen</i>					
<i>Primärt finansiellt sparande</i>	<i>-1,3</i>	<i>-0,7</i>	<i>-1,1</i>	<i>-1,9</i>	<i>-2,7</i>
<i>Ränteutgifter</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
<i>Stock-flöde</i>	<i>0,5</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>
<i>Periodisering av räntor och skatter</i>	<i>-0,9</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>
<i>Försäljning av aktier m.m.</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>
<i>Övrigt</i>	<i>1,5</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>
<i>Nominell BNP-förändring</i>	<i>-2,0</i>	<i>-1,9</i>	<i>-1,5</i>	<i>-1,4</i>	<i>-1,5</i>

Anm.: Övrigt 2016 rör framför allt valutaeffekter och lån till Riksbanken, vilka sammantaget uppgick till 0,9 procentenheter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

7.4 Finansiellt sparande enligt olika bedömare

I detta avsnitt redovisas en jämförelse mellan de senaste prognoserna för det finansiella sparandet

gjorda av regeringen i denna proposition, 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**Tabell 7.20 Bedömningar av finansiellt sparande**

Procent av BNP

	2017	2018	2019	2020
Regeringen	0,3	0,6	1,4	2,1
KI inkl. åtgärder	0,5	0,6	0,8	0,7
KI exkl. åtgärder	0,5	0,7	1,5	2,3
ESV	0,3	0,5	1,1	1,8
Riksbanken	0,2	0,5	0,8	
Europeiska kommissionen	-0,2	0,2		
OECD	-0,1	0,1		
IMF	-0,7	-0,4	0,1	0,3

Ann.: Publiceringsdatum är för regeringen 2017-04-18, Konjunkturinstitutet 2017-03-29, Ekonomistyrningsverket 2017-04-06, Riksbanken 2017-02-15, Europeiska kommissionen 2017-02-09, OECD november 2016-11-28, och Internationella valutafonden oktober 2016.

Både ESV och KI bedömer att det finansiella sparandet exkl. åtgärder utvecklas i linje med regeringens prognos. Europeiska kommissionen beräknar att det finansiella sparandet 2017 och 2018 blir lägre än de inhemska bedömarna. Skillnaden mellan de olika prognoserna beror framför allt på olika förväntningar av den ekonomiska återhämtningen, konsumtionsefterfrågan, utvecklingen på arbetsmarknaden och inflationsutvecklingen.

Prognosjämförelse avseende det strukturella sparandet

I tabell 7.21 redovisas olika bedömares prognoser för den offentliga sektorns strukturella sparande. Skillnaderna gentemot andra bedömare är i vissa fall större vid jämförelser av det strukturella sparandet än det finansiella sparandet. Detta beror dels på olika prognoser för BNP-gapet, dels på olika beräkningsmetoder.

Tabell 7.21 Bedömningar av strukturellt/konjunkturjusterat sparande

Procent av potentiell BNP

	2017	2018	2019	2020
Regeringen	0,3	0,6	1,4	2,2
KI inkl. åtgärder	0,4	0,4	0,5	0,5
KI exkl. åtgärder	0,4	0,5	1,2	2,1
ESV	0,1	0,3	1,1	1,9
Europeiska kommissionen	-0,3	0,3		
OECD	-0,8	-0,9		
IMF	-0,8	-0,5	0,0	0,2

Ann.: Publiceringsdatum är för regeringen 2017-04-18, Konjunkturinstitutet 2017-03-29, Ekonomistyrningsverket 2017-04-06, Riksbanken 2017-02-15, Europeiska kommissionen 2017-02-09, OECD november 2016-11-28, och Internationella valutafonden oktober 2016.

7.5 Uppföljning av statens budgetsaldo

En fullständig uppföljning av statens budget för budgetåret 2016 sker i regeringens skrivelse Årsredovisning för staten 2016. Statens budgetsaldo visade 2016 ett överskott om 85 miljarder kronor. Överskottet blev därmed 56 miljarder kronor större än enligt den prognos som gjordes i budgetpropositionen för 2017, se tabell 7.22.

Tabell 7.22 Utfall för statens budget 2016

Miljarder kronor

	Prognos i BP17	Utfall	Differens utfall-prognos
Inkomster	964,6	1002,7	38,1
Statens skatteinkomster	1000,9	1043,8	42,9
Övriga inkomster	-36,3	-41,1	-4,8
Utgifter m.m.	935,1	917,4	-17,7
Utgifter exkl. statsskuldräntor ¹	911,6	899,1	-12,5
Statsskuldräntor m.m.	4,6	1,7	-2,8
Riksgäldskontorets nettoutlåning	12,2	14,8	2,6
Kassamässig korrigering	6,7	1,8	-4,9
Budgetsaldo	29,5	85,3	55,8

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

¹ Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Det större budgetsaldot förklaras i huvudsak av att inkomsterna blev ca 38 miljarder kronor högre än beräknat. Differensen mellan utfallet och prognosen för statens skatteinkomster förklaras framför allt av periodiseringseffekter i form av uppbörds- och betalningsförskjutningar, men även av att intäkterna från mervärdesskatt blev högre än väntat. Differensen mellan utfall

och prognos för övriga inkomster, som uppgick till nästan -5 miljarder kronor, beror främst på lägre försäljningar av statliga ägarandelar i företag under året jämfört med det beräknings-tekniska antagandet i budgetpropositionen för 2017 om försäljningsinkomster om 5 miljarder kronor.

Posten Utgifter m.m. blev ca 18 miljarder kronor lägre än beräknat 2016. De sammantaget lägre utgifterna förklaras av lägre utgifter inom ett stort antal utgiftsområden. De största skillnaderna mellan utfallet och prognosen fanns på utgiftsområde 8 Migration, utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering, utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, utgiftsområde 22 Kommunikationer, utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. och utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen. Utgifterna påverkas även av att den kassamässiga korrigeringen avseende betalningsförskjutningar mellan olika år blev lägre än beräknat. Riksgäldskontorets nettoutlåning bidrog till något högre utgifter till följd av på växelkursförändringar. Sådana förändringar ökade vidareutlåningen av utländsk valuta till Riksbanken mätt i svenska kronor.

7.6 Uppföljning av offentliga sektorns finanser

Den offentliga sektorns finansiella sparande har reviderats upp med 13 miljarder kronor för 2015 jämfört med det utfall som redovisades i budgetpropositionen för 2017. Det är framför allt inkomsterna från skatt på kapital som reviderats upp.

Enligt det preliminära utfallet för år 2016 redovisade den offentliga sektorn ett sparande som uppgick till 40 miljarder kronor eller nära 1 procent av BNP 2016 (se tabell 7.23), vilket innebar en förstärkning med 29 miljarder kronor jämfört med 2015.

Det finansiella sparandet för 2016 blev därmed betydligt högre än prognosen i budgetpropositionen för 2017. Framför allt blev inkomsterna högre än beräknat, dels ökade intäkterna från mervärdesskatt och indirekta skatter starkare än vad som prognostiserats, dels blev kapitalinkomsterna till ålderspensionssystemet och transfereringarna från den privata sektorn till

både staten och kommunsektorn högre än beräknat.

Även utgifterna bidrog till underskattningen av det finansiella sparandet 2016. Utgifterna i staten överskattades med ca 25 miljarder kronor, medan kommunsektorns utgifter utöver konsumtion i stället underskattades med ca 11 miljarder kronor. NR:s redovisning av avräkningen av den retroaktiva rabatten på medlemsavgiften till EU, bidrog till att statens utgifter överskattades i den föregående prognosen. Denna avräkning sker över statens budget för 2017, men ska enligt direktiv från Eurostat bokföras 2016 i NR.

Även innevarande år har det finansiella sparandet reviderats upp. Revideringarna följer i stort sett de prognosavvikelser som uppstod för 2016. En lägre prognostiserad lönesumma innebär dock att skatteintäkterna har reviderats i mindre utsträckning än vad som följer av avvikelsen för 2016. Utgifterna för den offentliga sektorn är netto relativt oförändrade 2017 jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2017.

År 2018–2020 beräknas en lägre lönesumma och räntenivå medföra att skatteintäkterna blir lägre än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2017. Utgifterna för 2018–2020 har reviderats ned i större utsträckning i förhållande till bedömningen i budgetpropositionen 2017, vilket sammantaget medför att de offentliga finanserna beräknas förstärkas i förhållande till föregående beräkning. Huvudsakligen är det kostnaderna för integration och migration som beräknas bli lägre än tidigare. Detta medför att den kommunala konsumtionen blir lägre. Samtidigt minskar de statsbidrag som kommunsektorn erhåller, vilket medför att kommunsektorns sparande inte i någon större utsträckning påverkas av de lägre kostnaderna. I stället är det statens finansiella sparande som förstärks i och med att statsbidragen bedöms bli lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2017.

Tabell 7.23 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2017

Miljarder kronor om inte annat anges

	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande i budgetpropositionen för 2017	-9	-11	0	39	78
<i>Procent av BNP</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,8</i>	<i>1,5</i>
Förändringar					
Inkomster	29	23	13	7	4
Skatter	14	6	-2	-1	-1
Staten	17	12	4	5	7
Ålderspensionssystemet	-2	-1	-1	-1	-1
Kommunsektorn	-1	-4	-5	-5	-7
Övriga inkomster	15	16	14	8	5
Utgifter	-20	-1	-14	-23	-28
Kommunal konsumtion	-7	-5	-16	-16	-13
Ålderspensioner	1	0	-1	-1	0
Ränteutgifter ¹	1	2	1	-3	-10
Övriga primära utgifter	-15	2	3	-3	-5
Förändring av finansiellt sparande	49	24	26	30	32
<i>Procent av BNP</i>	<i>1,1</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>
Stat	47	16	19	28	28
Ålderspensionssystem	3	5	4	1	2
Kommunsektor	0	4	3	2	2
Finansiellt sparande i 2017 års ekonomiska vårproposition	40	12	26	69	110
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,9</i>	<i>0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>1,4</i>	<i>2,1</i>

¹ Inkl. utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konsoliderad bruttoskuld och den finansiella nettoförmögenheten jämfört med budgetpropositionen för 2017

Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2017 har den finansiella nettoförmögenheten reviderats upp i större utsträckning än det ackumulerade finansiella sparandet (se tabell 7.24). Det är huvudsakligen ålderspensionssystemets värdepappersinnehav som blev högre än beräknat. För kommande år är överensstämmelsen mellan revideringarna av det ackumulerade finansiella sparandet och nettoställningen bättre.

Maastrichtskulden beräknas bli lägre jämfört med föregående prognos. I första hand avser revideringarna statens lånebehov. Från och med 2018 beräknas den konsoliderade bruttoskulden minska nominellt.

Tabell 7.24 Offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2017

Miljarder kronor om inte annat anges

	2016	2017	2018	2019	2020
Budgetpropositionen för 2017					
Finansiell nettoförmögenhet	822	880	942	1 022	1 132
Procent av BNP	18,8	19,3	19,9	20,7	21,9
Konsoliderad skuld	1 834	1 860	1 870	1 850	1 788
Procent av BNP	42,0	40,9	39,5	37,4	34,5
Förändringar					
Finansiell nettoförmögenhet	97	149	170	201	251
Konsoliderad skuld	-15	-48	-93	-131	-167
2017 års ekonomiska vårproposition					
Finansiell nettoförmögenhet	919	1 032	1 111	1 220	1 382
Procent av BNP	21,0	22,5	23,3	24,6	26,7
Konsoliderad skuld	1 820	1 813	1 778	1 720	1 623
Procent av BNP	41,6	39,5	37,3	34,7	31,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 7.25 Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2017

Miljarder kronor

	2016	2017	2018	2019	2020
Totala inkomster	7	4	-2	-9	-16
Skatter	0	-4	-5	-5	-7
Statsbidrag, exkl. mervärdesskatt	2	1	-2	-6	-6
Övriga inkomster	5	7	5	2	-3
Totala utgifter	7	0	-5	-11	-18
Konsumtion	-7	-5	-16	-16	-13
Investeringar	4	1	1	1	1
Övriga utgifter	11	4	10	4	-6
Finansiellt sparande	0	4	3	2	2
Resultat före extraordinära poster	3	2	0	0	0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kommunsektorns finanser jämfört med budgetpropositionen för 2017

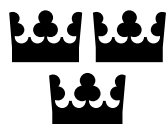
I prognosen i budgetpropositionen för 2017 bedömdes kommunsektorns finansiella sparande avseende 2016 uppgå till samma nivå som det preliminära utfallet i NR. Även om det preliminära utfallet för det finansiella sparandet inte avvek från prognosen blev både inkomster och utgifter 7 miljarder kronor högre 2016.

I prognosen i budgetpropositionen för 2017 redovisades medel från regeringens satsning på traineejobb och extratjänster som inkomster från statsbidrag, medan kostnaderna inkluderades i konsumtionen. Dessa medel har dock redovisats på annorlunda sätt i NR, vilket lett till betydande nedrevideringar av prognoserna för statsbidrag och konsumtion för åren 2017–2020.

Det finansiella sparandet har reviderats upp något för prognosåren 2017–2020. Kommunsektorns resultat har däremot enbart reviderats upp 2 miljarder kronor 2017. Olika redovisningsår för vissa statliga ersättningar, samt revideringar av investeringar och avskrivningar gör att resultat och finansiellt sparande revideras med olika belopp.

8

Kommunsektorns finanser och sysselsättning



8 Kommunsektorns finanser och sysselsättning

Sammanfattning

- Kommunsektorn redovisade ett starkt resultat 2016. Det uppgick preliminärt till 25 miljarder kronor och var därmed nästan 10 miljarder kronor högre än för 2015. Kommunernas resultat uppgick till nästan 22 miljarder kronor, medan landstingens resultat uppgick till drygt 3 miljarder kronor.
 - Andelen kommuner och landsting som redovisade positiva resultat uppgick till 98 procent respektive 85 procent 2016. Det var en förbättring jämfört med 2015.
 - Kommunsektorns långfristiga skulder fortsatte att öka förhållandevis starkt 2016 och uppgick till knappt 326 miljarder kronor. Höga investeringsnivåer och vidareutlåning till de kommunala företagen är de främsta förklaringarna till att låneskulden ökat.
 - Skatteinkomsterna bedöms öka relativt starkt under 2017. Detta beror på att det goda arbetsmarknadsläget ger ökade intäkter från inkomstskatt till kommuner och landsting. År 2018–2020 fortsätter skatteinkomsterna att öka, men i en något långsammare takt.
 - Även statsbidragen bedöms öka 2017. Detta beror till stor del på den nivåhöjning av det generella statsbidraget om 10 miljarder som beslutades hösten 2016. År 2018–2020 minskar statsbidragen eftersom de migrationsrelaterade ersättningarna minskar kraftigt till följd av ett minskat antal asylsökande och nyanlända.
 - De kommunala konsumtionsutgifterna bedöms fortsätta öka starkt 2017, för att därefter utvecklas långsammare. Den demografiska utvecklingen bedöms dock skapa ett ökat behov av kommunal service under prognosperioden.
 - Den starka inkomstutvecklingen ger utrymme att kraftigt öka den kommunala konsumtionen och ändå bibehålla ett oförändrat finansiellt sparande 2017. Därefter ökar utgifterna mer än inkomsterna, varför kommunsektorns finansiella sparande och resultat minskar fram t.o.m. 2020.
 - Arbetsinsatsen per brukare, mätt som antal kommunalt finansierade sysselsatta per invånare, har ökat kraftigt sedan 2014, efter flera år med en svag utveckling.
-

8.1 Kommunerna och landstingen – en viktig del i svensk ekonomi

Kommunsektorn, dvs. kommunerna och landstingen, ansvarar för merparten av de skattefinansierade välfärdstjänsterna. Sektorn utgör därmed en viktig del av den svenska ekonomin och dess totala utgifter motsvarade 2016 ca 24 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 obligatoriska verksamheter, som hälso- och sjukvård, utbildning samt social verksamhet. Andra obligatoriska verksamheter är t.ex. räddningstjänst och kollektivtrafik. Frivilliga verksamheter, som 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. Till detta 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 2016.

Kommunerna och landstingen finansierar till två tredjedelar sin verksamhet med kommunal inkomstskatt. Statsbidragen utgör omkring en sjättedel av de sammanlagda inkomsterna. Därutöver kan kommuner och landsting finansiera sina verksamheter med avgifter. Möjligheten att använda avgiftsfinansiering är dock begränsad i lag och varierar mellan olika verksamheter.

Kommunallagens krav

Av kommunallagen (1991:900) följer att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning och en budget i balans. De krav som uppställs i kommunallagen har stor betydelse för att säkerställa en ansvarsfull ekonomisk förvaltning i kommunsektorn. Kraven minskar risken för underskott och bidrar till att nå överskottsmålet för hela den offentliga sektorn.

Kommuner och landsting tillämpar en bokföringsmässig redovisning, vilket innebär att inkomster och utgifter periodiseras så att intäkter och kostnader redovisas i resultat-

räkningen för den period då tjänsten utförs eller varan förbrukas.

Skillnaden mellan resultat och finansiellt sparande

Balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning för kommuner och landsting är kopplade till resultatet, medan överskottsmålet för hela den offentliga sektorn är kopplat till det finansiella sparandet. Det finansiella sparandet motsvarar skillnaden mellan inkomsterna och utgifterna. Den större delen av skillnaden mellan resultatet och det finansiella sparandet förklaras 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.

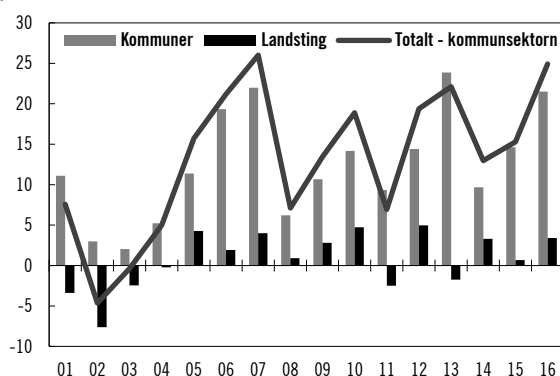
8.2 Kommunsektorns resultat

Starkt resultat i kommunsektorn 2016

Resultatet för kommunsektorn som helhet har varit positivt sedan 2004 (se diagram 8.1). År 2016 redovisade sektorn ett starkt resultat, som preliminärt uppgick till 25 miljarder kronor (se diagram 8.1 och tabell 8.1). Kommunernas resultat uppgick till nästan 22 miljarder kronor, medan landstingens resultat uppgick till drygt 3 miljarder kronor. Kommunernas resultat var 7 miljarder kronor högre än 2015. Landstingens resultat var nästan 3 miljarder kronor högre än 2015. Resultatet för kommunsektorn som helhet var således nästan 10 miljarder kronor högre än 2015.

Diagram 8.1 Årets resultat

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Medelresultatet 2012–2016 uppgick till 19 miljarder kronor per år, varav kommunernas resultat uppgick till 17 miljarder kronor och landstingens till 2 miljarder kronor.

Tabell 8.1 Kommunsektorns resultaträkning

Miljarder kronor

	2012	2013	2014	2015	2016
Verksamhetens intäkter	170	178	179	196	220
Verksamhetens kostnader	-807	-837	-872	-917	-977
Avskrivningar	-26	-28	-28	-30	-32
Verksamhetens nettokostnader	-663	-687	-721	-751	-789
Skatteintäkter	561	584	602	634	670
Generella statsbidrag och utjämning	120	123	127	128	140
Finansiella intäkter	16	16	15	13	12
Finansiella kostnader	-14	-22	-10	-9	-8
Resultat före extraordinära poster	19	13	14	16	25
Extraordinära intäkter	0	9	1	0	0
Extraordinära kostnader	0	0	-2	0	0
Årets resultat	19	22	13	15	25

Anm.: Utfallet för 2016 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 bidraget för läkemedelsförmånerna och fastighetsavgiften ingår. Dorotea och Hofors kommuner har inte lämnat uppgifter.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Verksamhetens nettokostnader ökade 2016 med 5 procent i löpande priser. Både verksamhetens intäkter och kostnader ökade relativt kraftigt. Intäkterna ökade bl.a. till följd av de statliga bidrag som kommunerna erhållit för att finansiera de kostnader som det stora mottagandet av asylsökande och nyanlända gett upphov till, men också till följd av att kommunerna sålt fastigheter. Kostnaderna ökade något långsammare. Det kan till viss del bero på att verksamheterna

ännu inte hunnit anpassats till den starka befolkningsutvecklingen.

Skatteintäkterna ökade med 5,6 procent 2016. Det berodde främst på att skatteunderlaget ökade. Av ökningen berodde dock 0,4 procentenheter på att den genomsnittliga skattesatsen höjdes med 0,11 procentenheter till 32,10 procent.

De generella statsbidragen, som de redovisas av kommuner och landsting, ökade med 9,4 procent mellan 2015 och 2016. Av det extra statsbidrag om 9,8 miljarder kronor som betalades ut i december 2015 med anledning av flyktingsituationen redovisades nästan 8 miljarder kronor som en intäkt 2016. Av detta belopp redovisade kommunerna nästan 7 miljarder kronor och landstingen drygt 1 miljard kronor. Därutöver utbetalades 2016 ett statligt bidrag på totalt 1,8 miljarder kronor till kommunerna för att främja ett ökat bostadsbyggande.

Generella statsbidrag bör vara utgångspunkten när staten förmedlar pengar till kommunerna, även om det finns tillfällen när riktade bidrag är lämpligt. En viktig del i regeringens tillitsreform är att minska detaljeringsgraden i styrningen och det totala antalet styrsignaler som kommuner och landsting möter. En omfattande styrning ger i många fall upphov till betungande administration och ett begränsat handlingsutrymme att göra lokala prioriteringar.

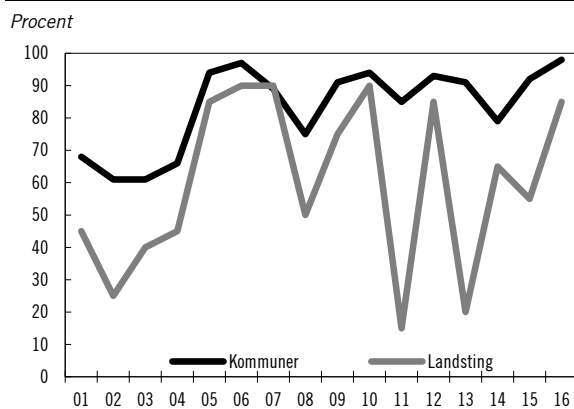
Andelen kommuner med positivt resultat ökade

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 förändringar av diskonteringsräntan, som används vid beräkningen av pensionsskulden. Jämfört med kommunerna har landstingen fler anställda i de högre inkomstgrupperna som tjänar in förmånsbestämd pension, vilket innebär att förändringar av diskonteringsräntan får större påverkan på landstingens pensionsskuld och därmed på deras resultat.

Antalet kommuner med positiva resultat 2016 uppgick till 283 (98 procent), vilket var 17 kommuner fler än 2015. Av landstingen redovisade 17 (85 procent) positiva resultat,

vilket var 5 fler än 2015. År 2012–2016 redovisade majoriteten av kommuner och ett fåtal landsting positiva resultat eller nollresultat samtliga år. Under samma period redovisade ett fåtal kommuner och hälften av landstingen negativa resultat två eller fler år.

Diagram 8.2 Andelen kommuner och landsting som redovisar positiva resultat



Andelen av kommunerna och landstingen med positiva respektive negativa resultat säger dock inget om skillnaden i resultatnivå mellan enskilda kommuner och landsting. Skillnader mellan de högsta respektive lägsta resultaten varierar mellan åren, exempelvis till följd av stora realisationsvinster och kostnader för att lösa in (försäkra bort) pensioner. Skillnaderna mellan enskilda kommuner och mellan enskilda landsting har minskat jämfört med 2015, men är fortfarande stor (se tabell 8.2). Spridningen är inte lika stor mellan landstingen som mellan kommunerna.

Tabell 8.2 Årets resultat

Kronor per invånare

	Genomsnitt 2012–2016	Genomsnitt 2016	Högst 2016	Lägst 2016
Kommuner	1 721	2 149	9 412	-6 546
Landsting	217	343	988	-1 531

Källa: Statistiska centralbyrån.

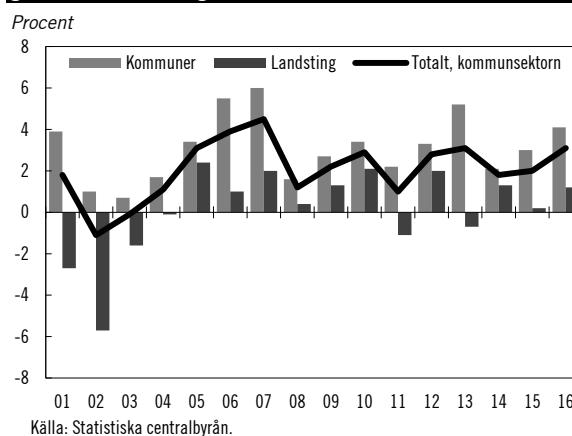
Befolkningsmässigt mindre kommuner redovisade det högsta genomsnittliga resultatet per invånare 2016. Detta avviker från tidigare år, då det genomsnittliga resultatet varit högst i de befolkningsmässigt större kommunerna. Detta kan bero på att många av de befolkningsmässigt mindre kommunerna har tagit emot ett stort antal asylsökande och nyanlända och kompenseras med statsbidrag för detta.

God ekonomisk hushållning

Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning innebär bl.a. att kommunerna och landstingen ska fastställa egna finansiella mål och ta ansvar för en långsiktigt hållbar ekonomi. Kommuner och landsting har olika ekonomiska utgångslägen och förutsättningar. Ett bland kommuner och landsting vanligt förekommande finansiellt mål för god ekonomisk hushållning är att årets resultat bör uppgå till 2 procent av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. Vilket ekonomiskt resultat som är förenligt med god ekonomisk hushållning beror dock på vilka utmaningar som väntas bl.a. till följd av demografiska förändringar. Sådana förändringar kan för vissa kommuner och landsting innebära krav på högre resultat, vilket de i så fall bör planera för.

År 2016 uppgick årets resultat som andel av skatteintäkterna och de generella statsbidragen för kommunsektorn sammantaget till 3,1 procent, vilket var 1,1 procentenhet högre än 2015 (se diagram 8.3).

Diagram 8.3 Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag



Det var en stor skillnad mellan enskilda kommuner respektive mellan enskilda landsting när det gäller resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag 2016 (se tabell 8.3). I vissa fall kan tillfälliga åtgärder, som att lösa in pensionsåtaganden, medföra stora negativa resultat för en enskild kommun eller ett enskilt landsting.

Tabell 8.3 Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag

Procent				
	Genomsnitt 2012–2016	Genomsnitt 2016	Högst 2016	Lägst 2016
Kommuner	3,5	4,1	14,4	-13,6
Landsting	0,8	1,2	3,5	-5,2

Källa: Statistiska centralbyrån.

8.3 Kommunsektorns tillgångar och skulder

Kommunernas och landstingens balansräkningar visar den ekonomiska ställningen vid årets slut. Balansräkningen beskriver vilka tillgångar som kommunerna respektive landstingen förfogar över och hur dessa tillgångar har finansierats.

Kommunsektorns tillgångar ökade

Kommunsektorns tillgångar utgörs till största del av anläggningstillgångar, som mark, byggnader, gator, vägar, vatten- och avloppsnät samt långfristiga fordringar på kommunala företag. Övriga tillgångar är främst omsättningstillgångar som utgörs av förråd, lager, kortfristiga fordringar och placeringar samt kapital i kassa eller bank.

Kommunsektorns totala tillgångar uppgick 2016 till 1 191 miljarder kronor. Kommunernas tillgångar uppgick till 918 miljarder kronor och landstingens till 274 miljarder kronor. Tillgångarna ökade med 6,1 procent för sektorn som helhet jämfört med 2015.

Investeringsutgifterna fortsatte att öka

Investeringsnivån är för närvarande hög i kommunsektorn, vilket bidrar till ökade tillgångar, men också till ökade skulder. Den höga investeringstakten är främst en följd av urbaniseringen och befolkningsökningen som kräver nybyggnation. Även det faktum att stora delar av kommunernas fastighetsinnehav och infrastruktur byggdes under 1960- och 1970-talen, och nu är i behov av renovering, påverkar investeringsnivån. Kommunsektorns utgifter för investeringar uppgick 2016 till 76 miljarder kronor, varav kommunerna stod för 53 miljarder

kronor. Utgifterna för investeringar ökade med 8,4 procent 2016.

För närvarande görs också stora investeringar i de kommunala och landstingsägda företagen. Enligt de senast publicerade uppgifterna uppgick dessa investeringar till totalt 64 miljarder kronor 2014, varav de kommunägda företagen stod för 56 miljarder kronor. Om en kommun eller ett landsting lånar ut medel till företagen för att dessa ska investera ökar de långfristiga fordringarna som är en del av anläggningstillgångarna. Enligt de senast publicerade uppgifterna uppgick dessa fordringar till 185 miljarder kronor 2015.

Resultatutjämningsreserverna ökade

Kommuner och landsting tillåts fr.o.m. 2013 att bygga upp resultatutjämningsreserver som gör det möjligt att sätta av en del av överskottet i goda tider för att användas under en lågkonjunktur. Den sammanlagda storleken på resultatutjämningsreserverna ökade preliminärt 2016 med 1,1 miljarder kronor jämfört med 2015. Kommunerna stod för hela ökningen. Reserverna uppgick preliminärt till 8,6 miljarder kronor i kommunerna och till 0,7 miljarder kronor i landstingen vid utgången av 2016. Knappt hälften av kommunerna och en fjärdedel av landstingen har avsatt medel till resultatutjämningsreserver.

Kommunsektorns skulder fortsätter att öka

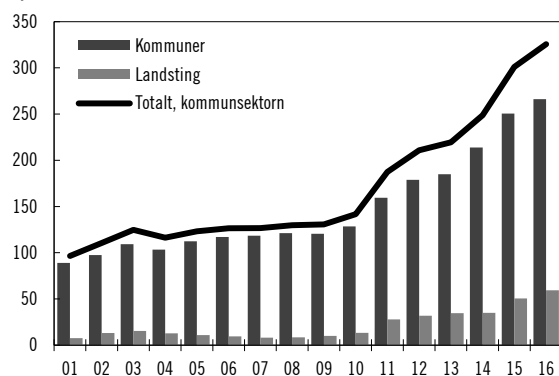
Kommunsektorns skulder uppgick till 718 miljarder kronor 2016, vilket var en ökning med 6,5 procent jämfört med 2015. Skulderna består av avsättningar samt långfristiga och kortfristiga skulder.

Avsättningar är långfristiga skulder som är okända till exakt belopp och/eller vilket datum de förfaller till betalning. Av kommunsektorns totala avsättningar 2016 om sammanlagt 150 miljarder kronor svarade pensionsskulder för den största delen, 130 miljarder kronor. Pensionsskulderna ökade med 5,8 procent jämfört med 2015. Med pensionsskulder avses här pensionsförpliktelser intjänade fr.o.m. 1998. Enligt blandmodellen ska pensionsförpliktelser intjänade före 1998 redovisas som en ansvarsförbindelse och pensionsförpliktelser intjänade efter 1998 som en avsättning i balansräkningen.

Skulderna har ökat kraftigt efter 2010 (se diagram 8.4). De långfristiga skulderna i kommunsektorn fortsatte att öka 2016 och uppgick till 326 miljarder kronor. Den största delen utgjordes av lån i banker och kreditinstitut. Kommunsektorns långfristiga skulder ökade med 8,1 procent 2016. Kommunerna har den största delen av de långfristiga skulderna.

Diagram 8.4 Långfristiga skulder

Miljarder kronor



Källa: Statistiska centralbyrån.

Ökningen av de långfristiga skulderna kan till stor del förklaras av att kommunernas och landstingens investeringar ökat och att de till viss del lånefinansierats. En annan förklaring är att det har skett en ökning av de vidareförmedlade lånen från kommuner och landsting till de kommunala företagen. Ytterligare en orsak till de långfristiga skuldernas ökning kan vara en ökad kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur.

De totala långfristiga skulderna varierade mellan enskilda kommuner och mellan enskilda landsting. Totalt hade 12 kommuner inga skulder 2016. Över två tredjedelar av kommunerna har ökat skuldsättningen under senare år. Generellt har befolkningsmässigt större kommuner de högsta skulderna per invånare. Av landstingen hade 1 inga långfristiga skulder 2016. Spridningen mellan enskilda kommuner har minskat jämfört med 2015, medan de ökat mellan enskilda landsting.

Tabell 8.4 Långfristiga skulder

Kronor per invånare

	Genomsnitt 2012–2016	Genomsnitt 2016	Högst 2016	Lägst 2016
Kommuner	22 368	26 620	86 064	0
Landsting	4 316	5 940	22 180	0

Källa: Statistiska centralbyrån.

Soliditeten, inklusive hela pensionsförpliktelsen, förbättrades

Soliditet anger hur stor del av tillgångarna som är finansierade med eget kapital och är ett mått på det långsiktiga finansiella utrymmet.

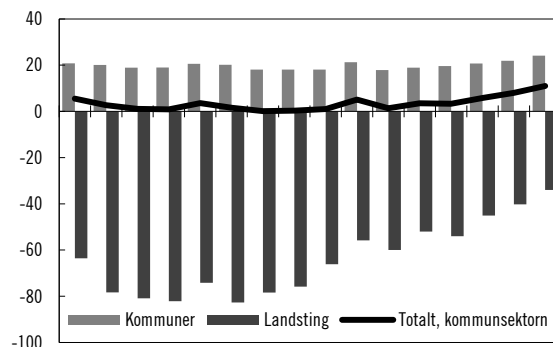
År 2016 uppgick soliditeten för kommunsektorn som helhet till 40 procent och låg därmed i princip på samma nivå som 2015. Kommunernas genomsnittliga soliditet uppgick till 46 procent och landstingens till 19 procent.

Inklusive hela den kommunala pensionsförpliktelsen, dvs. även den del av pensionerna som tjänats in före 1998, uppgick soliditeten för kommunsektorn till 11 procent 2016 (se

diagram 8.5). Det var en ökning med 3 procentenheter jämfört med 2015. Kommunernas soliditet uppgick i genomsnitt till 24 procent, medan landstingens soliditet var negativ, -34 procent. Negativ soliditet beror främst på pensionsåtaganden intjänade före 1998. Landstingen har, i förhållande till kommunerna, en liten balansomslutning i kombination med en stor pensionseskuld. Den pensionseskuld som avser pensioner intjänade före 1998 kommer dock succesivt att minska framöver när antalet pensionärer blir fler och pensionsutbetalningarna ökar.

Diagram 8.5 Soliditet inklusive hela pensionsförpliktelsen

Procent



Källa: Statistiska centralbyrån.

Soliditeten varierade mellan enskilda kommuner och mellan enskilda landsting (se tabell 8.5). Soliditeten var generellt lägst i befolkningsmässigt mindre kommuner. Av kommunerna hade 230 (79 procent) en positiv soliditet 2016 när hela pensionsskulden inkluderades. Av landstingen var det samma år 2 som hade en positiv soliditet. Skillnaden mellan den kommun respektive det landsting som hade högst respektive lägst soliditet minskade jämfört med 2015.

Tabell 8.5 Soliditet inklusive hela pensionsförpliktelsen

Procent

	Genomsnitt 2012–2016	Genomsnitt 2016	Högst 2016	Lägst 2016
Kommuner	21	24	70	-52
Landsting	-45	-34	5	-131

Källa: Statistiska centralbyrån.

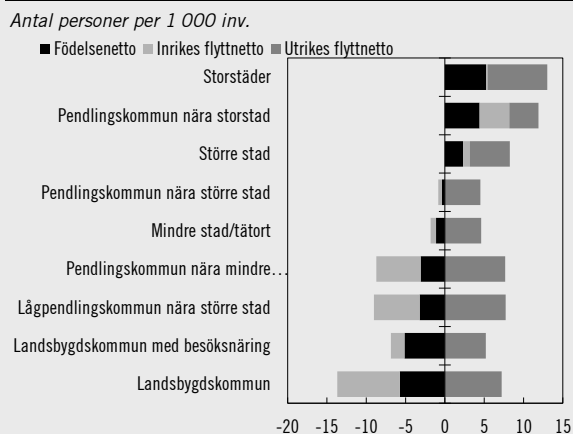
Den demografiska utvecklingen i kommunsektorn 2000–2016

Den demografiska utvecklingen har en stor påverkan på kommunsektorn. Åldersstrukturen i befolkningen påverkar såväl kostnader som intäkter. Både en befolkningstillväxt och en befolkningsminskning kan innebära utmaningar för ekonomin och verksamheterna, exempelvis för kompetens-, bostads- och lokalförsörjning. Ett väl fungerande kommunalekonomiskt utjämnningssystem är en förutsättning för att kommuner och landsting ska kunna tillhandahålla likvärdig service till invånarna, trots olikheter i strukturella faktorer, som demografiska skillnader.

Befolkningstillväxten i riket uppgick till 1,1 miljoner personer eller i genomsnitt 0,7 procent per år 2000–2016. De tre största länen, Stockholms, Västra Götalands och Skåne län, stod för tre fjärdedelar av tillväxten. I kommungruppen storstäder var befolkningstillväxten i genomsnitt 1,3 procent per år, medan den var -0,6 procent i kommungruppen landsbygdskommuner. Den urbanisering som länge pågått i Sverige fortsatte således under perioden. År 2016 bodde 37 procent av befolkningen i storstäder eller pendlingskommuner nära storstäder, jämfört med 34 procent 2000. I samtliga län och i 264 kommuner ökade andelen av befolkningen som bodde i tätort.

Av länen hade 3 och av kommunerna 105 en befolkningsminskning 2000–2016. I diagram 8.6 anges orsakerna till befolkningsutvecklingen i olika kommungrupper.

Diagram 8.6 Orsaker till befolkningsutveckling per kommungrupp, rangordnade efter summa av total tillväxt, 2000–2016

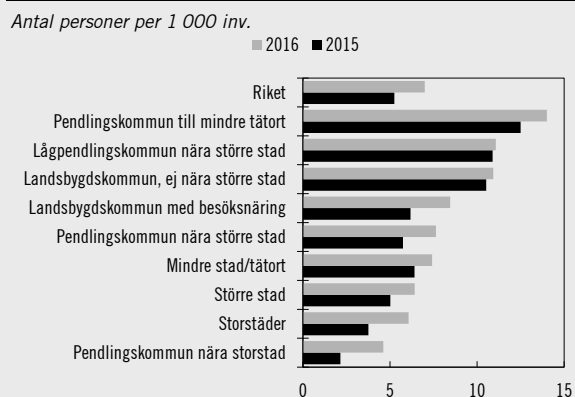


Skillnaderna medför att åldersstrukturen utvecklas på olika sätt i olika län och kommuner. I de län och kommuner som hade en svag eller negativ befolkningsutveckling 2000–2016 minskade andelen barn och personer i förvärvsaktiv ålder, medan andelen personer som var 65 år och äldre ökade. I storstäderna, som växte mest under perioden, var utvecklingen den motsatta. I mindre städer/tätorter, pendlingskommuner nära dessa och landsbygdskommuner steg andelen av befolkningen som var 65 år och äldre i genomsnitt från 21 till 26 procent, medan den sjönk från 17 till 15 procent i storstadsområdena. Antalet personer 65 år och äldre ökade dock snabbt i hela landet.

Befolkningstillväxten i riket tilltog successivt 2000–2016 och tillväxten omfattade allt större delar av landet. Samtliga län hade en positiv befolkningstillväxt 2012–2016 och antalet kommuner med en negativ befolkningsutveckling under samma period minskade från 105 till 30. Av dessa kommuner låg flertalet i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands eller Västernorrlands län och 21 hade en folkmängd som var mindre än 10 000 invånare. Den högre tillväxttakten 2012–2016 berodde framför allt på den ökande inflyttningen från andra länder.

År 2016 uppgick antalet kommunmottagna personer till 68 700, vilket motsvarar 7 per 1 000 invånare i riket (se diagram 8.7). Denna grupp utgörs av personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar, skyddsbehövande, efter synnerligen ömmande omständigheter eller anhöriga. Antalet personer som togs emot 2016 varierade mellan kommunerna, från 2 till 40 personer per 1 000 invånare.

Diagram 8.7 Kommunmottagna per kommungrupp



Källa: Migrationsverket, Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning samt egna beräkningar.

8.4 Kommunsektorns finanser 2016–2020

Det finansiella sparandet motsvarar skillnaden mellan inkomster och utgifter, enligt nationalräkenskaperna. Kommunsektorns skatteinkomster utgör två tredjedelar av sektorns totala inkomster. De bestäms av de skattesatser som kommunerna och landstingen fastställt samt av utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget. Det kommunala skatteunderlaget består främst 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, då inkomster från skatt på arbete utgör en stor del av sektorns inkomster. Statsbidragen utgör ungefär 18 procent av inkomsterna. Kommunsektorns utgifter består till ca 82 procent av konsumtionsutgifter.

Prognosprinciper

I regeringens prognos för kommunsektorns finanser antas sektorn bedriva en utgiftspolitik som är förenlig med balanskravet. På några års sikt antas i normalfallet kommunsektorn som helhet också redovisa ett resultat som ligger i linje med god ekonomisk hushållning. Den genomsnittliga kommunalskattesatsen antas vidare 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 att vissa bidrag är kopplade till antalet personer i olika ersättnings- och transfereringssystem, t.ex. antalet asylsökande.

Till följd av dessa prognosprinciper är inkomsterna till stor del bestämda av givna nivåer på statsbidrag, skattesatser och prognoser för skatteunderlaget. Därför anpassas nivån på konsumtionsutgifterna på några års sikt för att uppfylla antagandet om att sektorns resultat i normalfallet då ligger i linje med god ekonomisk hushållning.

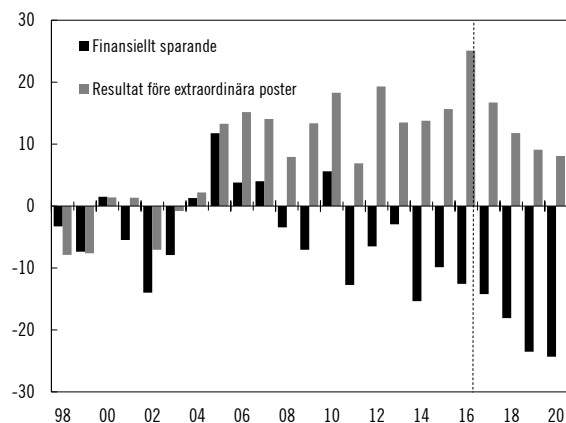
Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat

De senaste tio åren har kommunsektorn redovisat starkare finanser än under 1990-talet och början av 2000-talet. Skillnaden mellan det finansiella sparandet och resultatet har samtidigt ökat, främst på grund av högre investeringsutgifter.

Diagram 8.8 Finansiellt sparande och resultat 1998–2020

Miljarder kronor

Utfall för 1998–2016, prognos för 2017–2020



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet i kommunsektorn uppgick preliminärt till -13 miljarder kronor eller -0,3 procent av BNP 2016, vilket var något lägre än året dessförinnan. År 2015 stärktes dock kommunsektorns finansiella sparande av det tillfälliga stöd om 9,8 miljarder kronor som riksdagen beslutade om i december samma år.

Försämrat finansiellt sparande 2017–2020

År 2017 bedöms kommunsektorn redovisa ett finansiellt sparande i samma nivå som 2016. Sektorn bedöms framöver klara balanskravet och i normalfallet uppvisa ett resultat i enlighet med god ekonomisk hushållning. De växande investeringsutgifterna i kommuner och landsting gör dock att det finansiella sparandet hålls nere i förhållande till resultatet. Sammantaget bedöms det finansiella sparandet successivt minska 2017–2020 till följd av det stora behovet av kommunal service och investeringar. Även resultatet bedöms bli något svagare under prognosperioden.

Tabell 8.6 Kommunsektorns finanser 2016–2020

Miljarder kronor

Utfall för 2016, prognos 2017–2020

	Utfall 2016	Prognos 2017	2018	2019	2020
Inkomster	1 020	1 076	1 097	1 124	1 156
Utveckling i procent	6,4	5,5	2,0	2,4	2,9
Skatter ¹	671	702	731	762	792
Kommunal fastighetsavgift	16	17	19	19	20
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	185	203	189	179	175
generella bidrag	90	102	102	102	102
riktade bidrag	96	101	87	77	72
Kapitalinkomster	12	11	12	13	15
Övriga inkomster ²	136	143	147	151	156
varav komp. moms	61	66	66	67	68
Utgifter	1 033	1 090	1 115	1 147	1 181
Utveckling i procent	6,6	5,6	2,3	2,9	2,9
Konsumtion	844	895	916	943	972
Investeringar	102	108	110	112	114
Transfereringar	84	84	86	88	89
Övriga utgifter ³	2	3	3	4	5
Finansiellt sparande	-13	-14	-18	-24	-24
Resultat	25	17	12	9	8

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

¹ Utfall 2016 enligt NR, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2016 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

Ökad sysselsättning ger ökade skatteinkomster

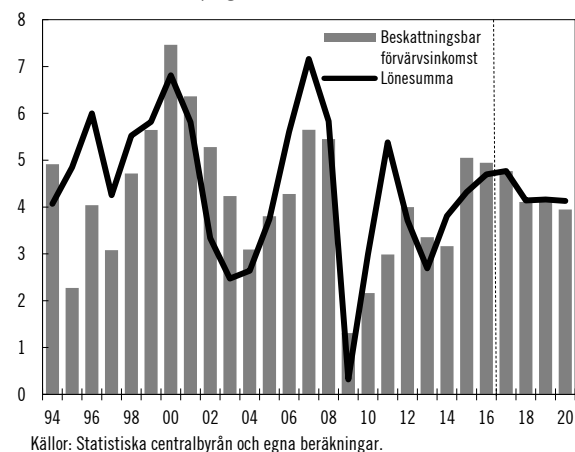
Skatteinkomsterna ökade kraftigt under 2016 på grund av det goda arbetsmarknadsläget. De bedöms utvecklas fortsatt gynnsamt framöver, men något svagare än 2015 och 2016. I regeringens prognos för den svenska ekonomin bedöms sysselsättningen fortsätta utvecklas positivt. Det bidrar till att också lönesumman utvecklas gynnsamt, med i genomsnitt 4,3 procent per år 2017–2020. Det är något högre än genomsnittet 2000–2016. Pensionerna ökar också, med i genomsnitt 3,6 procent per år, under prognosperioden. Sammantaget innebär det att skatteunderlaget utvecklas i god, men något avtagande takt 2017–2020. Att den genomsnittliga skattesatsen höjts med 0,02 procentenheter, eller 2 öre per 100 kronor

beskattningsbar inkomst, 2017 har mindre effekt på sektorns skatteinkomster.

Diagram 8.9 Lönesumma och beskattningsbar förvärvsinkomst 1994–2020

Procentuell förändring

Utfall för 1994–2016, prognos för 2017–2020



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Vid förändringar av skattelagstiftningen som påverkar det kommunala skatteunderlaget neutraliseras i regel effekterna av dessa genom att nivån på det generella statsbidraget höjs eller sänks (s.k. skattereglering). De ändringar i skattelagstiftningen som har beslutats och kommer att införas under prognosperioden, och för vilka kompensation kommer att utgå (framför allt gällande regler för reseavdrag), beräknas dock ha mindre påverkan på de kommunala skatteinkomsterna.

Ökning av generella statsbidrag

Kommuner och landsting får bidrag från staten i form av dels generella statsbidrag, dels riktade statsbidrag. De riktade statsbidragen finansieras från ett flertal olika utgiftsområden. Deras utveckling gjorde att kommunsektorns inkomster i form av statsbidrag ökade kraftigt 2016. Bidragen från utgiftsområde 8 Migration och utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering stod för en stor del av den ökningen, tillsammans med bl.a. satsningar inom utbildningsområdet. Bidragen kopplade till asylsökande och nyanlända beräknas även öka 2017 och då uppgå till 38 miljarder kronor, vilket motsvarar 40 procent av de totala riktade statsbidragen. Därefter beräknas bidragen från dessa utgiftsområden successivt minska till 16 miljarder kronor 2020, vilket gör att även de totala statsbidragen sjunker. Bidraget till landstingen för läkemedelsförmånen under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social

omsorg beräknas årligen uppgå till 25 miljarder kronor 2017–2020 och utgöra 26–37 procent av de totala riktade statsbidragen. Kommunsektorn får också transfereringar från staten som avser kompensation för mervärdesskattekostnader i verksamhet som inte är skattepliktig.

Tabell 8.7 visar den beräknade utvecklingen av de generella och riktade statsbidragen 2017–2020. Ökningen av det generella statsbidraget 2017 beror till stor del på den nivåhöjning om 10 miljarder kronor som beslutades 2016.

Tabell 8.7 Årlig förändring av statsbidragen 2016–2020

Miljarder kronor

Utfall i nivå för 2016, prognos för 2017–2020

	Nivå 2016	Förändring, miljarder kronor			
		2017	2018	2019	2020
Generellt bidrag	90	12,0	0,3	0,2	0,1
Riktade bidrag	96	5,1	-14,2	-10,1	-4,2
Totala statsbidrag, faktisk utveckling	185	17,1	-13,9	-9,9	-4,1
Totala statsbidrag, justerade för skatteregleringar	185	17,3	-14,0	-9,2	-5,2

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och riktade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. De riktade 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 bedöms öka något 2017, för att sedan kraftigt minska följande år. Minskningen fr.o.m. 2018 är framför allt hänförlig till minskade migrations- och integrationsrelaterade bidrag. Det beror på förändringar av ersättningssystemet för ensamkommande barn och unga samt på färre personer i mottagningssystemet.

Kommunsektorns utgifter

Kommunsektorns utgifter fördelas mellan ett antal olika verksamhetsområden. Störst andel av utgifterna går till hälso- och sjukvård. Därefter följer utgifter för utbildning och för omsorg (främst för barn, äldre och funktionshindrade).

Av de totala utgifterna avser drygt 80 procent kommunal konsumtion, dvs. välfärdstjänster inom främst vård, skola och omsorg som huvudsakligen finansieras med skattemedel. Kommunerna och landstingen har därutöver 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 en 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 jämfört med 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 14 procent av de totala konsumtionsutgifterna.

Förändrad demografi 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.

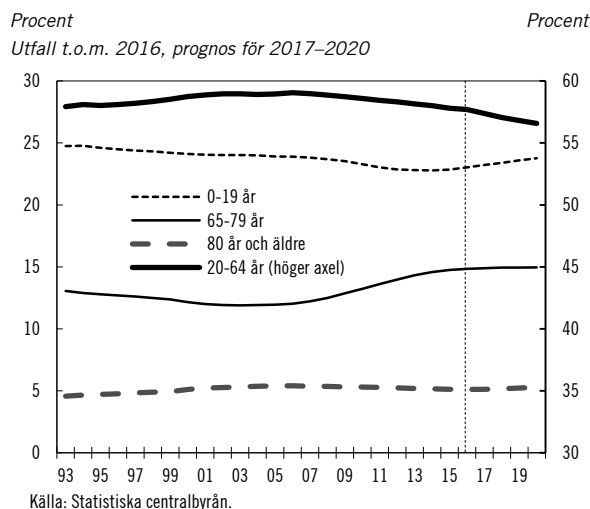
År 2000–2016 ökade antalet personer i arbetsför ålder med drygt 500 000, samtidigt som antalet barn (0–19 år) och äldre (80 år och äldre) ökade i betydligt mindre omfattning (ca 200 000). Personer i de två sistnämnda åldersgrupperna är oftare brukare av kommunala välfärdstjänster än personer i de övriga åldersgrupperna.

De senaste årens starka befolkningstillväxt väntas hålla i sig under återstoden av prognosperioden (2017–2020). Det är främst antalet barn som ökar snabbt. Antalet äldre väntas dock också öka i relativt snabb takt fram t.o.m. 2020. Åren därefter väntas gruppen öka betydligt mer än befolkningen som helhet (se diagram 8.10).

Befolkningsutvecklingen påverkas framöver bl.a. av utvecklingen av antalet asylsökande. Bland de asylsökande som var inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem i mars 2017 var 49 procent under 19 år, 49 procent

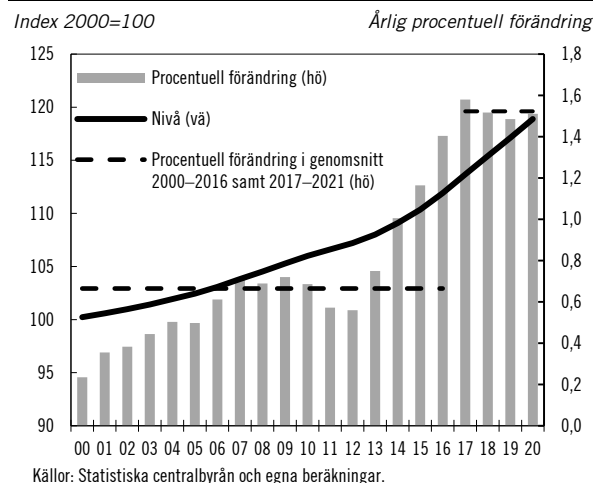
20–64 år och endast 1 procent över 64 år. Detta innebär att antalet personer i arbetsför ålder på sikt ökar till följd av mottagandet av asylsökande.

Diagram 8.10 Olika åldersgrupper som andel av befolkningen



I diagram 8.11 visas en modellberäkning av hur mycket konsumtionsvolymen (dvs. mängden arbetade timmar, lokaler och förbrukningsvaror etc.) inom hela den kommunala sektorn behöver öka för att tillgodose det demografiskt betingade behovet. Beräkningen visar hur mycket konsumtionen måste öka för att mängden resurser per brukare ska hållas konstant. Enligt dessa beräkningar behöver den årliga tillväxten i den kommunala konsumtionen vara mer än dubbelt så hög under prognosperioden jämfört med 2000–2016 för att upprätthålla mängden resurser per brukare. Eftersom antalet barn och äldre ökar uppstår det större behovet främst inom skolan, äldreomsorgen samt hälso- och sjukvården. Som en konsekvens av detta kommer också efterfrågan på arbetskraft i dessa sektorer att öka.

Diagram 8.11 Demografiskt betingad konsumtionsutveckling i kommunsektorn, modellberäkning



De kommunala konsumtionsutgifterna ökar 2016–2018

De kommunala konsumtionsutgifterna bedöms öka i god takt i år (se diagram 8.12). Tillväxten bedöms bli starkare än genomsnittet sedan 2000. Kommuner och landsting fortsätter att påverkas av mottagandet av asylsökande och den demografiska utvecklingen. Med fler barn och äldre i befolkningen ökar behovet av välfärdstjänster. Regeringens satsningar inom vård, skola och omsorg bidrar tillsammans med en stark utveckling av skatteunderlaget till konsumtions-tillväxten.

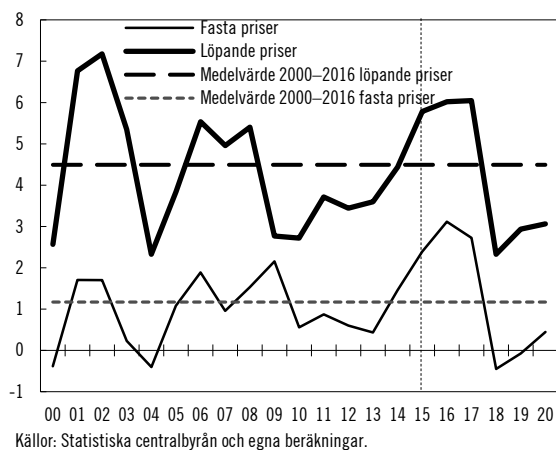
Efter några år med god tillväxt (2013–2017) antas konsumtionsutgifterna utvecklas svagt under den senare delen av prognosperioden, till följd av en mer dämpad utveckling av skatteinkomsterna, prognosprincipen om en oförändrad politik och det förväntat lägre antalet asylsökande.

I prognosen antas att kommunsektorn på längre sikt anpassar utgifterna för att nå ett resultat som ligger i linje med god ekonomisk hushållning. På grund av detta antagande bedöms inte konsumtionsstillväxten i prognosen vara tillräcklig för att möta det demografiskt betingade resursbehovet i slutet av prognosperioden. I prognosen antas också att produktiviteten på sikt är oförändrad i kommunsektorn.

Diagram 8.12 Utgifter för kommunal konsumtion

Årlig procentuell förändring

Utfall t.o.m. 2016, prognos för 2017–2020



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I kommunsektorns finansiella sparande och resultat ingår konsumtionsutgifterna i löpande priser. Prisutvecklingen bestäms främst av löneutvecklingen i sektorn. Lönerna i kommunsektorn väntas öka snabbare än i näringslivet, till följd av regeringens satsningar på höjda lärarlöner, den särskilda satsningen på löneökningar för undersköterskor och ett stort rekryteringsbehov i sektorn. Konsumtionsutgifterna i löpande priser beräknas öka med 2,3–6,0 procent per år 2017–2020 (se diagram 8.12).

Utveckling av investeringar, transfereringar och räntor

Cirka 8 procent av kommunsektorns totala utgifter består av transfereringar till staten, näringslivet och hushållen. Denna andel har varit i princip konstant under de senaste tio åren. Transfereringarna bedöms öka under prognosperioden och uppgå till 89 miljarder kronor 2020, varav 46 miljarder kronor beräknas betalas ut till hushållen. Transfereringarna till hushållen i form av ekonomiskt bistånd bedöms vara i stort sett oförändrade 2017 och 2018, för att sedan öka något följande två år. Transfereringarnas andel av de totala utgifterna sjunker dock något under prognosperioden, framför allt på grund av att konsumtionsutgifterna ökar i högre takt.

Ränteutgifterna bedöms öka successivt 2017–2020, främst till följd av stigande räntenivåer, men också till följd av ökad skuldsättning. Räntenettot, dvs. skillnaden mellan ränteinkomster och ränteutgifter, beräknas vara något lägre 2020 än 2017.

Kommunsektorns investeringsutgifter har ökat kraftigt de senaste åren. År 2016 uppgick de fasta bruttoinvesteringarna till 102 miljarder kronor, eller 2,3 procent av BNP.³ Kommunsektorn är inne i en period då 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. Utgifterna för fasta bruttoinvesteringar bedöms öka i en något långsammare takt de kommande åren, för att 2020 uppgå till 114 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.

Stor osäkerhet 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, bl.a. till följd av det ökade asylmottagandet, ytterligare utmaningar för kommuner och landsting, särskilt för skolan och socialtjänsten. De stora förändringarna av förutsättningarna och behoven leder till att osäkerheterna är större än vanligt i regeringens prognos. Osäkerheten om utvecklingen i omvärlden, och om hur antalet asylsökande kommer att utvecklas framöver, är

³ Beloppet är beräknat enligt nationalräkenskaperna och skiljer sig därmed från investeringsutgifterna i avsnitt 8.3, som bygger på kommunernas och landstingens resultatredovisning. Den största skillnaden mellan de två redovisningarna av investeringskostnader är att de beräknade kostnaderna enligt nationalräkenskaperna inkluderar kostnader för mervärdesskatt.

också stor. De demografiska beräkningarna rymmer också ett visst mått av osäkerhet, även om befolkningsprognosen skulle visa sig vara korrekt.

Under den närmaste tiden kommer kommunerna att behöva expandera och anställa personal i en snabb takt. Även antalet anställda i vissa personalkategorier hos landstingen behöver öka. Detta leder till ett ökat rekryteringsbehov i en sektor där det redan sedan tidigare finns en stor brist på flera olika kategorier av kvalificerad arbetskraft.

Den framtida utvecklingen av den kommunala konsumtionen och sysselsättningen i kommunsektorn påverkas av hur snabbt kommuner och landsting kan anpassa sina verksamheter och sin personalstyrka.

Om kommunsektorn får svårt att rekrytera personal kan detta innebära att löneläget i sektorn pressas upp och/eller en ökad medelarbets-tid. Samtidigt innebär den stora efterfrågan på personal en möjlighet att öka sysselsättningen, i synnerhet bland utrikes födda.

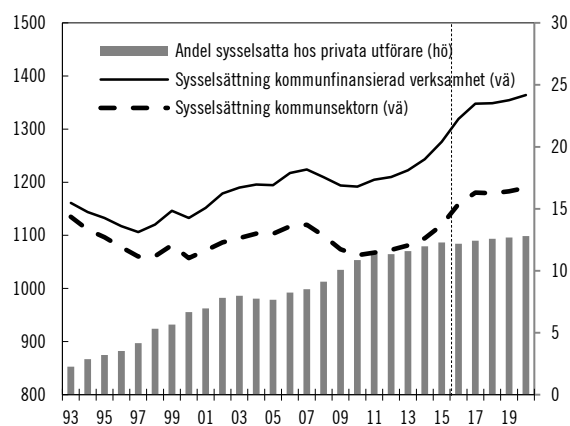
Även inom byggsektorn har bristen på arbetskraft ökat de senaste åren. Om byggföretagen har svårt att rekrytera personal kan det påverka i vilken takt kommunerna kan genomföra planerade investeringsprojekt. Det bidrar till en osäkerhet i prognosen för kommunsektorns investeringsutgifter.

Kommunalt finansierad sysselsättning

Den kommunalt finansierade sysselsättningen omfattar dels personer som är sysselsatta i kommunsektorn, dels personer som är sysselsatta i näringslivet och producerar välfärdstjänster som finansieras med skattemedel. Sysselsatta på fristående skolor eller äldreboenden som drivs av privata utförare räknas exempelvis som sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet. Antalet sysselsatta i kommunalt finansierade verksamheter uppgick 2016 till drygt 1,3 miljoner personer, varav 1,2 miljoner var sysselsatta i kommunsektorn. Omkring 80 procent av de anställda i kommunsektorn var kvinnor.

Diagram 8.13 Kommunalt finansierad sysselsättning

Tusentals personer
Utfall 1993–2016, prognos 2017–2020



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.

Under lång tid har en allt större andel av den kommunalt finansierade verksamheten kommit att bedrivas av privata utförare (se diagram 8.13). Utvecklingen har bidragit till att sysselsättningen i kommunsektorn ökat långsammare än den kommunalt finansierade sysselsättningen.

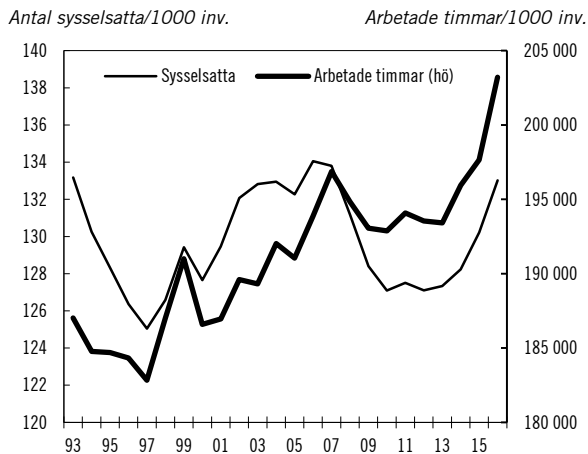
Den kommunalt finansierade sysselsättningen har ökat varje år sedan 2010 och bedöms fortsätta öka starkt under prognosperioden. Den demografiska utvecklingen, med fler barn och äldre i befolkningen, ökar, som tidigare anförts, behovet av personal i skola, vård och omsorg. Det stora antalet asylsökande 2015 medför större behov inom främst skolan och socialtjänsten. Samtidigt hålls sysselsättningsutvecklingen tillbaka fr.o.m. 2018 på grund av den måttliga utvecklingen av kommunsektorns intäkter, främst till följd av att statsbidragen inte ökar. Regeringens satsningar på trainee- och extratjänster i kommunerna bidrar dock till att öka sysselsättningen.

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. Om man dessutom sätter antalet kommunalt finansierade arbetade timmar i relation till befolkningen får man ett grovt mått på hur arbetsinsatsen per brukare utvecklats. Efter flera år med betydande ökningar minskade antalet kommunalt finansierade arbetade timmar per invånare påtagligt 2007–2010. Från och med 2013 har dock timmarna per invånare åter ökat (se diagram 8.14). Sett till antalet sysselsatta per invånare så var nedgången 2007–2010 än mer

skarp och raderade i stort sett ut hela de föregående tio årens uppgång av antalet kommunalt finansierade sysselsatta per invånare.

Mellan 2010 och 2013 var nivån ganska konstant, både vad gäller antal arbetade timmar och antal sysselsatta per invånare. Men fr.o.m. 2014 tog utvecklingen fart och timmarna passerade den tidigare toppnoteringen från 2007 redan 2015. Antalet sysselsatta per invånare nådde dock inte riktigt upp till 2007 års nivå under 2016.

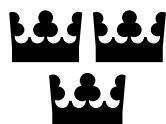
Diagram 8.14 Kommunalt finansierad sysselsättning och arbetade timmar per 1 000 invånare



Anm.: Subventionerade anställningar som plusjobb, traineejobb och extratjänster ingår också i den kommunalt finansierade sysselsättningen. Svenska kyrkan ingick i kommunsektorn fram till 1999. De som söker asyl i Sverige räknas in i befolkningen först när de fått uppehållstillstånd som gäller minst 12 månader, även om de till viss del är brukare av välfärdstjänster. I och med det stora antalet asylsökande under slutet av 2015 är sysselsättningen och de arbetade timmarna per 1 000 invånare därmed troligen något överskattade i närtid.
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

9

Utmaningar för sysselsättningspolitiken



9 Utmaningar för sysselsättningspolitiken

Sammanfattning

- Regeringens mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 vägleder den ekonomiska politiken. Arbetslösheten ska minska genom att både antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar ökar.
 - Arbetsmarknaden fortsätter att utvecklas starkt. Sysselsättningen ökar i god takt och arbetslösheten minskar, för både kvinnor och män. Arbetslösheten har särskilt minskat bland unga. Men arbetslösheten är fortfarande på en för hög nivå.
 - De grupper som i genomsnitt har en svagare ställning på arbetsmarknaden har en fortsatt hög arbetslöshet och en relativt hög risk för långtidsarbetslöshet. Det handlar främst om individer som saknar en fullföljd gymnasieutbildning, utomeuropeiskt födda och de med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, men även äldre som förlorat sitt arbete löper en högre risk för långtidsarbetslöshet.
 - Det starka konjunkturläget innebär att efterfrågan på arbetskraft väntas vara fortsatt hög även framöver. Det finns samtidigt tecken på ökande obalanser på arbetsmarknaden. För att arbetslösheten ska fortsätta att minska, och sysselsättningen öka, behöver politiken bidra till att minska obalanserna och underlätta för grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Det är särskilt viktigt att underlätta för nyanlända att komma in på arbetsmarknaden.
-

9.1 Regeringens prioriteringar och mål för sysselsättningspolitiken

Arbetsmarknaden fortsätter att utvecklas starkt. Sysselsättningen ökar i god takt och arbetslösheten minskar, för både kvinnor och män. Arbetslösheten har särskilt minskat bland unga. Samtidigt är arbetslösheten fortfarande på en för hög nivå, trots den ökade sysselsättningen, eftersom arbetskraftsdeltagandet har ökat starkt. Dessutom har personer med svag ställning på arbetsmarknaden kommit att utgöra en allt större del av arbetskraften. Det stora antalet nyanlända som förväntas träda in i arbetskraften de närmaste åren innebär en särskild utmaning, eftersom det tar tid för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Att fler personer står till arbetsmarknadens förfogande är positivt och kan bidra till att sysselsättningen fortsätter att öka. Men fortfarande har alltför få människor ett arbete att gå till.

Arbete är grunden för vår välfärd. Arbete innebär gemenskap, ekonomisk frihet för individen och bättre möjligheter att forma sitt liv. När fler kan försörja sig genom arbete minskar också belastningen på de offentliga transfereringssystemen, samtidigt som skatteintäkterna ökar. När fler arbetar minskar inkomstskillnaderna. Detta kan sammantaget möjliggöra en högre välfärd.

Arbetslösheten är ojämnt fördelad och en del individer drabbas av långa perioder av arbetslöshet. Vissa möter också särskilda problem, som försvårar eller försenar etableringen på arbetsmarknaden. Detta skapar klyftor och riskerar att leda till sociala spänningar. Att minska arbetslösheten och öka möjligheterna att få jobb för dem som står långt ifrån arbets-

marknaden stärker därför också sammanhållningen i samhället.

Regeringens mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU 2020 vägleder prioriteringarna för den ekonomiska politiken. Arbetslösheten ska minska genom att antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar ökar. För att politiken ska vara ändamålsenlig, och bidra till lägre arbetslöshet och ökad sysselsättning, krävs en uppföljning och analys av utvecklingen och problemen på den svenska arbetsmarknaden. I detta avsnitt redogör regeringen för sin syn på arbetsmarknadsläget och utmaningarna för sysselsättningspolitiken.

9.2 Positiv utveckling på arbetsmarknaden

Den positiva konjunkturutvecklingen, och det ökade behovet av välfärdstjänster till följd av en växande befolkning, bidrog till att sysselsättningen fortsatte att växa i god takt 2016 (se diagram 9.1 och diagram 9.2). Sysselsättningen har ökat starkt i den offentliga sektorn, byggsektorn och i tjänstesektorn. Samtidigt har även antalet personer i arbetskraften ökat, främst till följd av att befolkningen i arbetsför ålder har ökat, men även genom ett ökat arbetskraftsdeltagande bland kvinnor (se vidare prop. 2016/17:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. bilaga 3). Sysselsättningen har dock ökat snabbare än arbetskraften, vilket innebär att arbetslösheten har minskat. År 2016 var arbetslösheten 6,9 procent (se diagram 9.3). Arbetslösheten var lägre bland kvinnor än bland män. En orsak till detta är att kvinnor i högre utsträckning arbetar i offentlig sektor där arbetskraftsefterfrågan har varit stark de senaste åren. Även långtidsarbetslösheten som andel av arbetskraften har minskat. Både antalet personer som varit arbetslösa i 6 månader och 12 månader minskade 2016 (se diagram 9.4). Den positiva sysselsättningsutvecklingen har även bidragit till att antalet arbetade timmar per person har ökat, trots att andelen personer i arbetsför ålder har minskat i befolkningen (se diagram 9.5). För att bibehålla en hög välfärd är det viktigt att antalet arbetade timmar utvecklas tillräckligt väl för att kompensera för en växande och åldrande befolkning.

Diagram 9.1 Årlig förändring i sysselsättning och arbetskraft (15–74 år)

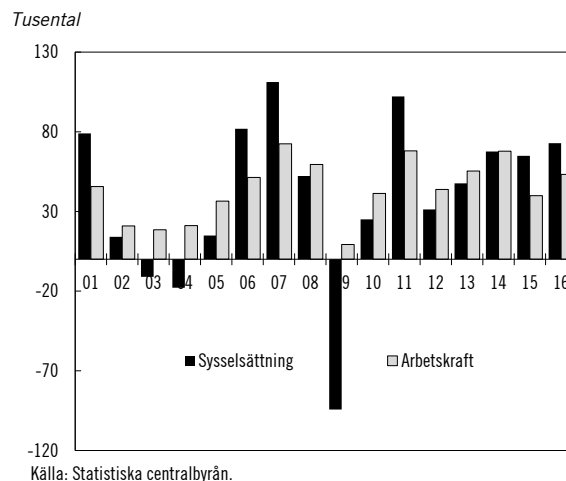


Diagram 9.2 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad (15–74 år)

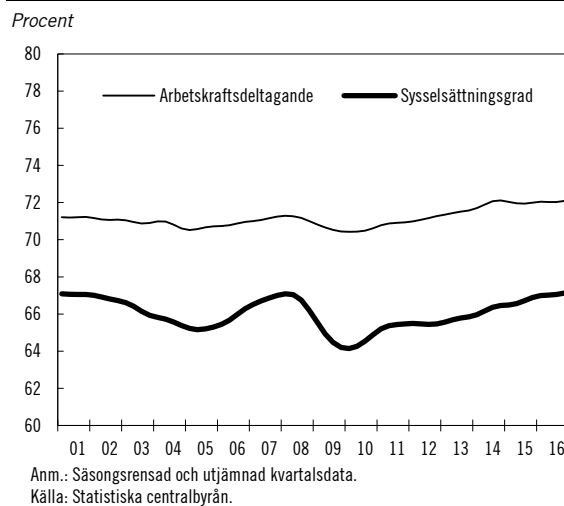


Diagram 9.3 Arbetslöshet bland kvinnor och män (15–74 år)

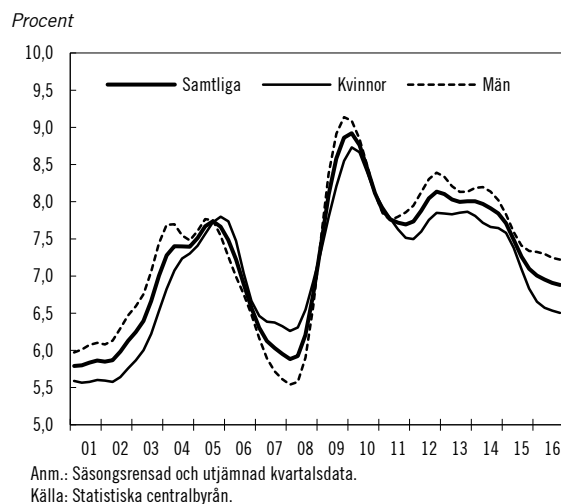
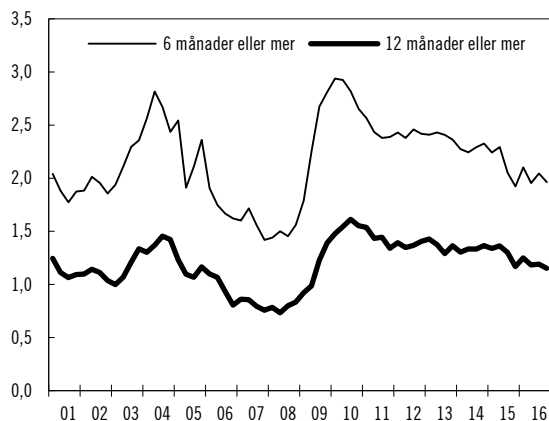


Diagram 9.4 Långtidsarbetslöshet (15–74 år)

Procent

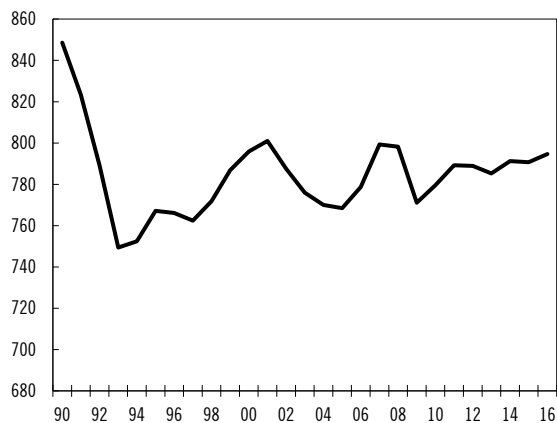


Anm.: Långtidsarbetslöshet som andel av arbetskraften. Säsongsrensad kvartalsdata.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 9.5 Årligen arbetade timmar per person

Timmar per person i befolkningen



Källa: Statistiska centralbyrån.

Obalanser på arbetsmarknaden riskerar att dämpa sysselsättningsstillväxten

Det starka konjunkturläget innebär att efterfrågan på arbetskraft väntas vara fortsatt hög även framöver. Det finns samtidigt tecken på att obalanserna på arbetsmarknaden ökar. För att den höga efterfrågan på arbetskraft ska fortsätta att leda till ökad sysselsättning är det viktigt att de arbetslösa i så stor utsträckning som möjligt har den kompetens som arbetsmarknaden efterfrågar. Vidare är det centralt att de arbetslösa söker de jobb som finns och att förutsättningar för jobbtillväxt finns i hela landet. Sysselsättningsstillväxten kan vidare dämpas om arbetsgivare har svårt att hitta rätt kompetens.

Efterfrågan på arbetskraft varierar mellan branscher och sektorer. Särskilt stark är efterfrågan på arbetskraft inom den offentliga

sektorn, men även inom byggbranschen finns en stor efterfrågan. Samtidigt upplever många arbetsgivare att det är svårt att hitta rätt kompetens. Bristen på arbetskraft är särskilt stor inom yrken som kräver eftergymnasial utbildning eller utbildning från gymnasieskolans yrkesprogram.

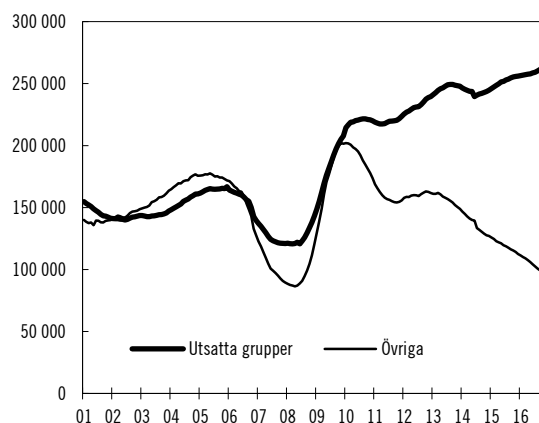
Företagens genomsnittliga rekryteringstider har ökat de senaste åren och är nu på en högre nivå än under högkonjunkturen 2007. Rekryteringsproblemen är särskilt stora inom välfärdens verksamheter. Inom vården och skolan uppgav enligt Arbetsförmedlingens intervjuundersökning hösten 2016 omkring två tredjedelar av arbetsgivarna att de hade rekryteringsproblem, vilket är en historiskt hög nivå.

Efterfrågan på personal med utbildning inom skola, vård och omsorg bedöms öka ytterligare under de kommande åren. Det beror på dels att befolkningen har vuxit till följd av migrationen, dels att andelen barn och äldre i befolkningen ökar. Inom yrken utan utbildningskrav är konkurrensen om jobben däremot hård.

Samtidigt som arbetsgivarna efterfrågar arbetskraft med relativt höga kvalifikationer har antalet arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden ökat, i synnerhet antalet sökande med kort utbildning. Personer med en svag ställning på arbetsmarknaden utgör i dag en allt större del av det totala antalet arbetslösa (se diagram 9.6). De har i genomsnitt ungefär hälften så stor chans att få ett arbete som övriga arbetslösa på arbetsmarknaden (se diagram 9.7).

Diagram 9.6 Inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen fördelat på utsatta grupper och övriga

Antal



Anm.: Utsatta grupper avser inskrivna arbetslösa med endast förgymnasial utbildning, äldre (55–64 år), utomeuropeiskt födda och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Ej dubbelräkning mellan grupper. Säsongsrensad månadsdatadata.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Diagram 9.7 Jobbchanser för utsatta grupper och övriga

Anm.: Jobbkoefficient definieras som antalet som lämnat arbetslöshet till arbete (oavsett subvention eller ej) som andel av kvarstående arbetslösa inskrivna. Säsongsrensad månadsdata med tre månaders glidande medelvärde.

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Politiken har en viktig roll för att motverka dessa obalanser 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 arbetssökande och de som har sysselsättning. För att arbetsmarknaden ska fungera väl och för att sysselsättningen ska fortsätta öka är det också viktigt med ett högt arbetskraftsdeltagande och att de arbetslösa söker de jobb som finns.

9.3 Arbetslösheten är alltmer ojämnt fördelad

Arbetslösheten har minskat och sysselsättningsgraden ökat för stora grupper på arbetsmarknaden de två senaste åren. Arbetslösheten är på relativt sett låga nivåer, framför allt bland unga och bland inrikes födda vuxna (25–74 år) (se tabell 9.1). Samtidigt har de grupper som i genomsnitt har en svagare ställning på arbetsmarknaden fortfarande en hög arbetslöshet och löper en relativt sett högre risk för att bli långtidsarbetslösa. Det handlar främst om individer som saknar en fullföljd gymnasieutbildning, utomeuropeiskt födda och de med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, men även äldre som förlorat sitt arbete löper en högre risk för långtidsarbetslöshet. De som saknar en fullföljd gymnasieutbildning, eller är födda utanför Europa har oftare även en svagare ställning på arbetsmarknaden

genom att de i större utsträckning än andra har tillfälliga anställningar eller arbetar deltid. De deltar också i lägre grad på arbetsmarknaden. Många individer ingår dessutom i flera av de grupper som i genomsnitt har en svagare ställning på arbetsmarknaden, vilket ytterligare kan försvåra deras arbetsmarknadssituation.

Tabell 9.1 Arbetslöshet, sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande för olika grupper, 2016

Procent

	Arbetslöshet	Långtidsarbetslöshet*	Sysselsättningsgrad	Arbetskraftsdeltagande
Befolkning (15–74 år)	6,9	2,0	67,1	72,1
Kvinnor (15–74 år)	6,5	1,7	65,1	69,6
Män (15–74 år)	7,3	2,3	69,0	74,4
Ålder				
Unga (15–24 år)	18,9	1,9	44,4	54,7
Vuxna (25–54 år)	5,5	1,9	85,9	90,9
Äldre (55–74 år)	4,8	2,3	46,1	48,4
Utbildning				
Förgymnasial utb. (25–74 år)	13,9	5,9	43,3	50,3
Gymnasial utb. (25–74 år)	5,1	1,6	70,2	74,0
Eftergymnasial utb. (25–74 år)	3,9	1,7	80,5	83,9
Födelseregion				
Sverige (25–74 år)	3,0	1,0	73,3	75,5
Inom Europa (25–74 år)	7,1	3,0	66,7	71,8
Utanför Europa (25–74 år)	20,3	8,6	61,8	77,6
Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga**	12,8	–	54,0	61,9

Anm.: *Långtidsarbetslöshet som andel av arbetskraften. **Nivåer för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga avser statistik för 2015 samt åldersgruppen 16–64 år.

Källa: Statistiska centralbyrån.

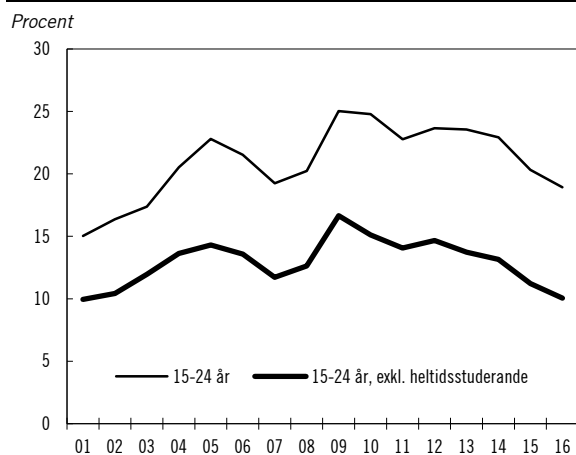
Arbetslösheten minskar bland unga

Arbetslösheten bland unga (15–24 år) har minskat tydligt de senaste två åren och är nu nere på samma nivå som i början av 2000-talet (se diagram 9.8). År 2016 uppgick arbetslösheten bland unga till 18,9 procent. Arbetslösheten har minskat och sysselsättningen har ökat både bland personer i åldern 15–19 år och i åldern 20–24 år. Arbetslöshetsutvecklingen bland unga ser likartad ut för kvinnor och män. Även långtidsarbetslösheten som andel av arbets-

kraften (6 månader eller mer) bland unga har minskat markant de senaste två åren och uppgick 2016 till 1,9 procent.

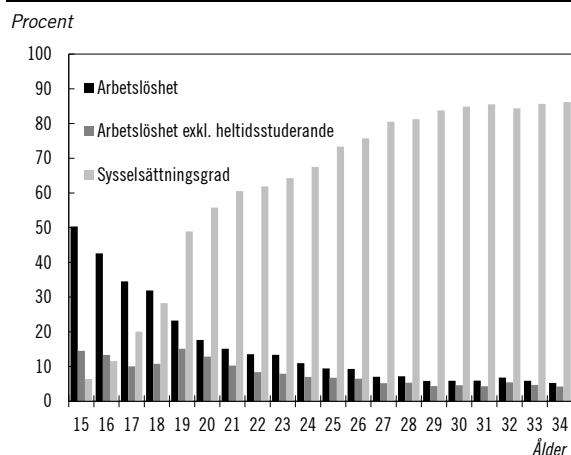
Arbetslösheten bland unga är dock generellt högre än i andra åldersgrupper. Att ungdomar blir arbetslösa hänger ofta samman med att de är på väg från skola till arbetsliv. De allra flesta lyckas dock träda in och etablera sig på arbetsmarknaden efter en viss tid. Arbetslösheten sjunker och sysselsättningsgraden stiger snabbt med åldern, både för kvinnor och för män (se diagram 9.9).

Diagram 9.8 Ungdomsarbetslöshet (15–24 år)



Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 9.9 Etableringen på arbetsmarknaden, 2016



Källa: Statistiska centralbyrån.

Omkring hälften av de arbetslösa unga är heltidsstuderande som samtidigt söker arbete. Om denna grupp exkluderas halveras ungdomsarbetslösheten. 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 och bedöms inte

utgöra ett betydande arbetsmarknadsrelaterat problem.

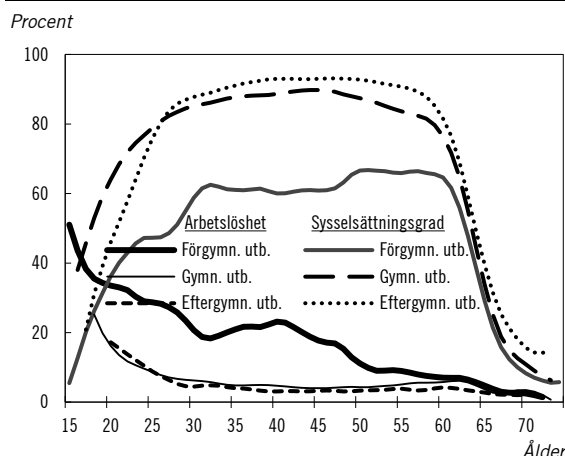
De unga som löper hög risk för att hamna i arbetslöshet eller långtidsarbetslöshet är framför allt de som saknar en fullföljd gymnasieutbildning. Arbetslösheten bland unga (20–24 år) utan fullföljd gymnasieutbildning var 34 procent 2016, vilket kan jämföras med 12 procent för de unga som hade en fullföljd gymnasieutbildning.

Arbetslösheten för såväl inrikes som utrikes födda unga har sjunkit de senaste åren. Bland utrikes födda är dock arbetslöshetsnivån fortsatt på en betydligt högre nivå än för inrikes födda. Unga med utländsk bakgrund har generellt sett svårare att nå de kunskapskrav som krävs för behörighet till gymnasieskolan. Det är framför allt de som kommer till Sverige efter ordinarie skolstart som har problem med att nå kunskapskraven för behörighet till gymnasieskolan. Det stora antalet ensamkommande barn och unga som kommit till Sverige innebär en särskild utmaning.

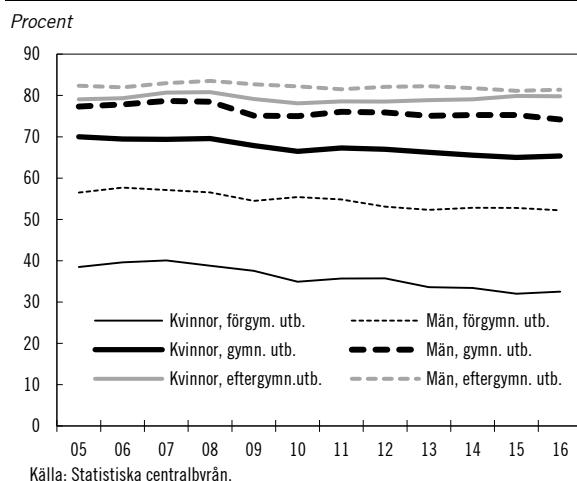
Ett kompletterande mått av ungdomars möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden är andelen unga som varken arbetar eller studerar, s.k. NEET (Neither in Employment, Education nor in Training). En del av dessa ungdomar jobbar eller semesterar utomlands, men det finns också de som riskerar att helt hamna utanför arbetsmarknaden. I gruppen unga som varken arbetar eller studerar är utrikes födda, individer utan fullföljd gymnasieutbildning, individer med ohälsa eller någon funktionsnedsättning samt individer med en svag socioekonomisk bakgrund överrepresenterade. Andelen unga som varken arbetar eller studerar har emellertid minskat de senaste åren och uppgick 2016 till 6,5 procent av befolkningen i åldern 15–24 år. Andelen har minskat bland både kvinnor och män.

Fortsatt svårt att konkurrera på arbetsmarknaden för vuxna utan fullföljd gymnasieutbildning

Även för vuxna som saknar en fullföljd gymnasieutbildning är risken för arbetslöshet högre och sysselsättningsgraden betydligt lägre än för personer med högre utbildningsnivåer (se diagram 9.10). Skillnaden mellan olika utbildningsnivåer är särskilt tydlig bland kvinnor (se diagram 9.11).

Diagram 9.10 Etableringen på arbetsmarknaden fördelat efter utbildningsnivå, 2016

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.

Diagram 9.11 Sysselsättningsgrad (25–74 år) bland kvinnor och män fördelat efter utbildningsnivå

Arbetslösheten bland vuxna (25–74 år) som saknar gymnasieutbildning har ökat under de senaste åren och var 2016 nästan tre gånger så hög jämfört med de som hade en gymnasieutbildning. Riskerna för långtidsarbetslöshet är också stora för dessa personer. Samtidigt som långtidsarbetslösheten som andel av arbetskraften de senaste åren har minskat bland de som har minst gymnasial utbildning har långtidsarbetslösheten för de som saknar gymnasial utbildning ökat. År 2016 uppgick långtidsarbetslösheten som andel av arbetskraften för de som saknade gymnasieutbildning till 5,9 procent och 1,6 procent för de som hade en fullföljd gymnasieutbildning.

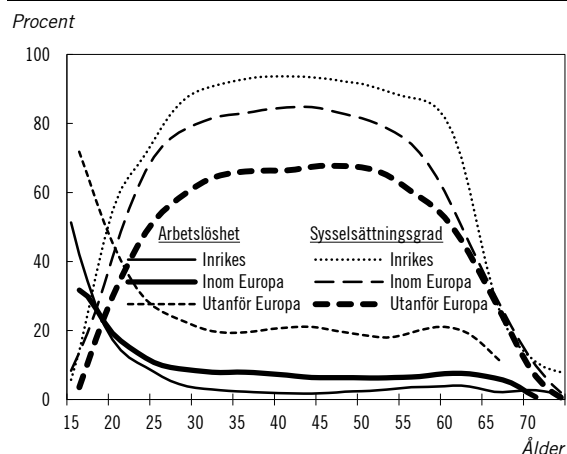
Att personer med en relativt kort utbildning har problem på arbetsmarknaden beror bl.a. på att de i viss mån konkurrerar om samma jobb

som personer med en längre utbildning. Efterfrågan på arbetskraft med kort utbildning har också minskat över tid. De som saknar en fullföljd gymnasieutbildning löper dessutom en större risk att bli av med jobbet om deras arbetsgivare behöver dra ned på sin arbetsstyrka. Att färre kvinnor än män med kort utbildning är sysselsatta förklaras delvis av en högre arbetslöshet, men främst av ett betydligt lägre arbetskraftsdeltagande bland dessa kvinnor. En viktig förklaring till det lägre arbetskraftsdeltagandet är att många av dessa kvinnor står utanför arbetskraften på grund av sjukdom.⁴ Avsaknaden av en fullföljd gymnasieutbildning försvårar därmed både inträdet på arbetsmarknaden och omställning senare i yrkeslivet.

Arbetslösheten är hög bland personer födda utanför Europa

Arbetslösheten är i genomsnitt högre och sysselsättningsgraden lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda (se diagram 9.12). Utrikes födda är dock en heterogen grupp, med olika förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden. Utomeuropeiskt födda, som till stor del utgörs av personer som kommit till Sverige som asylsökande och anhöriga till asylsökande, har ofta särskilt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Svårigheterna är särskilt tydliga bland vuxna (25–74 år), även om skillnaderna är stora också bland unga. År 2016 var arbetslösheten bland utomeuropeiskt födda vuxna drygt 20 procent, vilket kan jämföras med 3,0 procent bland inrikes födda vuxna. Skillnaden i arbetslöshet mellan inrikes och utomeuropeiskt födda har ökat de senaste åren, då arbetslösheten bland utomeuropeiskt födda har ökat, samtidigt som den har minskat för inrikes födda.

⁴ Statistiska centralbyrån (2012), Tema - Personer utanför arbetskraften i åldern 15–74 år, Statistiska meddelanden.

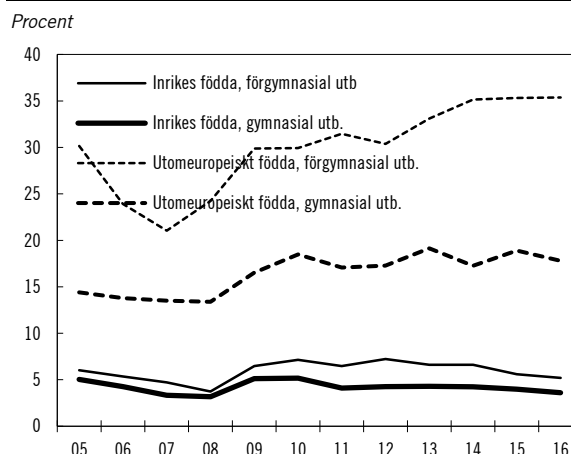
Diagram 9.12 Etableringen på arbetsmarknaden fördelat efter födelseregion, 2016

Anm.: Data är utjämnad mellan åldrarna. Sysselsatta som andel av befolkningen och arbetslösa som andel av arbetskraften.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skillnaden i arbetslöshet mellan vuxna utomeuropeiskt födda kvinnor och män är liten, men skillnaden i sysselsättningsgrad mellan könen är betydande. År 2016 var sysselsättningsgraden 8,7 procentenheter högre för män än för kvinnor. De senaste åren har dock utomeuropeiskt födda kvinnors sysselsättningsgrad ökat i högre takt än de utomeuropeiskt födda männen. Detta beror på en stark ökning av arbetskraftsdeltagandet bland utomeuropeiskt födda kvinnor.

Avsaknad av gymnasieutbildning medför en väsentligt ökad risk för arbetslöshet för utomeuropeiskt födda (se diagram 9.13). Utomeuropeiskt födda utgör dessutom en stor del av de arbetslösa som saknar en gymnasieutbildning. Arbetslösheten bland utomeuropeiskt födda vuxna utan gymnasieutbildning har stigit kraftigt de senaste åren och uppgick 2016 till ca 36 procent, vilket kan jämföras med 5,6 procent bland inrikes födda vuxna utan gymnasieutbildning. Arbetslösheten i den senare gruppen har dessutom minskat under de senaste två åren. Även långtidsarbetslösheten är betydligt högre bland utomeuropeiskt födda än inrikes födda, i synnerhet bland de med enbart förgymnasial utbildning.

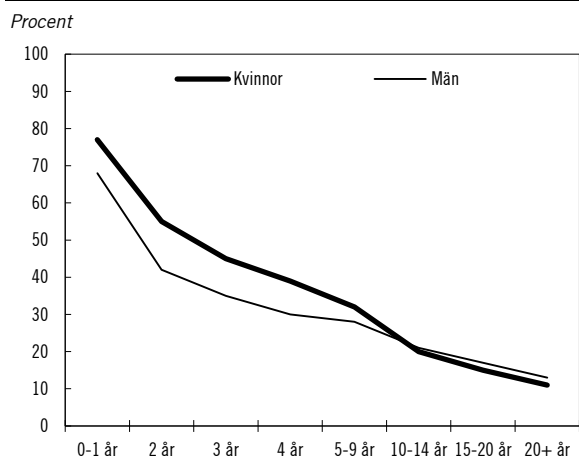
Diagram 9.13 Arbetslöshet (25–74 år) fördelat efter utbildningsnivå för inrikes och utomeuropeiskt födda

Källa: Statistiska centralbyrån.

De senaste åren har ett stort antal asylsökande och anhöriga till asylsökande kommit till Sverige, och antalet utomeuropeiskt födda i befolkningen väntas därför öka. Personer födda utanför Europa som varit en kort tid i Sverige har en särskilt svår arbetsmarknadssituation, i synnerhet kvinnor. 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 (se diagram 9.14 och diagram 9.15).

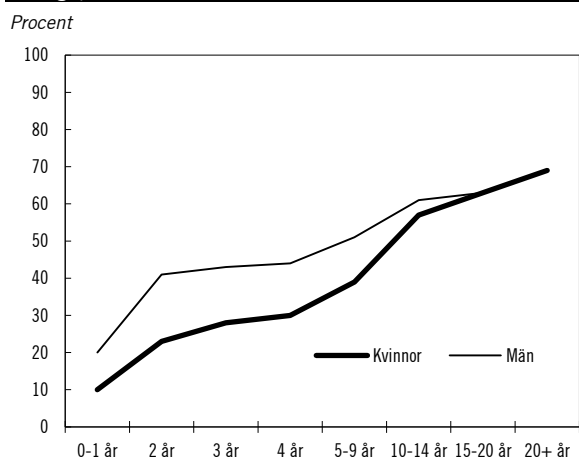
Arbetsförmedlingen har sedan 2010 i uppdrag att underlätta och påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden genom etableringsuppdraget. De nyanlända som befinner sig i etableringsuppdraget har en relativt sett låg utbildningsnivå i relation till de utomeuropeiskt födda i befolkningen. Ungefär 50 procent av de inskrivna saknar gymnasial utbildning, vilket kan jämföras med omkring 25 procent av de utomeuropeiskt födda i befolkningen.

Diagram 9.14 Inskrivna arbetslösa (20–64 år) utomeuropeiskt födda kvinnor och män efter vistelsetid i Sverige, 2014



Anm.: Arbetslösa avser andelen personer födda utanför Europa registrerade hos Arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa eller deltagare i program med aktivitetsstöd i november 2014 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 beräkningar.

Diagram 9.15 Sysselsättning (20–64 år) bland utomeuropeiskt födda kvinnor och män efter vistelsetid i Sverige, 2014



Anm.: Sysselsättning avser andelen sysselsatta i befolkningen i november 2014 (inklusive subventionerade anställningar och stöd för start av näringsverksamhet).
Källa: Databasen LISA och egna beräkningar.

Liksom för unga försvåras etableringen för utomeuropeiskt födda av att många ofta saknar jobbrelaterade nätverk. Det kan även vara svårt för arbetsgivare att värdera utbildningar och yrkeskompetens som förvärvats utomlands. Bristande kunskaper i svenska språket och förekomsten av diskriminering är ytterligare faktorer som kan försvåra etableringen på arbetsmarknaden. En orsak till att etableringen bland kvinnor tar längre tid än bland män är frånvaro från arbetsmarknaden på grund av föräldraledighet. Kvinnor, såväl inrikes som utrikes födda, tar ofta huvudansvaret för barn och hushållsarbete.

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. År 2015 var sysselsättningsgraden för denna grupp 54 procent, jämfört med 81 procent för den övriga befolkningen (16–64 år).

Enligt Arbetsförmedlingens statistik ökade antalet inskrivna arbetslösa med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kraftigt 2008–2013. Antalet har dock därefter sjunkit något. Enligt Statistiska centralbyråns statistik var dock arbetslösheten i denna grupp relativt oförändrad 2006–2015. Andelen arbetslösa som fått ett arbete var relativt oförändrad under perioden 2011–2016 enligt Arbetsförmedlingens uppföljning.

Enligt Arbetsförmedlingen förklaras ungefär 70 procent av den totala ökningen av antalet inskrivna arbetslösa i gruppen under perioden 2010–2014 av överföringen av personer från sjukförsäkringssystemet. En stor andel, ca 35 procent, av de personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, och som skrivits in på Arbetsförmedlingen från sjukförsäkringen, lämnar dock Arbetsförmedlingen under det första året utan att de fått ett jobb eller påbörjat en formell utbildning.⁵

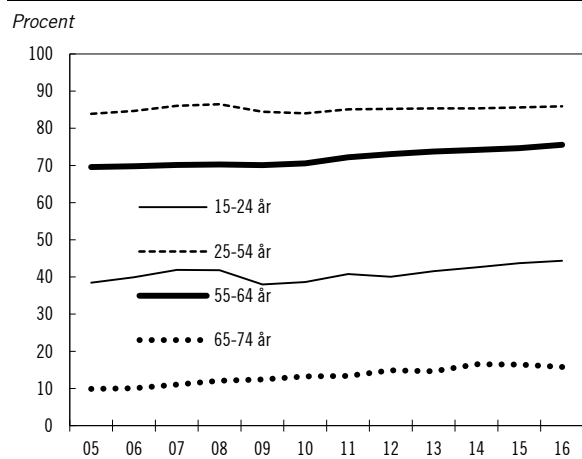
Äldre riskerar längre tider i arbetslöshet

Sverige har en god arbetsmarknad för äldre (55–74 år), med en hög sysselsättningsgrad och låg arbetslöshet. Sysselsättningsgraden för äldre har dessutom ökat under det senaste decenniet (se diagram 9.16). Den minskar dock snabbt med stigande ålder och skillnaderna mellan de yngre, 55–64 år, och de något äldre, 65–74 år, är stora. I den förstnämnda åldersgruppen var en stor majoritet, 76 procent, sysselsatta 2016,

⁵ Statistiska centralbyrån, 2014. Skillnaden mellan Arbetsförmedlingens och Statistiska centralbyråns statistik kan förklaras av att de delvis fångar upp olika individer med olika typer av problematik som leder till nedsatt arbetsförmåga.

medan endast ca 16 procent var sysselsatta i den senare gruppen. Fler män, 19,2 procent, än kvinnor, 12,5 procent, fortsätter att arbeta efter 65 års ålder. Nära två av tre väljer fortfarande att ta ut sin pension vid den tidigare allmänna pensionsåldern 65 år, trots att det inte längre finns någon formell pensionsålder och att rätten att fortsätta arbeta har höjts från 65 till 67 år. Många äldre väljer också att lämna arbetskraften i förtid med avtalspension.

Diagram 9.16 Sysselsättningsgrad fördelat efter ålder

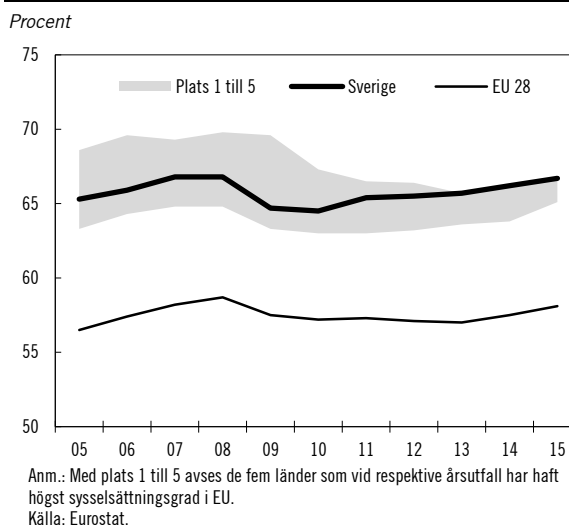


För äldre som arbetar är risken att drabbas av arbetslöshet låg. Men av de som faktiskt drabbas av arbetslöshet är det jämförelsevis många som blir långtidsarbetslösa (se tabell 9.1). Det kan medföra att det finns en risk att dessa personer i stället lämnar arbetskraften.

9.4 Internationell utblick

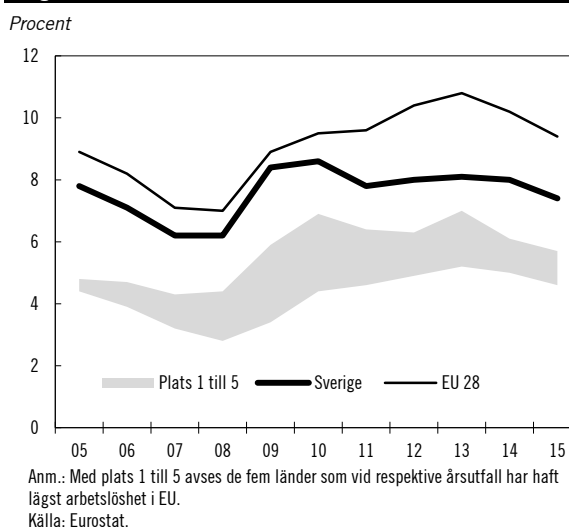
Jämfört med andra europeiska länder är den svenska arbetsmarknaden relativt stark. Sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet har sedan länge legat på höga nivåer. I diagram 9.17 jämförs sysselsättningsgraden i Sverige 2005–2015 med ett spann för de fem länder i EU med högst uppmätt sysselsättningsgrad för respektive år. Sverige har tillhört de fem länder med högst sysselsättningsgrad under hela perioden och har sedan 2013 den högsta sysselsättningsgraden i EU. En förklaring till Sveriges höga sysselsättningsgrad är den höga sysselsättningsgraden bland kvinnor.

Diagram 9.17 Sysselsättningsgrad (15–74 år)



Sverige har en lägre arbetslöshet än genomsnittet i EU. Samtidigt har Sverige haft en hög arbetslöshet jämfört med de länder som har haft lägst arbetslöshet i EU, i genomsnitt 7,6 procent 2005–2015 (se diagram 9.18). År 2015 hade 11 länder i EU lägre arbetslöshet än Sverige.

Diagram 9.18 Arbetslöshet (15–74 år)



För att bedöma möjligheterna att minska arbetslösheten i Sverige är det viktigt att jämföra arbetslöshetens sammansättning (se tabell 9.2).

Tabell 9.2 Arbetslöshetens sammansättning 2015

Procent

Befolkningen, 15–74 år	SE	AT	CZ	DE	MT	UK
Arbetslöshet	7,4	5,7	5,1	4,6	5,4	5,3
Långtidsarbetslöshet* (längre än 12 mån)	1,5	1,7	2,4	2,0	2,4	1,6
Vuxna, 25–74 år	SE	AT	CZ	DE	MT	UK
Arbetslöshet	5,6	5,1	4,5	4,4	4,4	3,8
Kvinnor	5,4	4,7	5,5	4,0	4,4	3,9
Män	5,7	5,4	3,7	4,7	4,4	3,8
Inrikes födda	3,4	3,7	4,5	3,7	4,2	3,5
Utrikes födda	14,2	10,1	6,4	7,4	5,8	5,4
Förgymnasial utb.	13,4	10,2	20,3	11,1	7,4	6,9
Långtidsarbetslöshet* (längre än 12 mån)	1,1	1,5	2,1	1,9	1,9	1,2
Unga, 15–24 år	SE	AT	CZ	DE	MT	UK
Arbetslöshet	20,4	10,6	12,6	7,2	11,8	14,6
Icke-studerande	10,3	8,4	11,8	5,5	9,6	9,6
Långtidsarbetslöshet* (längre än 12 mån)	1,9	1,7	3,8	1,6	3,5	3,2
NEET	6,7	7,5	7,5	6,2	10,4	11,1
Män	6,9	7,7	5,5	5,4	9,6	9,8
Kvinnor	6,5	7,3	9,5	7	11,1	12,4

Anm.: Jämförelseländerna är de med lägst arbetslöshet inom EU 2015. SE = Sverige, AT = Österrike, CZ = Tjeckien, DE = Tyskland, MT = Malta, UK = Storbritannien. *Långtidsarbetslöshet som andel av arbetskraften. Källa: Eurostat.

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 hög. Även sysselsättningsgraden bland utrikes födda vuxna är betydligt lägre i Sverige jämfört med de länder som har lägst arbetslöshet i EU (se tabell 9.3). Sammansättningen av de utrikes födda skiljer sig dock åt mellan länder. Sverige har under lång tid haft en större invandring av asylsökande och anhöriga till asylsökande i relation till sin befolkning, än övriga EU-länder (se tabell 9.4). Denna grupp har en lägre sysselsättningsgrad och en högre arbetslöshet jämfört med andra invandrade grupper, exempelvis arbetskraftsinvandrare.

Vidare är arbetslösheten bland vuxna med högst förgymnasial utbildning relativt hög i Sverige. En stor del av de arbetslösa med högst förgymnasial utbildning utgörs av utrikes födda (se avsnitt 9.3).

Tabell 9.3 Sysselsättningens sammansättning 2015

Procent

Befolkningen, 15–74 år	SE	AT	CZ	DE	MT	UK
Sysselsättningsgrad	66,7	63,1	63,1	65,1	55,7	65,3
Vuxna, 25–74 år	SE	AT	CZ	DE	MT	UK
Sysselsättningsgrad	71,1	65,1	66,3	68,2	57,7	68,2
Kvinnor	68,1	60,6	57,7	63,3	43,5	62,4
Män	74,1	69,7	75,0	73,2	71,5	74,2
Inrikes födda	72,0	65,4	66,0	69,0	57,6	67,7
Utrikes födda	60,3	63,3	78,4	61,9	57,9	73,1
Förgymnasial utb.	46,5	41,1	29,9	47,5	42,9	53,7
Unga, 15–24 år	SE	AT	CZ	DE	MT	UK
Sysselsättningsgrad	43,9	51,3	28,4	45,3	45,5	50,1
Kvinnor	45,5	48,7	23,4	44,0	45,1	49,7
Män	42,4	54,0	33,1	46,5	45,9	50,4

Anm.: Jämförelseländerna är de med lägst arbetslöshet inom EU 2015. SE = Sverige, AT = Österrike, CZ = Tjeckien, DE = Tyskland, MT = Malta, UK = Storbritannien. Källa: Eurostat.

Tabell 9.4 Uppehållstillstånd kopplat till asylsökande och anhöriginvandring till medborgare utanför EU/EES

Per 1 000 invånare

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Medel- värde 08–15
AT	0,9	1,7	1,9	3,0	2,5	2,3	2,9	3,8	2,4
CZ	1,9	1,6	2,6	1,8	1,7	1,8	1,9	3,7	2,1
DE	0,9	0,9	0,9	0,8	1,4	1,5	1,9	2,2	1,3
MT	4,3	4,4	2,0	3,0	3,6	7,9	10,3	9,5	5,6
SE	8,8	9,1	8,2	8,6	10,9	11,9	13,0	12,8	10,4
UK	3,6	3,2	1,7	1,6	2,4	2,4	2,3	2,3	2,4
EU28	1,9	1,8	2,0	1,8	1,9	1,9	2,1	2,1	2,0

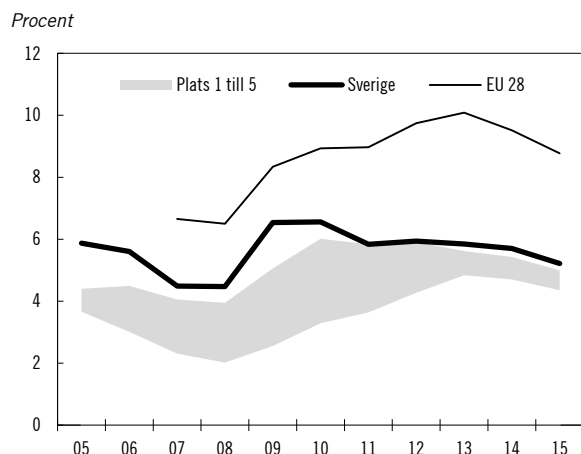
Anm.: Jämförelseländerna är de som hade lägst arbetslöshet inom EU 2015. SE = Sverige, AT = Österrike, CZ = Tjeckien, DE = Tyskland, MT = Malta, UK = Storbritannien, EU28 = Snitt för EU-länderna. Källa: Eurostat.

Även ungdomsarbetslösheten i Sverige är hög i förhållande till jämförelseländerna, trots att den minskat betydligt sedan 2013. Landspecifika förhållanden, som skillnader i utbildningssystem, kan dock ha rent statistiska effekter på arbetslösheten. Som exempel kan nämnas att yrkesutbildningar, som i Sverige huvudsakligen är skolförlagda, i många andra länder är arbetsplatsförlagda. När utbildningen är arbetsplatsförlagd klassificeras studenterna som sysselsatta även om de söker arbete. I Sverige klassificeras studenter som studerar heltid, men samtidigt söker arbete, som arbetslösa.

Exkluderas gruppen heltidsstuderande som söker arbete förbättras Sveriges relativa position 2015 från plats 12 till plats 6 i EU (se diagram 9.19). Sverige har också en relativt låg andel unga som varken arbetar eller studerar (se tabell 9.2).

Sverige har en låg långtidsarbetslöshet bland såväl unga som vuxna. Långtidsarbetslösheten som andelen av arbetskraften i Sverige är den lägsta i EU (se tabell 9.2).

Diagram 9.19 Arbetslöshet (15–74 år) exklusive heltidsstuderande



Anm.: Med plats 1 till 5 avses de fem länder som vid respektive årsutfall har haft lägst arbetslöshet exklusive heltidsstuderande i EU. Heltidsstuderande omfattar alla som bedriver studier på heltid, både inom det reguljära utbildningssystemet och inom arbetsmarknadsutbildning.

Källa: Eurostat.

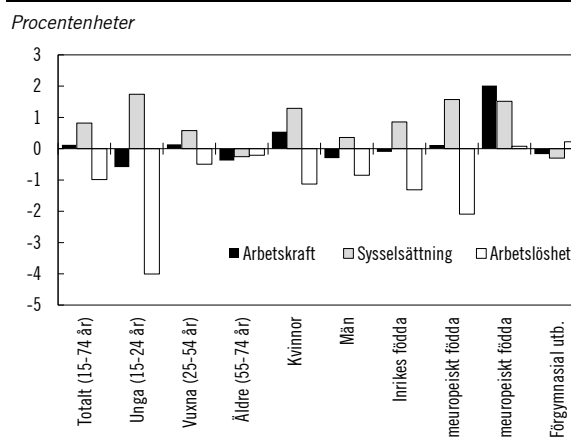
Sammantaget bekräftar den internationella jämförelsen utmaningarna på svensk arbetsmarknad, med en relativt hög arbetslöshet bland såväl unga som vuxna med kort utbildning och bland personer födda utanför Europa. Den senare gruppen väntas dessutom växa de närmaste åren.

9.5 Utmaningarna för lägre arbetslöshet och ökad sysselsättning

Sysselsättningsgraden har ökat och arbetslösheten har minskat i flera grupper de senaste åren (se diagram 9.20). Men arbetslösheten är fortfarande på en för hög nivå. Arbetslösheten och arbetskraftsdeltagandet är dessutom ojämnt fördelat. För att arbetslösheten ska fortsätta att minska och sysselsättningen öka behöver politiken inriktas på att minska de obalanser som råder och underlätta för grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Det är särskilt

viktigt att underlätta för nyanlända att komma in på arbetsmarknaden.

Diagram 9.20 Förändring i arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och arbetslöshet mellan 2014 och 2016



Anm.: Grupper utan åldersspecifikation avser åldersgruppen 15–74 år, förutom förgymnasialt utbildade som avser åldersgruppen 20–64 år.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Det krävs fortsatta politiska insatser på en rad områden. Samtidigt har arbetsmarknadens parter ett ansvar för arbetsmarknadens funktionssätt. Parterna har en viktig roll i att underlätta arbetsmarknadsetableringen för grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden samt för att underlätta kompetensutveckling och omställning under arbetslivet.

För att stärka individer med en svag ställning på arbetsmarknaden och möta arbetsmarknadens behov av kompetens krävs investeringar i utbildning. För vuxna med otillräckliga kunskaper, eller kunskaper som inte längre svarar mot arbetsmarknadens behov, måste det finnas möjligheter till omskolning. Utbildning är också viktigt för de vuxna som kommit till Sverige utan motsvarande gymnasieutbildning. Fler unga måste fullfölja gymnasieutbildningen och skolan måste ge unga de färdigheter och kunskaper som arbetsmarknaden efterfrågar.

En stor andel av de som kommer till Sverige är i yrkesaktiv ålder och många har kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Deras kompetens och kunskaper måste bättre tas tillvara. Förutom att underlätta dessa personers etablering på arbetsmarknaden skulle detta också bidra till att mildra rekryteringsproblemen inom vissa bristyrken.

Arbetsmarknadspolitikerna har en viktig roll för att öka jobbchanserna för arbetslösa, genom insatser som utbildning, praktik och subventionerade anställningar.

Arbetsförmedlingen har en viktig funktion genom sitt matchningsuppdrag och genom sin uppgift att ge stöd och vägledning i individens jobbsökande.

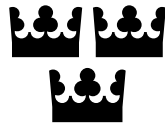
En väl fungerande Arbetsförmedling kan också underlätta för de som saknar jobbrelaterade nätverk genom att skapa goda arbetsgivarkontakter. Även jobb med lägre kvalifikationskrav kan vara en möjlig väg in på arbetsmarknaden. Därför är det viktigt att, i såväl den privata som den offentliga sektorn, öka arbetsgivarens benägenhet att anställa personer med relativt sett låga kvalifikationer.

Politiken måste även bidra till en mer jämställd arbetsmarknad. Detta ska ske både genom att verka för att arbete ska organiseras på ett sådant sätt att heltid erbjuds i större utsträckning och genom insatser för att öka kvinnors arbetskraftdeltagande. Ett särskilt fokus bör riktas på kvinnor födda utanför Europa, eftersom arbetskraftsdeltagandet i denna grupp är särskilt lågt.

Det är samtidigt viktigt att politiken understödjer en fortsatt stark jobbtillväxt. En näringspolitik som bidrar till fler och växande företag skapar förutsättningar för en hög tillväxt i arbetskraftsefterfrågan. En viktig förutsättning för jobbtillväxt och för att människor ska kunna söka och ta jobb i hela landet är också investeringar i infrastruktur och bostäder. Även en välutbyggd välfärdssektor är viktig för jobbtillväxten, dels genom att den medför en hög arbetskraftsefterfrågan i välfärdssektorn, dels genom att den möjliggör för fler, både kvinnor och män, att öka sitt arbetsutbud när den offentliga sektorn tar ett större ansvar för omsorgen av våra anhöriga, barn och äldre. Regeringens sysselsättningspolitiska åtgärder presenteras i avsnitt 2.

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.
- Sverige står inför stora demografiska förändringar de närmaste 15 åren. Befolkningen förväntas växa med ca 1,5 miljoner personer mellan 2015 och 2030, vilket är en ökning med ca 15 procent. Samtidigt förväntas antalet personer som är 65 år och äldre öka med ca 25 procent, och antalet personer som är äldre än 79 år med mer än 60 procent. Dessa förändringar gör att trycket på de offentliga utgifterna ökar. De primära offentliga utgifterna beräknas öka med ca 0,6 procent av BNP mellan 2020 och 2030 i ett scenario med ett oförändrat offentligt åtagande och oförändrat beteende.
- 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 tas till vara, såväl för de nyanländas som för samhälls-ekonomins skull.
- Ett antal utvecklingstrender 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 och av att priserna på dessa tjänster ökar snabbare än den genomsnittliga prisökningstakten.

- Personer i förvärvsaktiv ålder betalar i stor utsträckning de skatter som finansierar de offentliga utgifterna. Den demografiska utvecklingen innebär att andelen personer i yrkesverksam ålder i befolkningen minskar. Ett långt arbetsliv är betydelsefullt för att alla ska kunna ha en god ekonomisk standard och för att skattefinansierade tjänster av god kvalitet ska kunna tillhandahållas. När medellivslängden ökar är det viktigt att antalet yrkesverksamma år också ökar.
-

I detta avsnitt görs en bedömning av om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Syftet med analysen är att i god tid identifiera och värdera faktorer och trender som kan påverka hållbarheten, så att åtgärder kan vidtas tidigt för att säkerställa förtroendet för finanspolitiken. Om nödvändiga förändringar skjuts på framtiden förvärras problemen och förändringsarbetet försvåras, så att mer omfattande åtgärder måste genomföras i ett senare skede och ofta under mindre ordnade former.

Erfarenheten visar att en ohållbar finanspolitik kan leda till kraftiga ingrepp i de offentlig-finansierade 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. Framtvingade åtgärder för att stärka det offentliga sparandet i en lågkonjunktur har ofta stora negativa effekter i form av högre arbetslöshet och lägre BNP. En

sådan 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, hos såväl 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 stigande medellivslängd är positivt i sig. En äldre befolkning kan dock också innebära utmaningar genom 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 såväl grund- och gymnasieskolan som inom den högre utbildningen. En positiv nettoinvandring gör det på sikt lättare att hantera effekterna av en ökad medellivslängd på de offentliga finanserna, om merparten av de nyanlända kommer i arbete.

Även om befolkningsutvecklingen är viktig för de offentliga finanserna är det inte den enda faktorn som påverkar dessa. Högre kostnader för och ökad efterfrågan på de skattefinansierade tjänsterna kan också innebära påfrestningar. En ökad press på de offentliga finanserna behöver dock inte nödvändigtvis mötas med sänkta ambitionsnivåer eller höjda skatter. Genom att förlänga arbetslivet i takt med att medellivslängden ökar, öka sysselsättningen för grupper med lägre sysselsättningsgrad, förbättra befolkningens hälsa och producera de skattefinansierade tjänsterna på ett mer effektivt sätt med en mindre resursinsats minskar trycket på de offentliga finanserna.

10.1 Finanspolitiken står inför flera utmaningar

Befolkningens storlek och sammansättning ändras snabbt de närmaste 15 åren

Sveriges befolkning förväntas öka med ca 1,5 miljoner personer mellan 2015 och 2030. Denna bedömning bygger på Statistiska centralbyråns befolkningsprognos från oktober

2016, som är en uppdatering av den ordinarie prognosen från maj 2016. Uppdateringen beaktar Migrationsverkets prognos för invandringen från oktober 2016. Befolkningen, som uppgick till nästan 10 miljoner personer i slutet av 2016, förväntas växa till ca 11 miljoner i slutet av 2026 och till ca 11,5 miljoner personer 2033. Det är en genomsnittlig årlig ökning om ca 100 000 personer, eller nära 1,0 procent per år, vilket är en hög tillväxttakt vid en historisk jämförelse. Av denna ökning utgör barn och ungdomar yngre än 20 år en knapp tredjedel och antalet personer i yrkesverksam ålder (20–69 år) närmare 40 procent. Resterande ökning utgörs av personer som är 70 år och äldre.

Diagram 10.1 Befolkningsförändringar jämfört med 2015

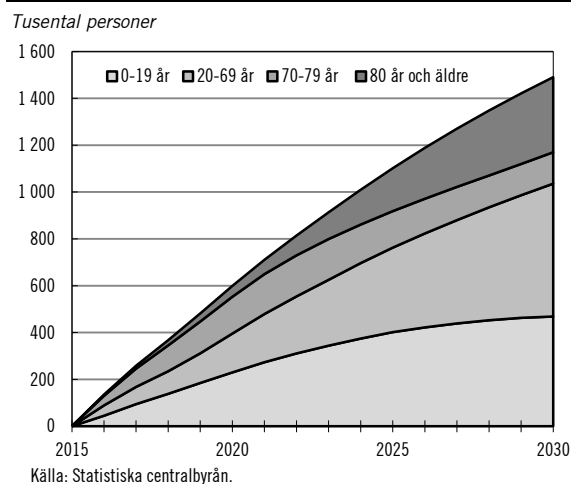


Diagram 10.1 visar att antalet unga och personer i yrkesverksam ålder förväntas öka särskilt snabbt fram till 2020, då invandringen förväntas vara extra stor i ett historiskt perspektiv, medan de allra äldsta, de som är 80 år och äldre, gradvis står för en allt större andel av befolknings-tillväxten 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 470 000 fler barn och ungdomar i Sverige än 2015, ca 570 000 fler personer i åldern 20–69 år, och nära 455 000 fler personer som är 70 år eller äldre. Av de sistnämnda är ca 135 000 i åldern 70–79 år och drygt 320 000 är 80 år eller äldre.

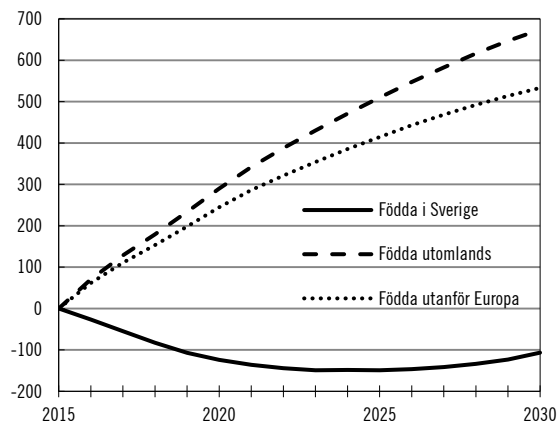
Denna utveckling innebär att antalet personer som är 70 år och äldre per 100 personer i yrkesverksam ålder (20–69 år) ökar från ca 22 personer 2015 till närmare 27 personer 2030. Antalet personer som är 80 år och äldre ökar från ca 8 personer per 100 personer i yrkesverksam ålder 2015 till drygt 12 personer 2030.

Under samma period ökar antalet barn och ungdomar från ca 36 till närmare 40 personer per 100 personer i yrkesverksam ålder. Fram till 2022 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 2022. 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 efter 2022.

Befolkningens sammansättning kommer att förändras även vad gäller födelseland. Diagram 10.2 visar att antalet personer i åldern 20–69 år som är födda i Sverige med stor sannolikhet kommer att minska med ca 150 000 personer fram till mitten av 2020-talet, för att därefter åter öka. År 2030 förväntas det finnas ca 100 000 färre personer i åldern 20–69 år som är födda i Sverige än vad som var fallet 2015. Denna prognos är relativt säker eftersom den inte är beroende av nativiteten. Dessutom är förändringar av dödligheten och benägenheten att migrera relativt liten i denna åldersgrupp.

Diagram 10.2 Befolkningen i åldrarna 20–69 år

Förändring jämfört med 2015, tusental personer



Källa: Statistiska centralbyrån.

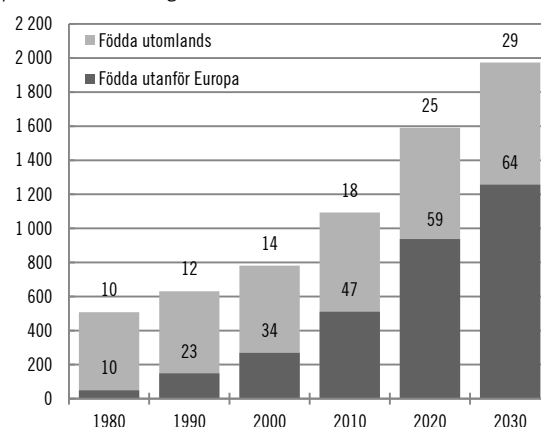
Utvecklingen av antalet personer som är födda utomlands är betydligt mer svårbedömd eftersom in- och utvandringen bland utlandsfödda varierar kraftigt. En slutsats är dock att nettoinvandringen måste vara fortsatt positiv de närmaste 15 åren för att befolkningen i yrkesverksam ålder inte ska minska.

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

drygt 500 000 personer, eller ca 10 procent av befolkningen i åldern 20–69 år, födda utomlands. Av dessa kom det absoluta flertalet, ca 90 procent, från länder i Europa, framför allt från våra grannländer. År 2010 hade de utlandsfödda i denna åldersgrupp ökat till ca 1,1 miljon personer, vilket var ca 18 procent av samtliga i denna åldersgrupp, och av dessa var drygt 500 000 personer eller ca 47 procent födda utanför Europa, se diagram 10.3.

Diagram 10.3 Befolkningen 20–69 år som är född utomlands

Tusental personer, procent av hela befolkningen 20–69 år samt procent av befolkningen 20–69 år födda utomlands



Anm: Värden ovanför staplarna anger andelen utlandsfödda i befolkningen 20–69 år. Värden i staplarna anger andelen av de utlandsfödda som är födda utanför Europa. Källa: Statistiska centralbyrån.

Enligt prognosen förväntas antalet utlandsfödda i åldern 20–69 år fortsätta att öka till ca 1,6 miljoner respektive strax under 2 miljoner personer 2020 och 2030. Även andelen födda utanför Europa i denna grupp väntas fortsätta att öka.

Befolkningens genomsnittsålder ökar

Andelen äldre i befolkningen stiger. I diagram 10.4 illustreras denna utveckling med en s.k. äldreförsörjningskvot definierad som antal personer som är 70 år och äldre per 100 personer i åldern 20–69 år. Efter att andelen äldre endast ökat marginellt från mitten av 1980-talet till ca 2010, och sedan minskat under de tio första åren av 2000-talet, ökade antalet äldre snabbare än antalet personer i yrkesverksam ålder efter 2010. Detta är en utveckling som med endast enstaka avbrott förväntas fortsätta under resten av innevarande sekel. Antalet äldre ökar per 100 personer i åldern 20–69 år förväntas öka till

ca 30 personer omkring 2044 och ca 35 personer 2065.

Diagram 10.4 Äldreförsörjingskvot

Antal personer som är 70 år och äldre per hundra personer i åldern 20–69 år

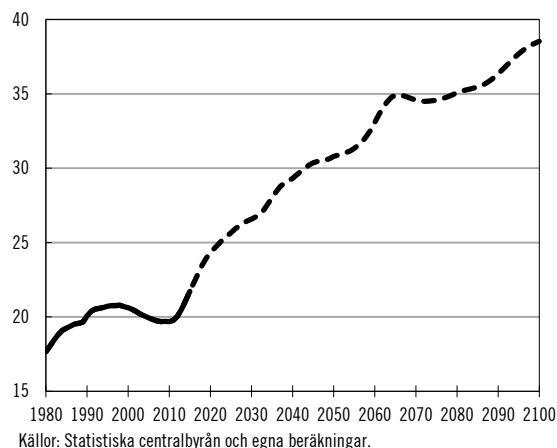


Diagram 10.5 visar hur folkmängden i olika åldrar ändras från 2015 på längre sikt. Även om den allra yngsta befolkningsgruppen förväntas växa snabbt de närmaste åren är det antalet äldre som ökar snabbast på lite längre sikt.

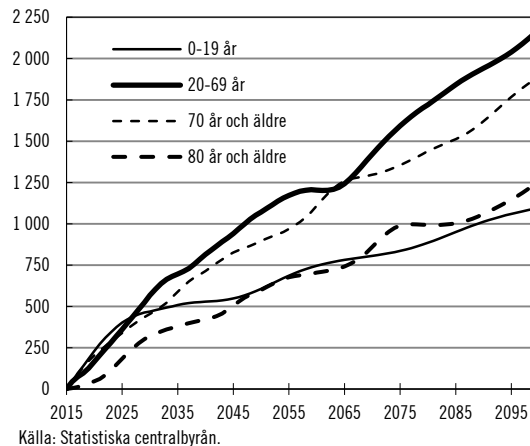
Effekten på de offentliga finanserna av förändringar i befolkningens ålderssammansättning kan illustreras av hur en genomsnittlig individ i olika åldrar påverkar den offentliga sektorns inkomster och utgifter (se diagram 10.6).⁶ Av diagram 10.6 framgår att nettobidraget i genomsnitt är negativt upp till ca 25 års ålder. De offentliga utgifterna för personer i dessa åldrar går framför allt till barnomsorg och utbildning. För åldersgruppen 26–63 år är nettobidraget positivt, eftersom de genomsnittliga inbetalningarna av skatter och avgifter är större än de offentliga utgifterna för transfereringar och välfärdstjänster i dessa åldrar. Vid ca 63 års ålder blir nettobidraget åter negativt, och sjunker sedan snabbt då många väljer att gå i pension. Utgifterna för framför allt äldreomsorg och sjukvård ökar också med åldern. Mot slutet av livet ökar utgifterna kraftigt. För en genomsnittlig person som är äldre än 90 år är det negativa nettobidraget större

⁶ Nettobidraget till offentlig sektor i en viss ålder beräknas här som den genomsnittliga skillnaden mellan offentliga inkomster (skatter och avgifter) och offentliga utgifter (offentliga transfereringar och offentlig konsumtion) för alla individer i en viss ålder 2014.

än 400 000 kronor per år. Det sammanlagda negativa nettobidraget är dock betydligt större för yngre äldre eftersom relativt få personer blir så gamla.

Diagram 10.5 Förändring i folkmängden jämfört med 2015

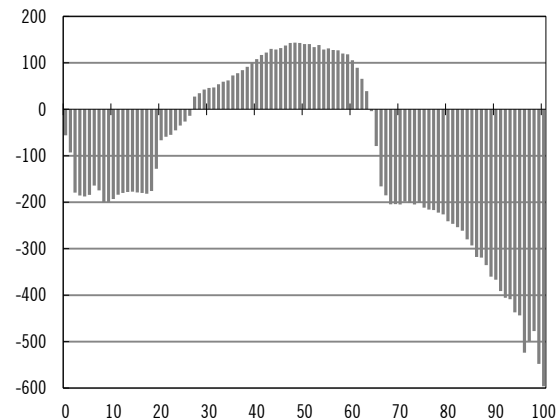
Tusental personer



Den utmaning för de offentliga finanserna som den demografiska utvecklingen innebär blir tydlig om befolkningsförändringarna i diagram 10.5 kombineras med nettobidragen i diagram 10.6. Den förväntade befolkningsökningen sker till stor del i de åldersgrupper där de offentliga utgifterna för välfärdstjänster och transfereringar är betydligt större än skatteinbetalningarna.

Diagram 10.6 Genomsnittligt nettobidrag till offentlig sektor för personer i olika ålder 2014

Tusental kronor per person



Anm.: Ett negativt nettobidrag betyder att utgifterna för skattefinansierade tjänster och transfereringar överstiger skatteinbetalningarna för en genomsnittlig individ. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De offentliga finansernas utveckling är dock även beroende av hur det genomsnittliga finansiella utbytet med den offentliga sektorn förändras i olika åldersgrupper. Exempelvis kan en förbättrad hälsa och ett ökat arbetsutbud leda

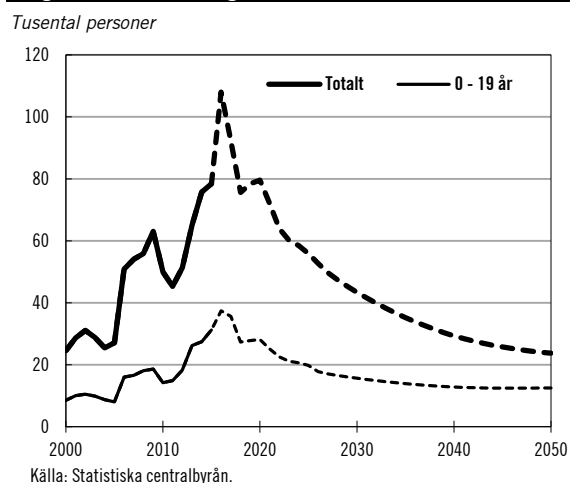
till att det negativa nettobidraget minskar i de högre åldrarna (se avsnitt 10.3).

Ett stort antal asylsökande kom till Sverige 2015

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 förväntas efter 1–2 år få temporära eller permanenta uppehållstillstånd. De kommer då att räknas in i befolkningsregistret, som ligger till grund för beräkningarna i detta avsnitt. På sikt är det sannolikt att även anhöriga till dessa personer får uppehållstillstånd i Sverige. Sammantaget gör detta 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 förväntas den minska successivt (se diagram 10.7). Den stora nettoinvandringen bidrar till att föryngrar befolkningen. Få personer över 70 år flyttar till eller från Sverige. De flesta som invandrar är yngre än 30 år (se diagram 10.8). Diagram 10.8 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. Medelåldern på de som invandrade till Sverige 2015 var strax över 24 år. Medelåldern var något lägre för kvinnor än för män.

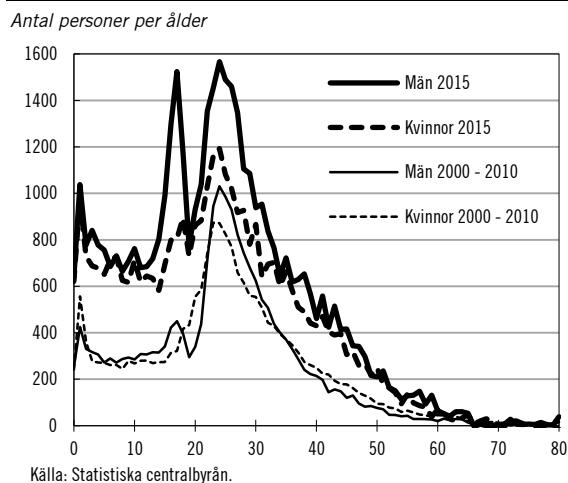
Diagram 10.7 Nettomigration



Invandringen sänker försörjningskvoten när det blir fler personer i yrkesverksam ålder i relation till antalet unga och gamla som ska försörjas. Detta illustreras av diagram 10.9, som redovisar

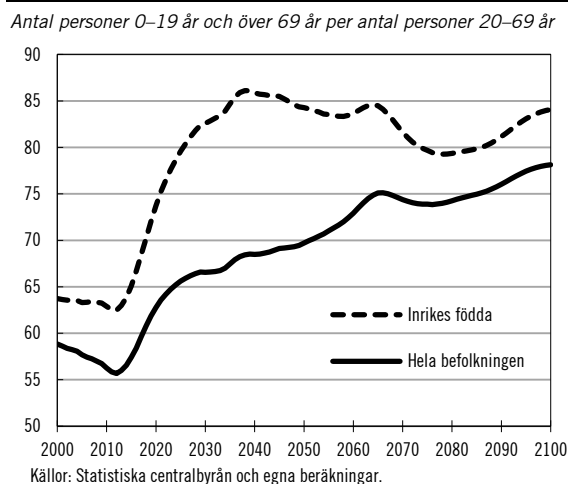
försörjningskvoten för hela befolkningen respektive enbart för inrikes födda.

Diagram 10.8 Årlig nettomigration per ålder och kön



De utrikes födda sänker försörjningskvoten samtliga år, men allra mest på 2030-talet. Att försörjningskvoten skiljer sig så kraftigt mellan inrikes födda och hela befolkningen innebär att de utlandsfödda utgör en stor potential för finansieringen av den offentliga sektorn och understryker betydelsen av en väl fungerande etablering av utrikes födda på arbetsmarknaden (se avsnitt 10.3).

Diagram 10.9 Försörjningskvot



Kostnaderna för de skattefinansierade tjänsterna tenderar att öka snabbare än andra priser

Det är inte bara den demografiska utvecklingen som kan utgöra en påfrestning för finanspolitiken. Lönerna inom skattefinansierade sektorer som utbildning, barn- och äldreomsorg ökar normalt i samma takt som inom övrig

produktion utan att det motsvaras av ökad produktivitet i samma takt. Detta gör att den relativa kostnaden för denna typ av tjänster successivt stiger. Företeelsen brukar benämnas Baumols lag. För den offentliga sektorn innebär det att kostnaden för att tillhandahålla t.ex. barn- och äldreomsorg i oförändrad omfattning tenderar att öka snabbare än den allmänna prisutvecklingen i samhället.

Det råder oenighet om i vilken utsträckning Baumols lag gäller för all skattefinansierad verksamhet. Enligt nationalräkenskaperna har produktivitetstillväxten i den offentliga verksamheten legat nära noll sedan den började mätas. Flera bedömare anser dock att produktiviteten ökar inom delar av den skattefinansierade tjänsteproduktionen, exempelvis sjukvården. Samtidigt är det svårt att belägga produktivetsförändringar inom den offentliga sektorn, eftersom merparten av dess produktion inte avsätts på en marknad med fri prissättning. En eventuell produktivitetshöjning kan resultera i antingen lägre offentliga utgifter eller ökad kvalitet eller servicenivå.

Vad menas med att finanspolitiken är hållbar?

Om finanspolitiken är hållbar kan de regler som bestämmer de offentliga inkomsternas och utgifternas utveckling vara oförändrade på lång sikt utan att det resulterar i en oönskad utveckling av den offentliga skulden. För att undersöka om så är fallet måste först definitionen av en oönskad skuldutveckling preciseras, vilket kan göras på flera olika sätt. Därefter görs ett antal långsiktiga framskrivningar av de offentliga inkomsterna och utgifterna. I framskrivningarna beräknas hur inkomsterna och utgifterna skulle utvecklas om morgondagens befolkning gavs tillgång till de skattefinansierade välfärdstjänsterna på samma villkor som idag, samtidigt som även skattesatserna hölls oförändrade.

Europeiska kommissionen använder sig av två olika hållbarhetsdefinitioner och har tagit fram de s.k. S1- och S2-indikatorerna, som visar hur stor permanent förändring av det offentliga sparandet som krävs för att den offentliga skulden ska utvecklas på önskvärd sätt. För att underlätta jämförelser med andra hållbarhetsbedömningar beräknas och redovisas dessa indikatorer för de scenarier som presenteras i

detta avsnitt. Indikatorerna beräknas med utgångspunkt från det offentligfinansiella läget 2018, eftersom detta är det första för vilket regeringen kan föreslå en ny statsbudget.

Den första indikatorn, S1, är ett mått på hur stor permanent förändring av finanspolitiken, uttryckt som procent av BNP, som behövs 2018 för att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) ska motsvara 60 procent av BNP 2030. Att referensvärdet har satts till just 60 procent av BNP beror på att denna skuldnivå inte får överskridas enligt stabilitets- och tillväxtpakten regler. Eftersom den svenska bruttoskulden uppgick till ca 41,5 procent av BNP i slutet av 2016 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 stor permanent budgetförsvagning 2018 för att bruttoskulden 2030 ska öka till 60 procent av BNP.

Ett indikatorvärde under noll ska 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. För att illustrera hur stor budgetförändring som krävs för att bruttoskulden ska motsvara 35 procent av BNP 2026 beräknas även en alternativ indikator på samma sätt som S1, här benämnd S2026. Syftet med denna indikator är att visa hur stor anpassning av finanspolitiken som är nödvändig för att bruttoskulden ska vara i linje med det skuldankare som föreslagits av Överskottsmålskommittén det år då kommittén föreslår att överskottsmålet och skuldankarets nivå ska omprövas nästa gång.

Europeiska kommissionens andra hållbarhetsindikator, 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 mycket lång 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 säkert säga om politiken verkligen är hållbar enbart utifrån S2-indikatorn.

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 saldonivån. Sparandet antas därför oftast vara oförändrat som andel av BNP efter beräkningens slutår, som i de här redovisade beräkningarna är 2100. Ofta beror S2-indikatorns värde till stor del på just detta antagande.

För det andra är en justering av finanspolitiken i linje med S2-indikatorn inte 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 den finansiella nettoställningens nivå. Indikatorvärdet är därför endast ett av flera underlag i en bedömning av under vilka förutsättningar som dagens finanspolitik är långsiktigt hållbar. Att indikatorvärdet kan bero på sparandesaldon som beräknats för år mycket långt in i framtiden är en uppenbar svaghet. 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.

I en kris försämras det offentliga sparandet ofta snabbt på grund av andra orsaker än att utgifterna för de normala åtagandena ökar. Ett exempel på det är det stöd till banksystem i kris som lämnades i Sverige i början av 1990-talet samt i Spanien och Irland under 2008. Även om finansiella institutioner i dag betalar en avgift för att hantera framtida kriser av denna typ sker ingen särskild fondering av avgiftsinkomsterna. Dessa används i stället till att minska statens lånebehov, och därmed statsskulden. Med en låg statsskuld i relation till BNP finns en finansiell buffert som staten har tillgång till i ett krisläge. Det finanspolitiska ramverket och det nyligen förslagna skuldankaret syftar till att upprätthålla en skuldnivå som ger ett gott skydd i nästa kris. I bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet bortses dock från framtida kriser. Bedömningarna bygger i stället på att ekonomin utvecklas trendmässigt utan störningar i linje med de beräkningsantaganden som anges.

10.2 Ett scenario för utvecklingen på lång sikt

I detta avsnitt redovisas ett scenario som tar sin utgångspunkt i de demografiska förändringarna i Statistiska centralbyråns senaste befolkningsprognos. Det bör understrykas att scenariot inte syftar till att redovisa 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 genom att undersöka hur stora anpassningar av dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna som krävs för att de offentliga finanserna ska vara i långsiktig balans. Med hjälp av alternativa scenarier som baseras på olika alternativa antaganden är det sedan möjligt att belysa vilka faktorer som stärker finanspolitikens hållbarhet och vilka som försvagar den.

Frågan om finanspolitikens inriktning behöver ändras för att den ska vara långsiktigt hållbar är nära förknippad med 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 att det ska finnas välfungerande utbildningssystem för de unga samt vård- och omsorgstjänster för de äldre. Frågor som vad det offentliga åtagandet egentligen omfattar, vilka problem framtida generationer ska hantera själva och vilka som ska hanteras i dag genom ett högre eller lägre offentligt sparande, har dock inga allmänt accepterade svar. Svaren på dessa frågor får dock konsekvenser för de beräkningsantaganden som görs.

Beräkningarna bygger på att dagens nivå på det offentliga åtagandet ska upprätthållas i framtiden, samtidigt som även individens arbetstid och utnyttjande av olika välfärdssystem är oförändrat. 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 nödvändigtvis något som motiverar 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 görs i dag, och komma fram till en rimlig balans mellan å ena sidan arbete och skatter och å andra sidan fritid och offentlig servicenivå.

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 2016 var det primära finansiella sparandet i den offentliga sektorn, dvs. det finansiella sparandet exklusive kapitalinkomster och kapitalutgifter, mer eller mindre i balans, dvs. de primära inkomsterna vara lika stora som de primära utgifterna. År 2017–2020 bedöms ekonomin utvecklas nära ett balanserat resursutnyttjande, med hög sysselsättning och något sjunkande arbetslöshet, samtidigt som inga ytterligare ofinansierade reformer antas genomföras efter 2017 utöver vad som redan har beslutats, föreslagits eller aviserats, vilket påtagligt förbättrar den offentliga sektorns finansiella sparande.

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 produktivitet utveckling leder tillsammans med ett antagande om att löneutvecklingen är densamma i hela ekonomin till att kostnaderna 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. En genomsnittlig kvinna eller man i en viss ålder från en av fyra olika födelseregioner antas arbeta lika mycket i framtiden som i dag.⁷ Antagandet innebär att arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbets tid för personer i olika åldrar med olika födelseland och av olika kön kommer att vara konstanta efter 2020, med

undantag för att arbetslösheten antas minska något i takt med att fler utomeuropeiskt födda etablerar sig på arbetsmarknaden.

Scenariot bygger även på antagandet att det offentliga åtagandet är oförändrat fr.o.m. 2020. Det innebär att skattesatserna hålls på samma nivå som 2020, dvs. skattens andel av skattebasen är konstant. För de skattefinansierade verksamheterna antas standarden per brukare vara oförändrad, uttryckt som att resursinsats och utnyttjandegrad är oförändrad i varje åldersgrupp. Till exempel antas en 90-åring i framtiden få lika många äldreomsorgstimmar som en 90-åring i dag, och att andelen 80-åringar i särskilt boende vara densamma som i dag. Eftersom produktiviteten i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna antas vara oförändrad kommer den offentliga konsumtionen att utvecklas i samma takt som antalet arbetstimmar. Även ersättningsgraden i transfereringssystemen antas vara oförändrad så att transfereringarna per individ utvecklas i paritet med de förvärvsaktivitas timlöner. Det betyder att även transfereringar som enligt regelverket är nominellt fastställda eller endast följer prisutvecklingen antas öka i takt med genomsnittslönen fr.o.m. 2021.

Den offentliga sektorn har även en mängd reala tillgångar, byggnader och infrastruktur som vägar, system för överföring av vatten, avlopp, elektricitet, etc. som åldras och måste underhållas och utvecklas i takt med att befolkning och BNP ökar. Detta beaktas i beräkningarna genom att en del av de offentliga inkomsterna används till investeringar samt reparationer och underhåll. Dessa utgifter ökar så att den offentliga reala kapitalstocken kan växa på ett balanserat sätt i förhållande till ekonomin som helhet och de behov av byggnader, maskiner, etc. som finns i den offentliga sektorn.

Den demografiska utvecklingen påverkar i första hand utgifterna för de välfärdstjänster som kommuner och landsting ansvarar för. Fokus för framskrivningen är dock på det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn betraktas därför samlat. Ett centralt antagande är att staten har det övergripande ansvaret för finansieringen av den skattefinansierade välfärden. Statsbidragen anpassas därför i kalkylen

⁷ Födelseregionerna som används är Sverige, Norden exklusive Sverige, Europa exklusive Norden och utanför Europa.

så att kommunallagens (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning uppfylls.⁸

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 mer än 80 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 bör kunna fånga den huvudsakliga utvecklingen på medellång sikt. De årliga förändringarna av befolkningen är, i frånvaro av stora migrationsflöden, relativt liten i jämförelse med befolkningens storlek. 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 något mer kortsiktigt perspektiv för att försöka fånga några av de förändringar som med relativt stor sannolikhet kommer att präglade de närmaste 15 åren. 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. Med anledning av Överskottsmålskommitténs förslag att nivån på överskottsmålet och skuldankaret bör omprövas varannan mandatperiod, nästa gång 2026, är även detta år av intresse i redovisningen.

Antalet sysselsatta kommer sannolikt att växa långsammare än befolkningen

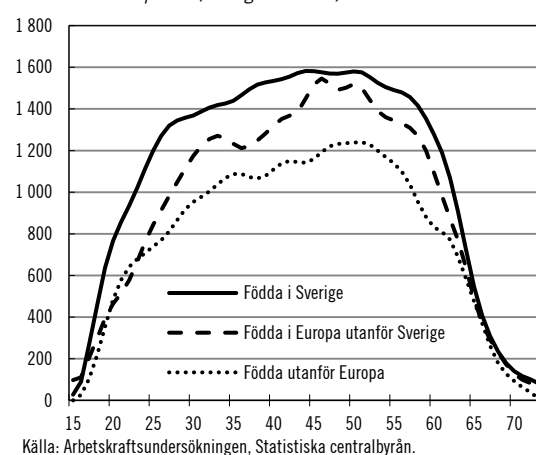
Att befolkningen i yrkesverksam ålder ändrar storlek och sammansättning kommer att påverka utbudet av arbetskraft. Som diagram 10.10 visar varierar arbetskraftsutbudet och sysselsättningen beroende på en persons ålder och födelse-land. Personer som var födda i Sverige hade 2016 i

genomsnitt ett högre arbetsutbud, mätt i antal arbetade timmar per år, än personer som var födda utomlands. Medan en person som är född i Sverige i genomsnitt arbetar mer än 1 500 timmar per år i åldern 38–54 år, är motsvarande antal drygt 1 400 timmar för personer som är födda i Europa, men utanför Sverige, och knappt 1 200 timmar för de som är födda utanför Europa. Skillnaden i genomsnittlig arbetstid finns i alla åldersgrupper, men minskar med antalet år som en individ bor i Sverige.

Beräkningen av sysselsättningens utveckling på lång sikt utgår från den medelfristiga prognosen fram till 2020. Efter detta år förlängs prognosen med en framskrivning som bygger på att arbetsutbudet och sysselsättningen är oförändrat per person i olika ålder, kön och födelse-land. 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 10.12, som visar att både antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar förväntas öka något snabbare än antalet personer i arbetskraften de närmaste 15 åren, och att uppgången förväntas vara något snabbare 2016–2020 än åren därefter.

Diagram 10.10 Arbetade timmar per person och ålder 2016

Arbetade timmar per år (5-årsgenomsnitt)



Källa: Arbetskraftsundersökningen, Statistiska centralbyrån.

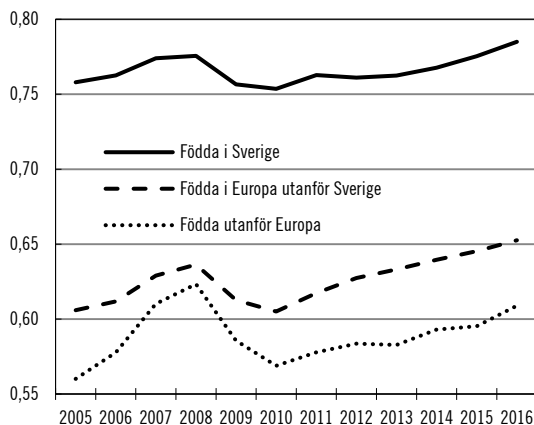
Denna utveckling är en fortsättning på en trend mot en högre sysselsättningsgrad i befolkningen som varit tydlig de senaste åren, se diagram 10.11. Sysselsättningsgraden har ökat särskilt snabbt bland de utlandsfödda. Jämfört med 2005 ökade sysselsättningsgraden till 2016 med ca 3 procentenheter totalt sett, och med ca 5 procentenheter för de som är födda

⁸ En mer utförlig beskrivning av de bakomliggande antagandena ges i promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (Finansdepartementet 2017) på www.regeringen.se.

utomlands. Under samma tid ökade antalet arbetade timmar per person i yrkesverksam ålder, 20–69 år, med ca 4 procent totalt sett, och med hela 10 procent för personer som är födda utanför Europa.

Diagram 10.11 Sysselsättningsgrad

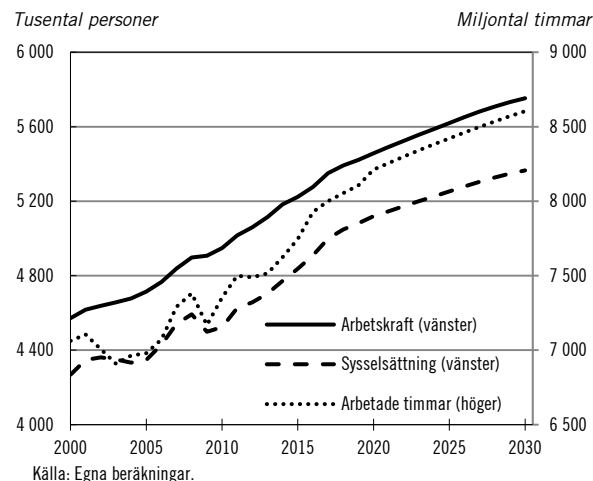
Andel av befolkningen 20–69 år som är sysselsatt



Källa: Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökning.

Att sysselsättningen ökar snabbare än arbetsutbudet de närmaste åren gör att arbetslösheten sjunker från 6,9 procent 2016 till 6,2 procent 2020. I den demografiska framskrivningen ökar arbetslösheten återigen något efter 2020 eftersom ökningen av den yrkesverksamma befolkningen dessa år främst sker i grupper där arbetslösheten idag är högre än genomsnittet. Arbetslösheten ökar trots att en lägre invandring leder till att den genomsnittliga vistelsetiden i Sverige bland de utlandsfödda ökar, vilket har en positiv effekt på sysselsättningsgraden. Sammantaget ökar antalet personer i arbetskraften, antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar med ca 9 procent mellan 2016 och 2030. Den totala befolkningen ökar under samma period med 14 procent. Som jämförelse kan nämnas att arbetskraftsutbudet ökade med ca 14 procent mellan 2002 och 2016, medan antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar ökade med ca 13 procent under samma period.

Diagram 10.12 Arbetskraft, timmar och sysselsättning

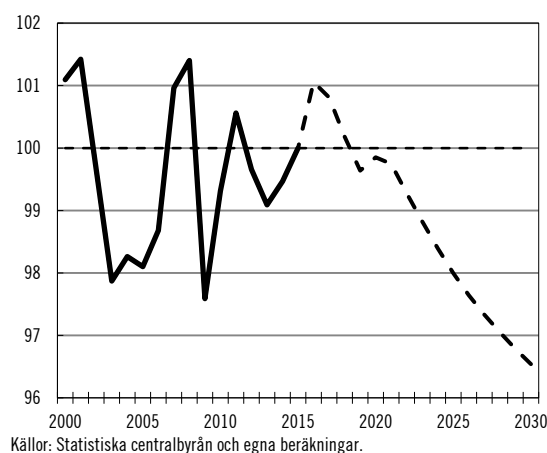


Källa: Egna beräkningar.

Även om antalet arbetade timmar ökar de närmaste 15 åren, så växer totalbefolkningen snabbare, vilket innebär att antalet arbetade timmar per capita minskar. Diagram 10.13 visar antalet arbetade timmar per capita i indexform. Diagrammet visar att den delvis konjunkturellt betingade uppgången 2016 gör att antalet arbetade timmar ökar något snabbare än befolkningen, men att antalet arbetade timmar per capita därefter minskar. För att behålla antalet arbetade timmar per capita på den genomsnittliga nivån 2000–2015 skulle antalet arbetade timmar 2030 behöva öka med ca 3,1 procent, vilket motsvarar närmare 170 000 fler sysselsatta med samma medelarbetstid, eller en ökning av den genomsnittliga årsarbetstiden med drygt 50 timmar.

Diagram 10.13 Arbetade timmar per capita

Index, 2015 = 100



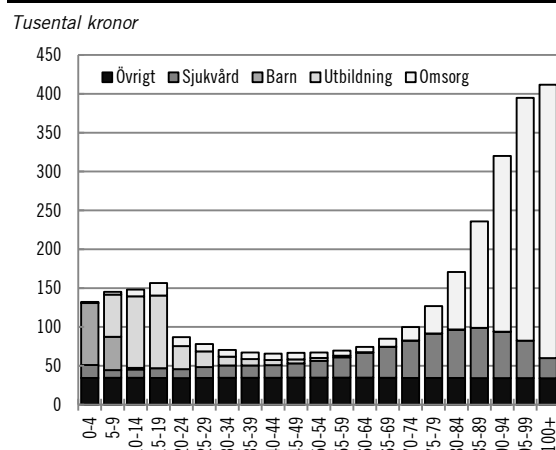
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster ökar

Befolkningens åldersfördelning är som tidigare nämnts viktig för de offentliga utgifterna.

Diagram 10.14 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 minskar utnyttjandet av de skattefinansierade tjänsterna, och mot slutet av livet ökar de åter snabbt för främst sjukvård och äldreomsorg. Flera barn och äldre innebär således att de offentliga utgifterna för att producera dessa tjänster ökar.

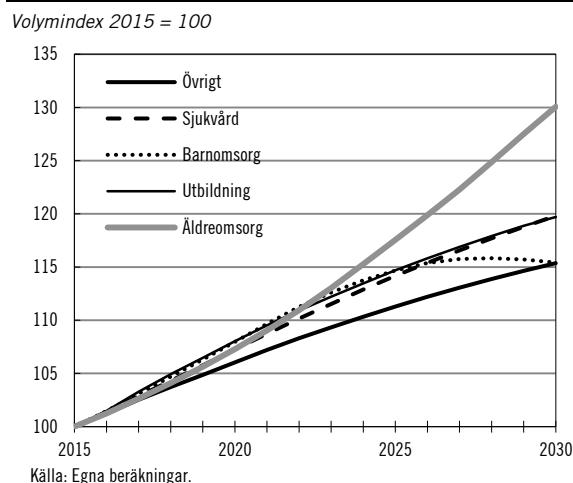
Diagram 10.14 Offentlig konsumtion per capita och ålder 2014



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den utgiftsstruktur som visas i diagram 10.14 ger tillsammans med den förväntade befolkningsutvecklingen upphov till att konsumtionen av dessa skattefinansierade tjänster ökar på det sätt som visas i diagram 10.15. Diagrammet visar att det är inom barnomsorg och utbildning som resursbehovet ökar snabbast fram till ca 2022, om standarden per brukare ska hållas oförändrad. På lite längre sikt kommer dock behovet av äldreomsorg att öka snabbare. Fram till 2022 ökar behovet av äldreomsorg med ca 11 procent och till 2030 med drygt 30 procent jämfört med 2015. Efterfrågan på kollektivt konsumerade tjänster, dvs. sådana tjänster som inte konsumeras individuellt, som rättsväsende, försvar och offentlig administration, antas öka i takt med hela befolkningen och vara drygt 15 procent större 2030 än 2015.

Diagram 10.15 Offentlig konsumtion per ändamål



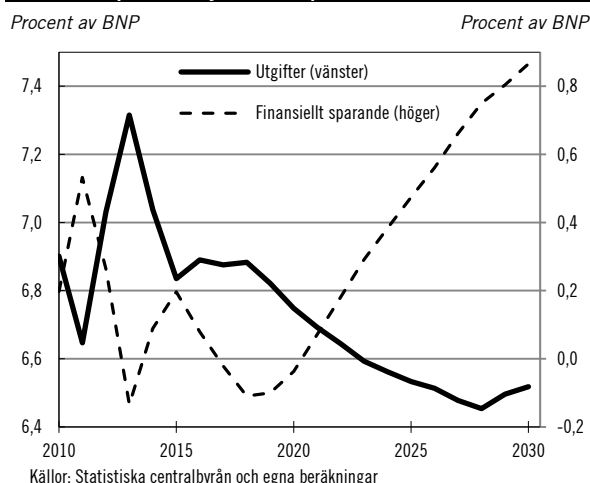
Mellan 2020 och 2030 ökar utgifterna för den offentliga konsumtionen som andel av BNP med ca 0,6 procentenheter (se tabell 10.1). Utgifterna för barnomsorgen ökar i samma takt som BNP vid oförändrad utnyttjandegrad och standard per brukare, medan utgifterna för utbildning, sjukvård och framför allt äldreomsorg ökar snabbare. Även utgifterna för kollektivt konsumerade tjänster ("Övrigt" i diagram 10.15) ökar något snabbare än BNP när befolkningen växer snabbt.

Stark sparandeutveckling i pensionssystemet

Det allmänna pensionssystemets utgifter motsvarade 2016 ca 6,9 procent av BNP. Det finansiella sparandet i pensionssystemet var samma år i balans (se diagram 10.16). 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. Antalet ålderspensionärer ökar då i samma utsträckning som antalet personer som är 65 år och äldre. Trots att antalet ålderspensionärer ökar väntas de samlade pensionsutgifterna, inklusive garantipensioner och bostadstillägg för pensionärer, som är en del av statens utgifter, minska från ca 6,9 procent av BNP 2016 till ca 6,5 procent av BNP 2030. Under samma tidsperiod ökar det finansiella sparandet i pensionssystemet till ca 0,85 procent av BNP, se diagram 10.15. Förbättringen beror både på ett starkare primärt sparande, skillnaden mellan avgiftsinkomster och utbetalda pensioner, och på en förbättrad kapitalavkastning när ränteläget normaliseras.

Dessa beräkningar bygger på befintliga regler för ålderspensionssystemet, vilket innebär att indexeringen av pensionerna inte påverkas av en mycket stark utveckling av pensionssystemets sparande och tillgångar. Fortsatt stora överskott i pensionssystemet efter 2020-talet indikerar att en snabbare uppräknings av pensionerna skulle vara möjlig på sikt, i linje med den s.k. UTÖ-utredningens förslag (Se SOU 2004:105).

Diagram 10.16 Pensionsutgifter (inkl. garantipension och BTP) samt pensionssystemets sparande



En anledning till att de offentliga pensionerna inte ökar i takt med BNP är att framtida pensioner i högre grad än i dag kommer att betalas ut från premiepensionssystemet. Utbetalningar från premiepensionssystemet påverkar dock inte den offentliga sektorns utgifter, eftersom sparandet i premiepensionssystemet redovisas i hushållssektorn i nationalräkenskaperna.

Det offentliga sparandet och skulden

Perioden 2020–2030 karaktäriseras av demografiska förändringar som ökar den offentliga sektorns primära utgifter (dvs. exklusive ränteutgifter) som andel av BNP vid ett oförändrat åtagande, se diagram 10.18. Mellan 2020 och 2030 försämras det primära sparandet med ca 0,7 procent av BNP 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, se tabell 10.1.

Tabell 10.1 Offentliga finanser vid oförändrat beteende

Procent av BNP

Utfall för 2016, prognos till 2020 och framskrivning till 2030

	2016	2020	2026	2030
Primära inkomster	47,9	47,6	47,6	47,6
Primära utgifter	47,9	46,3	46,7	46,9
Konsumtion	26,1	25,2	25,7	25,8
Transfereringar	17,4	16,7	16,7	16,8
Primärt sparande	0,0	1,3	0,9	0,7
Kapitalavkastning netto	0,9	0,8	1,1	1,4
Finansiellt sparande	0,9	2,1	1,9	2,1
Bruttoskuld	41,5	31,3	20,2	15,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det kan noteras att den primära utgiftskvoten faller snabbt till 2020 i den medelfristiga prognosen som bygger på en oförändrad politik under åren efter budgetåret. Därefter ökar åter utgiftskvoten till 2030. En förklaring till denna utveckling är att transfereringsutgifterna minskar med 0,7 procent av BNP mellan 2016 och 2020. Efter 2020 ökar transfereringarna endast svagt som andel av BNP. Nedgången fram till 2020 beror framför allt på att det statliga utgifterna för hälso- och arbetsmarknadsrelaterade transfereringar till hushållen inte ökar lika snabbt som BNP.

I ett scenario med oförändrat beteende minskar den konsoliderade bruttoskulden snabbt från ca 41,5 procent av BNP 2016 till drygt 31 procent av BNP 2020. Därefter fortsätter skuldkvoten att minska, men i en långsammare takt. Av tabell 10.1 och diagram 10.17 framgår att skuldkvoten underskrider det av Överskottsmålskommitténs föreslagna skuldankarets lägre gräns, 30 procent av BNP, redan omkring 2021. S1-värdet är -3,7 procent av BNP i detta scenario (se tabell 10.3). Det är storleken på den permanenta budgetförsvagning som krävs 2018 för att bruttoskulden ska motsvara 60 procent av BNP 2030. Om kravet i stället är att bruttoskulden ska motsvara 35 procent av BNP 2026 blir indikatorvärdet -1,8, dvs. det krävs en permanent budgetförsvagning motsvarande 1,8 procent av BNP för att Maastrichtskulden ska motsvara 35 procent av BNP 2026.

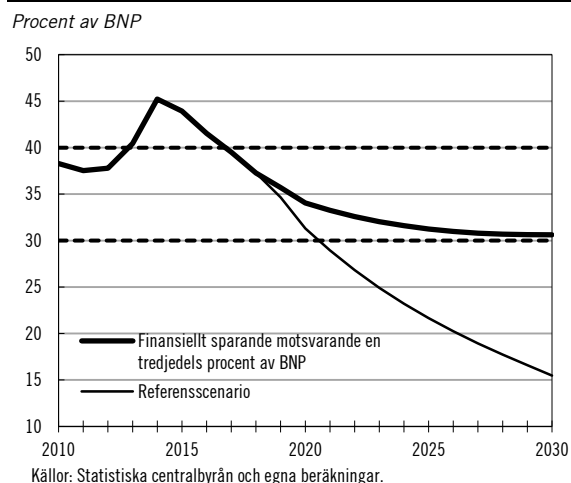
Ett offentligt sparande i linje med en ändrad nivå på överskottsmålet

I juni 2016 kom alla riksdagspartier utom Sverigedemokraterna överens om att föreslå ett

antal förändringar av det finanspolitiska ramverket (se avsnitt 4.5). Överenskommelsen innehåller förslag om att överskottsmålets nivå ska sänkas, från 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel till i genomsnitt en tredjedels procent av BNP under samma period och att ett riktmärke för den konsoliderade bruttoskulden, ett s.k. skuldankare om 35 procent av BNP, införs. Med anledning av dessa förslag görs en beräkning där finanspolitiken anpassas så att det nya överskottsmålet nås varje år från och med 2019.

I den tidigare beräkningen bestämdes den offentliga sektorns inkomster och utgifter av gällande regelverk. Den finansiella utvecklingen är då en konsekvens av dessa regler och finanspolitikens hållbarhet bestäms av om bruttoskuldens respektive den finansiella nettoställningens utvecklas på ett önskvärt sätt. Om man i stället utgår från att reglerna anpassas så sparandet når en målsatt nivå varje år är det storleken på den nödvändiga anpassningen för att nå målet som blir intressant. Eftersom sparandet i pensionssystemet och kommunsektorn inte påverkas av en ändrad nivå på överskottsmålet är det sparandet i staten som måste anpassas för att nå detta. Hur mycket statens sparande behöver anpassas för att klara överskottsmålet beror dock på sparandet i de andra delarna av den offentliga sektorn. Diagram 10.15 visar att sparandet i ålderspensionssystemet förväntas öka med sammanlagt ca 0,9 procent av BNP 2020–2030, vilket lämnar ett utrymme för statens sparande att minska i motsvarande utsträckning utan att överskottsmålet hotas.

Diagram 10.17 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld



Sparandets fördelning påverkar skulder och tillgångar i olika delar av den offentliga sektorn. Om sparandet ökar i pensionssystemet byggs större tillgångar upp i AP-fonderna, medan statsskulden minskar i mindre utsträckning om statens överskott minskar. Diagram 10.17 visar hur den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld utvecklas till 2030 om det offentliga sparandet är i linje med överskottsmålet varje år fr.o.m. 2019 och sparandet i pensionssystemet utvecklas som i diagram 10.15. Bruttoskuldskvoten förväntas falla snabbt fram till ca 2020 (när sparandet i pensionssystemet är lägre och sparandet i staten högre), för att sedan minska i en något långsammare takt. Den når drygt 31 procent av BNP 2026, det år överskottsmålets nivå ska omprövas. Om det finansiella sparandet i den offentliga sektorn motsvarar en tredjedels procent av BNP även efter 2026 förväntas bruttoskulden fortsätta att närma sig skuldankarets lägre gräns, dock utan att underskrida denna.

Tabell 10.2 visar de offentliga finanserna om finanspolitikens inriktas på att nå ett finansiellt sparande motsvarande en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel fr.o.m. 2019. Detta görs genom att skatteinkomsterna justeras så att sparandet motsvarar en tredjedels procent av BNP när utgifterna ökar i takt med de demografiska behoven. Inledningsvis finns ett utrymme att försvaga sparandet inom ramen för den nya målnivån, eftersom sparandet 2020 förväntas motsvara ca 2,1 procent av BNP vid oförändrad politik, se tabell 10.1. För en given utveckling av de offentliga utgifterna minskar därför de primära inkomsterna som andel av BNP med ca 1,8 procent av BNP, jämfört med referensberäkningen. Ett lägre offentligt sparande än i referensberäkningen gör att kapitalavkastningsnettot försvagas. Det försämrade kapitalnettot medför i kombination med den demografiskt betingade utgiftsökningen under 2020-talet att de primära inkomsterna åter måste förstärkas med sammanlagt ca 0,5 procent av BNP för att upprätthålla målet fram till 2026.

Tabell 10.2 Offentliga finanser vid ett offentligt sparande motsvarande en tredjedels procent av BNP

Procent av BNP

Utfall för 2016, prognos till 2020 och framskrivning till 2030

	2016	2020	2026	2030
Primära inkomster	47,9	45,8	46,3	46,5
Primära utgifter	47,9	46,3	46,7	46,9
Konsumtion	26,1	25,2	25,7	25,8
Transfereringar	17,4	16,7	16,7	16,8
Primärt sparande	0,0	-0,5	-0,4	-0,4
Kapitalavkastning netto	0,9	0,8	0,7	0,7
Finansiellt sparande	0,9	0,33	0,33	0,33
Bruttoskuld	41,5	34,1	31,0	30,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Eftersom de primära inkomsterna i pensionssystemet endast förbättras marginellt mellan 2020 och 2026 måste merparten av denna budgetförstärkning, 0,4 av 0,5 procentenheter, ske i stat och kommun. Om de offentliga utgifterna ska tillåtas öka i takt med den demografiska utvecklingen under 2020-talet krävs således inkomstförstärkningar i staten och kommunsektorn om ca 0,4 procent av BNP detta decennium. Den demografiskt betingade utgiftsökningen i början av 2020-talet kan motivera att inte hela det beräknade överskottet utöver målet 2020 utnyttjas till nya reformer, utan att det i stället skapa en marginal för att möta utgiftsökningen under 2020-talet.

I beräkningen där sparandet motsvarar en tredjedels procent av BNP alla år blir S2 nära noll, dvs. en finanspolitik som går ut på att anpassa inkomster och/eller utgifter till ett överskott på en tredjedels procent av BNP är långsiktigt hållbar. S1-indikatorn får värdet -2,4, dvs. man skulle kunna genomföra permanenta budgetförsvagningar om ytterligare 2,4 procent av BNP 2018 utan att bryta mot stabilitets- och tillväxtpaktens regler. En sådan budgetförsvagning skulle dock leda till att bruttoskulden inte skulle minska tillräckligt som andel av BNP för att klara skuldankarets toleransintervall. Om indikatorvärdet i stället beräknas utifrån kravet att bruttoskulden ska motsvara 35 procent av BNP 2026, dvs. enligt S2026 indikatorn, blir detta -0,5. Det betyder att en så stor permanent budgetförsvagning 2018 skulle innebära att bruttoskulden 2026 ökade med motsvarande 4 procent av BNP jämfört med värdet i tabell 10.2.

Utvecklingen efter 2030

Det demografiska kostnadstrycket avtar något efter 2030 och de primära utgifterna minskar till ca 44,5 procent av BNP 2100 i scenariot med oförändrat beteende och politik. Den långsiktiga trenden med fallande utgifter beror till en del på att de offentliga konsumtionsutgifterna är lägre på sikt än 2016 som andel av BNP. Ett viktigt skäl till minskningen är att det inte antas ske någon standardförbättring i de skattefinansierade välfärdstjänsterna när BNP, och därmed inkomsterna, ökar. Även utgifterna för offentliga investeringar väntas öka i svagare takt än BNP på lång sikt. Att investeringsutgifterna minskar som andel av BNP beror i första hand på en relativt gynnsam utveckling av priset på investeringsprojekt, medan de offentliga investeringarna i volymtermer utvecklas i takt med den offentliga konsumtionen. De offentliga transfereringarna är i det närmaste oförändrade som andel av BNP mellan 2030 och 2050, för att åren därefter öka något snabbare än BNP.

Tabell 10.3 Primära offentliga utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP, utfall för 2016, framskrivning för 2020–2100

	2016	2020	2030	2050	2100
Primära utgifter	47,9	46,3	46,9	45,5	44,5
Off. konsumtion	26,1	25,2	25,8	25,0	24,5
Barnomsorg	1,9	1,8	1,8	1,6	1,5
Utbildning	5,1	4,9	4,9	4,4	3,9
Sjukvård	6,0	6,0	6,1	5,9	5,5
Äldreomsorg	4,3	4,1	4,7	5,2	6,3
Övrigt	8,9	8,4	8,4	8,0	7,4
Investeringar	4,4	4,4	4,3	3,7	2,7
Transfereringar	17,4	16,7	16,8	16,7	17,2
Till hushållen	14,2	13,3	13,4	13,3	13,7

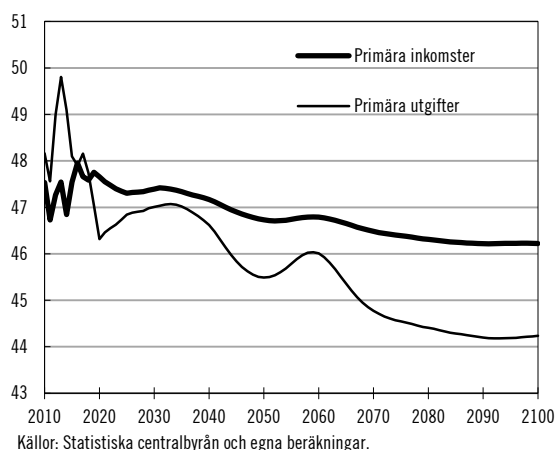
Anm. Den offentliga konsumtionens fördelning på ändamål är en bedömning samtliga år eftersom utfall för 2016 saknas.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Efter 2030 minskar utgifterna för den offentliga konsumtionen som andel av BNP med ca 1,3 procentenheter fram till 2100 vid en framskrivning med oförändrad personaltäthet. Utgifterna för äldreomsorg, som inkluderar både äldre- och handikappomsorg, är den enda utgiftspost som uppvisar ökande BNP-andelar även efter 2030, medan övriga utgifter ökar i långsammare takt än BNP vilket innebär att deras respektive andel av BNP minskar.

Diagram 10.18 Offentliga primära inkomster och utgifter vid oförändrat beteende

Procent av BNP



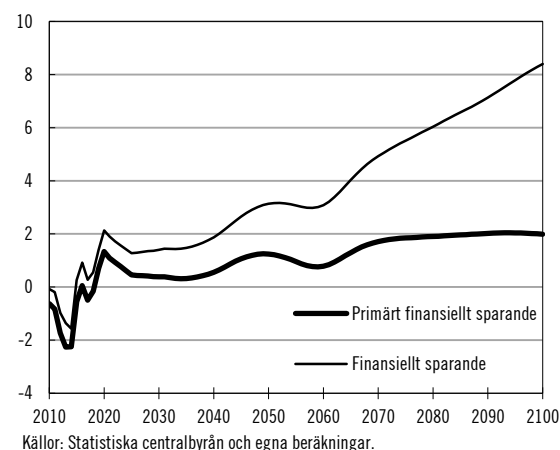
De viktigaste skatteunderlagen, och därmed skatteinkomsterna, styrs i stor utsträckning av utvecklingen av hushållens konsumtion och arbetsmarknaden. De primära inkomsterna uppgår till mellan 47 och 48 procent av BNP fram till ca 2045 (se diagram 10.18), men faller på sikt tillbaka något.

En relativt stabil utveckling av de offentliga inkomsterna som andel av BNP, tillsammans med att de offentliga utgifterna ökar i en långsammare takt, gör att det primära finansiella sparandet förstärks gradvis efter ca 2035 så att det uppgår till närmare 2 procent av BNP 2100, vilket är en förstärkning med ca 0,5 procent av BNP jämfört med 2020. Orsaken till den gradvis växande skillnaden mellan det finansiella sparandet och det primära finansiella sparandet i diagram 10.19 är den med tiden allt större avkastningen på de växande finansiella nettotillgångarna.

Den höga nivån på det primära sparandet bidrar på sikt till en kraftig minskning av den konsoliderade bruttoskulden (se diagram 10.20). Denna skuld beräknas uppgå till drygt 31 procent av BNP 2020. Det starka sparandet i den offentliga sektorn gör att skulden fortsätter att minska som andel av BNP till omkring 2050, då den är helt avvecklad. Tillsammans med snabbt växande finansiella tillgångar medför detta att den offentliga sektorns kapitalinkomster ökar kraftigt. Den starka finansiella utvecklingen gör att även det finansiella sparandet, som inkluderar kapitalinkomster, börjar öka snabbt som andel av BNP från ca 2060, så att det uppgår till mer än 8 procent av BNP 2100 (se diagram 10.19).

Diagram 10.19 Finansiellt sparande vid oförändrat beteende

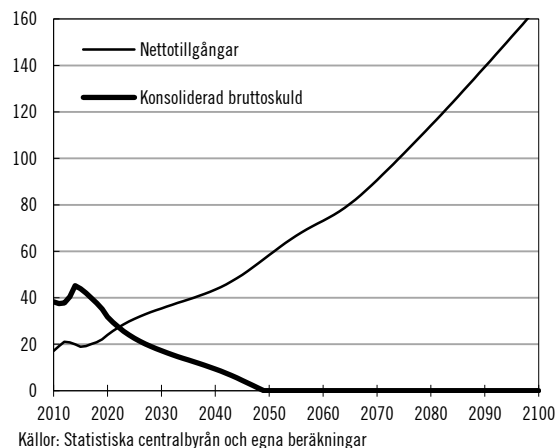
Procent av BNP



Det är viktigt att inte tolka den beskrivna utvecklingen som en prognos över den faktiska utvecklingen. Det är i själva verket uteslutet att dagens regler för de offentliga inkomsterna och utgifterna inte skulle ändras om överskott av den storlek som visas i diagram 10.19 verkligen uppstod.

Diagram 10.20 Offentliga sektorns finansiella nettotillgångar och konsoliderade bruttoskuld vid oförändrat beteende

Procent av BNP



Finanspolitiken kan försvagas utan att bli ohållbar givet de använda beräkningsförutsättningarna
Hållbarhetsindikatorn S1 uppgår som tidigare angetts till -3,7 procent av BNP, beräknad från 2018. Det stora negativa S1-värdet visar att en finanspolitik som ger ett finansiellt sparande motsvarande 2,1 procent av BNP 2020 kan hantera den därefter förväntade demografiskt betingade sparandeförsämringen fram till 2030 utan att bruttoskulden växer på ett ohållbart sätt. Skuldkvoten kommer tvärtom att sjunka och redan 2021 gå under den lägre gräns om

30 procent av BNP då regeringen enligt Överskottsmålskommitténs förslag ska lämna en skrivelse till Riksdagen som redogör för varför avvikelserna från skuldankaret uppkommit, och hur denna ska hanteras.

Hållbarhetsindikatorn S2 är -1,8 procent av BNP. Strikt tolkat betyder det att det finansiella sparandet kan försvagas permanent med 1,8 procent av BNP 2018 utan att nettoskulden växer okontrollerat som andel av BNP på lång sikt. Finanspolitiken förefaller därmed kunna försvagas bedömd även på detta sätt. Det faktum att indikatorvärdet bygger på antaganden om utvecklingen under en mycket lång tidsperiod gör dock att S2 värdet inte kan tolkas som att det finns ett reformutrymme redan i dag. 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 Förutsättningarna kan ändras

Det scenario som redovisades i avsnitt 10.2 bygger på vissa antaganden (detta scenario benämns som referensscenariot 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 några alternativa scenarier i detta avsnitt. Först behandlas faktorer som förstärker det finansiella sparandet och sedan faktorer som försvagar det. Allmänt kan sägas att fler arbetade timmar i näringslivet stärker skatteinkomsterna utan att de offentliga utgifterna ökar, vilket påverkar hållbarheten positivt, medan färre arbetstimmar eller ökade utgifter för ett mer ambitiöst offentligt åtagande leder till en försämring. Denna slutsats lyfts även fram i 2015 års långtidsutredning (Se fördjupningsrutan Regeringens syn på 2015 års Långtidsutredning).

Om utträdet från arbetsmarknaden senareläggs blir det lättare att finansiera välfärden

Morgondagens äldre kan sannolikt 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 2015 på 63,8 år i genomsnitt, medan den förväntade återstående medellivslängden vid 65 års ålder var ca 20,2 år. Både utträdesåldern och sysselsättningsgraden åren före utträdet är höga i Sverige vid en internationell jämförelse. Bland europeiska länder med jämförbar data är Sverige det land som har den högsta utträdesåldern. Även om arbetsmarknadsstatistiken för de senaste 15 åren visar att det har blivit vanligare att arbeta även efter 65 års ålder, så faller sysselsättningsgraden snabbt efter detta levnadsår. Uppfattningen att 65 år är en naturlig pensionsålder verkar således vara relativt svårpåverkad, trots möjligheten till senare pensionering i det nya pensionssystemet.

Tabell 10.4 Utträdesålder och återstående medellivslängd

	Kvinnor		Män	
	1980	2015	1980	2015
Utträdesålder	60,9	63,4	63,3	64,3
Förväntad medellivslängd vid 65	18,0	21,5	14,3	19,0

Källor: Statistiska centralbyrån och Pensionsmyndigheten.

Flera faktorer talar för att utträdesåldern kan fortsätta 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 eftersom ålderspensionens storlek är baserad på medellivslängden vid pensioneringen.

Regeringens syn på 2015 års Långtidsutredning

Långtidsutredningen publiceras med ungefär tre till fyra års mellanrum. Utredningens huvudbetänkande utarbetas av tjänstemän i Finansdepartementet. Tjänstemännen väljer de ämnen och de metoder som de bedömer bäst svarar mot utredningens syfte. Regeringen beslutar inte om direktiv för utredningen.

Syftet med Långtidsutredningen är att den ska vara ett underlag för utformningen av den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska debatten genom analyser av utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin på lång sikt.

Långtidsutredningen 2015 omfattar, förutom huvudbetänkandet (SOU 2015:104), nio bilagor. Huvudbetänkandet har remissbehandlats. I denna fördjupningsruta beskrivs kortfattat innehållet i huvudbetänkandet, några av utredningens slutsatser och remissinstansernas huvudsakliga synpunkter.

Fyra framtidstrender ställer krav på en anpassningsbar ekonomi

I ekonomin sker en ständig omvandling. Nya varor och tjänster ersätter gamla, och nya arbeten tillkommer medan andra försvinner. Ett antal trender kan förväntas prägla omvandlingen och utvecklingen av ekonomin i framtiden. Utredningen lyfter särskilt fram följande fyra utvecklingstrender

- den tekniska utvecklingen,
- den fortsatta internationaliseringen,
- den demografiska förändringen, samt
- klimatförändringar och klimatåtaganden.

De fyra utvecklingstrenderna förväntas påverka produktiviteten och därigenom tillväxten, vilket innebär både utmaningar och möjligheter för arbetsmarknaden och de offentligt finansierade välfärdssystemen. En annan viktig drivkraft för strukturomvandling är förändrade efterfrågemönster när inkomsterna stiger.

De genomsnittliga inkomsterna i Sverige fördubblas till 2060

I Långtidsutredningens basscenario förväntas det totala antalet arbetade timmar i ekonomin öka med drygt 13 procent 2015–2060.

Produktiviteten i hela ekonomin antas öka med i genomsnitt ca 1,7 procent per år fram till 2060. Den förväntade ökningen av antalet arbetade timmar leder, i kombination med den antagna produktivitetsutvecklingen i scenariot, till att BNP ökar med drygt 2 procent per år 2015–2060. Under samma period beräknas BNP per capita öka med i genomsnitt 1,7 procent per år. Detta innebär att den reala inkomsten mätt som BNP per capita mer än fördubblas fram till 2060.

Produktivitetstillväxten sjunker, men Sverige har relativt goda förutsättningar

Sedan mitten av 2000-talet har produktiviteten utvecklats svagt i många länder. Det råder delade meningar om vad den sjunkande produktivitetstillväxttakten i världen beror på och hur den kommer att utvecklas i framtiden. Långtidsutredningen lyfter fram ett antal faktorer som viktiga för produktiviteten, däribland en hög tillit mellan människor. Sverige präglas av en hög grad av social tillit, vilket är mycket värdefullt. Den svenska offentliga förvaltningen håller som regel god kvalitet. För att upprätthålla denna kvalitet måste tendenser till korruption stävjas och allmänhetens förtroende värnas när t.ex. efterfrågan på välfärdstjänster ökar framöver.

Strukturomvandlingstakten är stabil

Utredningen ser inga tecken på att digitalisering och robotisering hittills har gjort att strukturomvandlingen i ekonomin skett snabbare än tidigare. Enligt utredningens beräkningar förefaller strukturomvandlingstakten, dvs. den takt i vilken arbeten skapas och försvinner, ha varit relativt stabil i Sverige sedan 1960-talet, trots den omvandling av arbetsmarknaden som jobbpolariseringen har inneburit. Däremot krävs att ekonomin – och inte minst arbetsmarknaden – på såväl kort som lång sikt, har en god anpassningsförmåga för att omvandlingstrycket inte ska riskera att leda till högre strukturell arbetslöshet.

Stor variation i humankapitalet

Enligt Långtidsutredningen har Sverige överlag en befolkning med en hög kunskapsnivå. Samtidigt är det en förhållandevis stor andel av befolkningen som har en mycket låg kunskapsnivå. En låg kunskapsnivå är vanligare hos den äldre delen av befolkningen. Det är också betydligt vanligare att kunskapsnivån är lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda. Detta

gäller i synnerhet personer från vanliga invandringsregioner som Mellanöstern och Afrika. Utredningen gör därför bedömningen att det i många fall kan krävas relativt omfattande kompletterande utbildningsinsatser för att personer från dessa grupper ska komma i sysselsättning på den svenska arbetsmarknaden.

Bättre offentliga välfärdssystem kräver mer arbete

Det finns flera faktorer som gör att efterfrågan på såväl välfärdstjänster som socialförsäkringar sannolikt kommer att öka i framtiden, bl.a. en åldrande befolkning, stigande inkomster och en teknisk utveckling som kan påverka behandlingsmöjligheter inom vården och omsorgen. Enligt Långtidsutredningen skulle en höjd ambitionsnivå i välfärden leda till stora underskott i de offentliga finanserna under lång tid, givet dagens sysselsättningsgrad och skattenivåer.

För att kunna upprätthålla och utveckla de offentliga välfärdssystemen i framtiden krävs förändringar. Utredningen gör bedömningen att den största potentialen finns i att öka antalet arbetade timmar i ekonomin. På kort sikt kan skatthöjningar användas som komplement. Men på lång sikt bedöms möjligheterna att finansiera en utveckling av de offentliga välfärdssystemen med höjda skatter vara begränsade.

Fördelning blir en framtida utmaning

Andelen äldre med låg ekonomisk standard – då den disponibla inkomsten understiger 60 procent av medianinkomsten i samhället – kommer med nuvarande regler att öka i framtiden. År 2060 kommer enligt beräkningar som gjorts åt Pensionsåldersutredningen ca 50 procent av de kvinnliga pensionärerna ha en låg ekonomisk standard, vilket ska jämföras med ca 20 procent i dag.

Eftersom basen i det svenska pensionsystemet är arbetsinkomster intjänade i Sverige kommer många utrikes födda som kommit till Sverige i vuxen ålder att vara hänvisade till de inkomstprövade stöden. Mycket talar alltså för att skillnaderna i materiellt välstånd mellan yrkesverksamma och pensionärer kommer att bli större.

Långtidsutredningen 2015 – en inriktningsagenda för framtiden

Långtidsutredningen 2015 lämnar inte några konkreta policyförslag på detaljnivå. I stället presenteras en inriktningsagenda för framtiden,

med en önskvärd riktning för utformningen av kommande konkreta policyförslag. Inriktningsagendans första del tar fasta på vad som krävs för att få samhällets samlade resurser att växa i framtiden. En ökande produktivitet är nyckeln till ett växande välstånd. Utredningen pekar ut två viktiga uppgifter för de offentliga systemen

- att utforma generella regelverk som främjar ekonomins anpassningsförmåga, och
- att värna en god offentlig förvaltning som bidrar till en hög tillit i samhället.

Inriktningsagendans andra del tar fasta på vad som krävs för att säkra att en tillräckligt stor del av de samlade framtida resurserna kan användas för ett offentligt välfärdsåtagande i linje med befolkningens efterfrågan. Utredningen bedömer att det är nödvändigt att öka antalet arbetade timmar för att det ska bli långsiktigt möjligt att säkra morgondagens välfärd, eftersom skatthöjningar och omprioriteringar inte kommer att vara tillräckliga för att upprätthålla och utveckla välfärdssystemen på lång sikt. För att antalet arbetade timmar ska öka krävs framför allt insatser för att förse individer med goda färdigheter, eftersom dessa färdigheter är centrala både för att komma in på och för att kunna stanna längre på arbetsmarknaden.

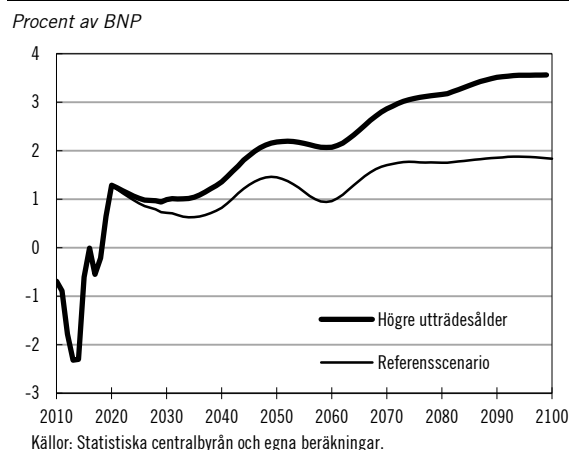
Ett alternativ till omprioritering inom det offentligt finansierade utbudet av välfärdstjänster är att låta fler välfärdstjänster finansieras privat. En sådan omprioritering kan dock komma att öka klyftorna i samhället.

Remissinstansernas huvudsakliga synpunkter

Många remissinstanser ställer sig positiva till den inriktningsagenda som utredningen presenterar. Några synpunkter som återkommer i remissvaren är att antalet arbetade timmar måste öka väsentligt och att det behövs fler analyser av den ökande polariseringen, exempelvis gällande stad/land, ung/gammal, i arbete/utan arbete. Ett antal remissinstanser efterfrågar både ökad effektivitet och höjd ambitionsnivå i miljö- och klimatpolitiken. Många ställer sig även frågande till att de ny- och reinvesteringar i transportsystemen som utredningen utgått ifrån skulle vara tillräckliga.

Om tidpunkten för pension inte senareläggs innebär det att den genomsnittliga ålderspensionen kommer att öka långsammare än de förvärvsaktivitas inkomster, eftersom pensionen blir lägre när medellivslängden ökar och de intjänade pensionsrättigheterna måste fördelas på fler pensionsår. En sådan utveckling kan öka de offentliga utgifterna inom andra områden, exempelvis om fler pensionärer blir berättigade till garantipension och bostadstillägg för pensionärer. Låga pensioner kan vidare 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.

Diagram 10.21 Primärt finansiellt sparande vid högre utträdesålder



Om utträdesåldern ökar i proportion till den förväntade återstående medellivslängden vid 65 år, som förväntas öka med ca 1,8 år för män och ca 1,3 år för kvinnor mellan 2015 och 2030, och med ytterligare ca 1,9 år till 2050, ökar arbetskraftsutbudet med ca 1,3 procent 2030 och med ca 3,1 procent 2050 jämfört med referensscenariot. Utträdesåldern har då antagits öka med två tredjedels år för varje år som den återstående medellivslängden vid 65 år ökar. I beräkningen innebär det att antalet arbetade timmar är drygt 1 procent högre 2030 och ca 3 procent högre 2050 än i referensscenariot, där arbetskraftsdeltagandet är oförändrat. BNP och de offentliga skatteinkomsterna ökar därmed i en snabbare takt, men också 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 10.21). S1-indikatorn förbättras med ca 0,1 procent av BNP till -3,8 och S2-indikatorn förbättras med 1,5 procent av BNP till -3,3. Scenariot visar att ett längre arbetsliv är mycket viktigt för den långsiktiga finansieringen av välfärden.

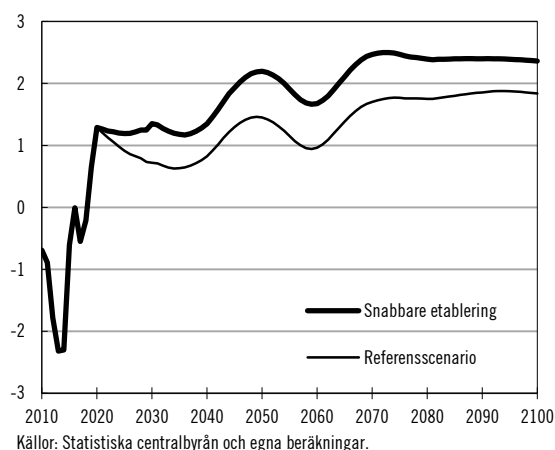
Snabbare etablering av utrikes födda

Även om anknytningen till arbetsmarknaden bland utrikes födda har ökat de senaste åren är den fortfarande väsentligt svagare än för inrikes födda. Sysselsättningsgraden uppgick 2016 till ca 60 procent bland de utrikes födda i åldern 15–74 år, jämfört med ca 69 procent bland de inrikes födda. Samma år var arbetslösheten bland utrikes födda knappt 16 procent, jämfört med ca 5 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 ett lägre arbetskraftsdeltagande än utlandsfödda män.

En snabbare etablering på arbetsmarknaden av nyanlända förbättrar finanspolitikens hållbarhet genom ökade skatteintäkter och minskade utgifter för bl.a. ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd. För att bedöma effekten av en snabbare etablering av nyanlända antas att skillnaden i sysselsättningsgrad mellan utrikes födda och personer födda i Sverige minskar med hälften mellan 2020 och 2030. Därmed ökar antalet arbetade timmar i ekonomin med drygt 2 procent fram till 2030 jämfört med oförändrat beteende i referensscenariot. Detta gör att det primära finansiella sparandet blir så mycket högre att den demografiskt betingade försämringen av sparandet under 2020-talet i det närmaste uträderas (se diagram 10.22), samt att S1 och S2 förbättras med 0,2 respektive 0,5 procent av BNP.

Diagram 10.22 Primärt finansiellt sparande vid en snabbare etablering

Procent av BNP



Ett förbättrat hälsoläge

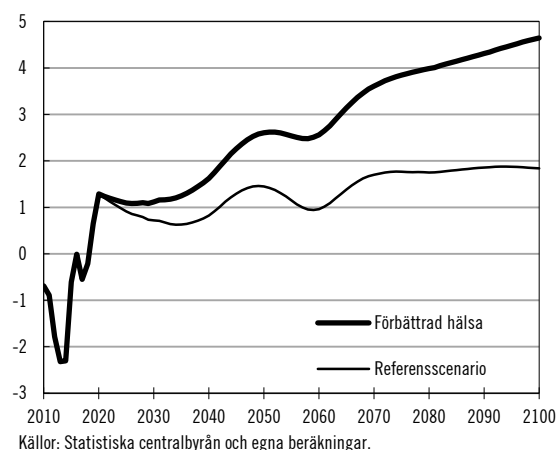
Befolkningens hälsa och de äldres funktionsförmåga har förbättrats de senaste decennierna. Förekomsten av flera stora folksjukdomar har minskat i en given åldersgrupp, samtidigt som en mindre andel i åldersgruppen anger att de har sjukdomar eller besvär som hindrar deras dagliga liv. En fortsatt förbättring 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 2014 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 200 000 kronor per person i åldern 85–89 år, se diagram 10.14. 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 en 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 10.23 Primärt finansiellt sparande vid förbättrad hälsa

Procent av BNP



För att bedöma hur ett förbättrat hälsotillstånd påverkar hållbarheten antas de åldersspecifika kostnaderna för sjukvård och äldreomsorg för personer över 65 år successivt skjutas uppåt 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. Det innebär att de åldersspecifika kostnaderna sjukvård och äldreomsorg förskjuts uppåt i åldrarna med ca 1,5 år till 2030, med ca 3,5 år till 2050 och med drygt sju år 2100, jämfört med 2015. Vård- och omsorgsbehovet för en 80-åring 2100 antas då i det närmaste vara detsamma som för en 72-åring 2015. Denna förskjutning gör att det primära finansiella sparandet blir högre (se diagram 10.23), och förbättrar S1 och S2 med 0,1 respektive 2,3 procent av BNP.

Produktivitets betydelse för hållbarheten

En högre produktivitet i näringslivet innebär att det samlade välståndet i samhället ökar. Det gör att löneinkomsterna, och därmed även skatteinkomsterna, ökar, vilket stärker de offentliga finanserna. Det finns dock även 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 produktivitetsökning 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 verksamheter förbättras de offentliga finanserna endast i liten utsträckning. En högre produktivitet i näringslivet förbättrar därmed det offentliga sparandet endast i begränsad utsträckning.

En produktivitetsökning i produktionen av de skattefinansierade tjänsterna har däremot större betydelse för finanspolitikens hållbarhet om den resulterar i lägre utgifter när en högre produktion kan åstadkommas med samma resurser, eller samma produktion med mindre resurser. 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 har uppskattat 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 bedömde 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. Det innebär att samma volym skattefinansierade välfärdstjänster som i referensscenariot kan produceras med ca 15 000 färre sysselsatta i offentlig sektor 2030, och med ca 51 000 färre sysselsatta 2050. Eftersom det totala antalet sysselsatta är detsamma i de två scenarierna innebär detta att antalet sysselsatta i näringslivet kan öka i motsvarande utsträckning, vilket gör att BNP blir ca 0,3 respektive 0,9 procent högre 2030 och 2050 i detta scenario än i referensscenariot. Detta förbättrar S1 med mindre än 0,1 procent av BNP och S2 med 1,3 procent av BNP.

Flera faktorer kan öka de offentliga utgifterna

Beräkningarna ovan tyder på att finanspolitikens hållbarhet förbättras om arbetskraftsutbudet ökar, hälsoläget förbättras eller om de skattefinansierade tjänsterna kan produceras med en mindre resursinsats. Men det finns andra möjliga utvecklingar som kan sätta de offentliga finanserna under press. Utgifterna kan öka på grund av att befolkningen åldras eller på grund

av att priset på de skattefinansierade tjänsterna ökar snabbare än den allmänna prisutvecklingen (Baumols lag). Andra faktorer som kan öka utgifterna är 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 medicinsk-tekniska utvecklingen. De offentliga inkomsterna kan också påverkas negativt om andelen förvärvsaktiva i befolkningen minskar eller om medelarbetstiden sjunker, till följd av att efterfrågan på fritid ökar när BNP stiger.

Alla framtida beteendeförändringar bör dock inte föranleda förändringar av finanspolitiken i dag. En fråga som behandlats i avsnitt 10.2 är i vilken utsträckning som 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 fördelningsspolitisk fråga.

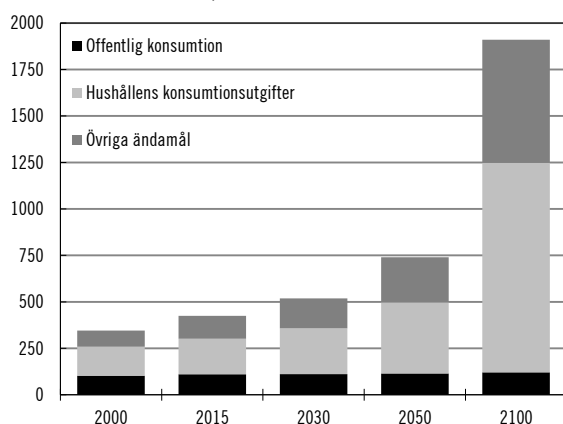
En ökad efterfrågan på välfärdstjänster innebär inte nödvändigtvis att tjänsterna måste finansieras med skatter. En privat finansierad välfärdssektor har vuxit fram under de senaste åren och stigande inkomster har ökat möjligheterna för den enskilde att själv betala för vissa välfärdstjänster. Dessa möjligheter begränsas dock av att inkomsterna inte är 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. Dessutom är den samhällsekonomiska nyttan av välfärdstjänster ibland större än nyttan för den enskilde 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 10.24 visar att BNP per capita förväntas vara ca 75 procent högre 2050 än 2015, och mer än fyra gånger så hög 2100. Hushållens konsumtionsutgifter ökar ytterligare 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 en framtida resursbrist, utan möjligheten att upprätthålla dagens höga andel av gemensam finansiering av de ökande behoven. Vid bedömningen av i vilken utsträckning som välfärdstjänsterna ska finansieras av skattemedel kommer såväl fördelningspolitiska hänsyn som samhällsekonomisk effektivitet att behöva beaktas.

Diagram 10.24 BNP per person fördelat efter användning

Tusental kronor, 2015 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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 en 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 per person leder till lägre 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 takt med att medellivslängden ökar.

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 per capita växer. Ett skäl till detta kan vara att högre inkomster gör att efterfrågan på skattefinansierade välfärdstjänster som vård, utbildning och kultur också ökar. En annan förklaring är att ett samhälle med högre välstånd samtidigt blir mer komplext, och att behovet av en sammanhållande offentlig verksamhet därför blir större. För finanspolitiken ökar hållbarhetsproblemen om kraven på den offentliga sektorn ökar kontinuerligt när ekonomin växer.

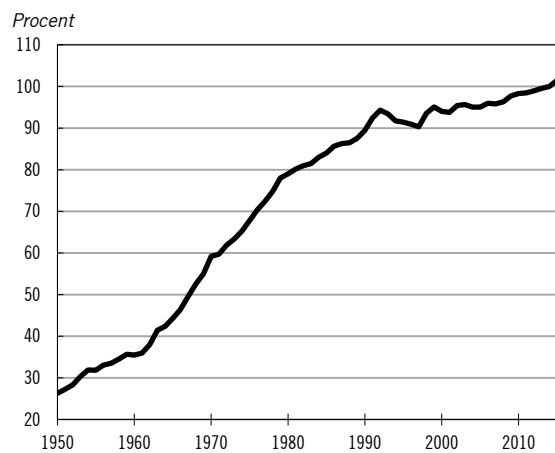
En fortsatt utbyggnad av välfärdstjänsterna försvagar på sikt de offentliga finanserna

I referensscenariot ökar volymen av de skattefinansierade tjänsterna, den offentliga konsumtionen, endast i takt med en demografiskt beräknad efterfrågan på dessa tjänster. Antalet producerade tjänster per person som är berättigad till dessa är dock oförändrad. Efterfrågan utgår i sin tur från befolkningförändringarna i SCB:s prognos, fördelade på ålder och kön, i kombination med användarmönster som skattats från 2014 års mikrodata. En sådan beräkning visar hur dagens skattefinansierade välfärd skulle behöva anpassas för att hantera den befolkning som SCB förutser exempelvis 2050, men beaktar inte att den offentliga konsumtionen historiskt har vuxit snabbare än vad som varit motiverat av demografin.

Diagram 10.25 visar hur den faktiskt uppmätta offentliga konsumtionen förhåller sig till de demografiskt beräknade behoven, givet 2014 års offentliga åtagande. Kvoten är 100 år 2014, när de bägge tidserierna är desamma, men

mindre än 100 före 2014, när de demografiskt betingade behoven enligt 2014 års offentliga åtagande överstiger den faktiska konsumtionen dessa år.

Diagram 10.25 Den faktiska offentliga konsumtionen som andel av de demografiska behoven givet 2014 års standard



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 1950 utgjorde den faktiska offentliga konsumtionen exempelvis endast ca 26 procent av den offentliga konsumtion som skulle ha producerats om Sveriges befolkning vid den tiden fått tillgång till ett skattefinansierat tjänsteutbud enligt 2014 års åtagande. För 1967 är kvoten 50 procent och för 1991, före den ekonomiska krisen toppar, är kvoten 92 procent. Under krisåren 1992 till 1997 minskar kvoten till ca 90 procent det sistnämnda året. Diagram 10.25 visar att skillnaden mellan 2014 års standard och den faktiska konsumtionen minskade snabbt mellan 1960 och 1990 när det skattefinansierade tjänsteutbudet byggdes ut. Skillnaden minskade dock i långsammare takt under åren efter 1990.

I tabell 10.5 sammanfattas de genomsnittliga årliga tillväxttakterna under olika tidsperioder för den faktiska och den demografiskt betingade utvecklingen. Skillnaden, den sista raden i tabellen, kan ses som den ambitionshöjning som ägt rum. Av tabellen framgår att den offentliga konsumtionen ökat snabbare än vad som varit motiverat av demografin också efter 2000, även om tillväxttakten nu är betydligt lägre än under tidigare decennier. För att illustrera effekten av en fortsatt ambitionshöjning i linje med utvecklingen under de senaste 15 åren fortsätter konsumtionen i en alternativ beräkning att öka med ca 0,5 procent per år utöver de demografiska behoven, enligt värdet i den nedre högra cellen i tabell 10.5.

Tabell 10.5 Offentliga konsumtion och demografiska behov

Genomsnittlig årlig procentuell förändring

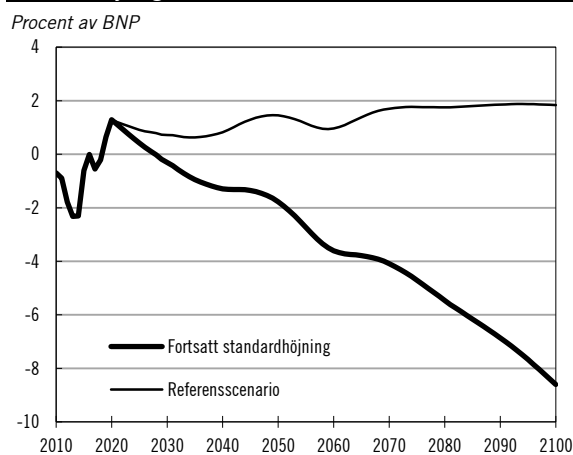
	1950-1965	1965-1980	1980-2000	2000-2015
Offentlig konsumtion	4,4	4,4	1,3	1,2
Demografiska behov	0,8	0,5	0,4	0,6
Skillnad	3,6	4,0	0,9	0,5

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 10.26 visar utvecklingen av det primära offentliga sparandet om den offentliga konsumtionen fortsätter att öka i samma takt utöver de demografiska behoven som den gjorde i genomsnitt 2000–2015, utan att detta finansieras genom åtgärder som ökar de offentliga inkomsterna. De offentliga konsumtionsutgifterna är då ca 1,3 procent av BNP högre 2030 än i referensscenariot, ca 4 procent av BNP högre 2050 och ca 13 procent av BNP högre 2100. En sådan utgiftsökning gör att det primära sparandet försvagas kraftigt vid oförändrade skattesatser. Det primära underskottet uppgår till ca 0,3 procent av BNP 2030, ca 1,8 procent av BNP 2050 och ca 8,6 procent av BNP 2100. En sådan utveckling leder till en kraftig försämring av den finansiella ställningen, och det finansiella sparandet försämras ännu mer när kapitalavkastningen försämras.

Bruttoskulden sjunker inledningsvis, men börjar sedan stiga snabbt som andel av BNP när underskotten växer och når på sikt klart ohållbara nivåer.

Diagram 10.26 Primärt finansiellt sparande vid fortsatt standardhöjning



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Att öka konsumtionen i denna takt utan finansiering är således en ohållbar finanspolitik på sikt, vilket framgår av S2:s värde. Denna indikator säger att det krävs permanenta

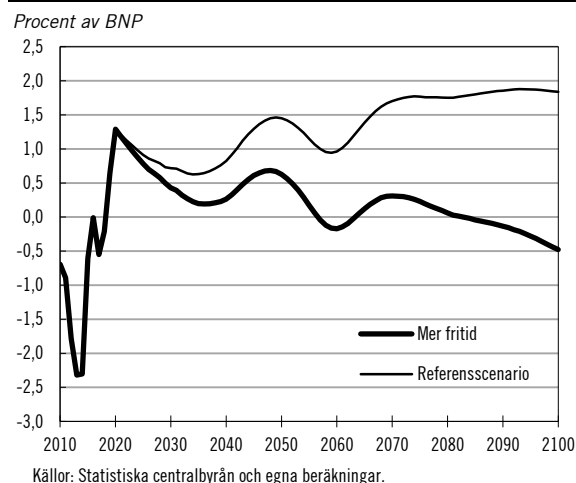
inkomstförstärkningar eller minskningar av andra utgifter motsvarande ca 6,6 procent av BNP 2018 för att stabilisera skuldkvoten på lång sikt med denna konsumtionsutveckling. S1 och S2026 visar dock att finanspolitiken inte blir ohållbar på kort sikt mätt med dessa indikatorer. Det primära sparandet kan försvagas med 1,5 respektive 3,2 procent av BNP 2018 om kravet är att bruttoskulden ska motsvara 35 procent av BNP 2026, eller 60 procent av BNP 2030, vilket dock är något mindre än i referensscenariot.

Mer fritid minskar skatteinkomsterna

Sett över en längre tidsperiod har den genomsnittliga arbetstiden gradvis minskat när produktionen per arbetstimme ökat. Högre produktivitet har gjort att den genomsnittliga personen i yrkesverksam ålder valt att avstå en del av de ökade konsumtionsmöjligheterna för att få tillgång till mer fritid. Under 1970-talet minskade den genomsnittliga medelarbetstiden snabbt, medan trenden sedan dess varit mer oklar. Mellan 2000 och 2015 minskade medelarbetstiden med ca 0,2 procent per år. I en alternativ beräkning antas nedgången i genomsnittlig medelarbetstid fortsätta under åren efter 2020 så att den minskar med 0,1 procent per år. Det innebär att medelarbetstiden är ca 16 timmar kortare per sysselsatt och år 2030, ca 48 timmar kortare 2050 och ca 120 timmar kortare 2100 än i referensscenariot. Detta motsvarar tre fler semesterveckor 2100 än 2015, eller en ca två och en halv timme kortare arbetsvecka. Till följd av detta minskar även skatteinkomsterna och möjligheterna att finansiera den skattefinansierade välfärden.

Allt eftersom fritiden ökar utsätts den offentliga sektorn för ett allt större förändringstryck för att finanspolitiken ska vara hållbar. Det primära finansiella sparandet försvagas betydligt på sikt jämfört med i referensscenariot, vilket försämrar hållbarheten (se diagram 10.27). S1-indikatorn uppgår till -3,5, vilket är en försvagning med 0,2 procent av BNP jämfört med i referensscenariot, och S2-indikatorn är 0,1, vilket är en försvagning med ca 1,9 procent av BNP. Även om S2-indikatorn är svagt positiv kan en så liten avvikelse från 0 inte tolkas som att finanspolitiken blir långsiktigt ohållbar i detta scenario.

Diagram 10.27 Primärt finansiellt sparande vid mer fritid



Ett försämrat utgångsläge

I den medelfristiga prognosen som ligger till grund för analysen av finanspolitikens hållbarhet antas att inga ekonomisk-politiska åtgärder genomförs 2018–2020. Skälet till det är att denna prognos ska ligga till grund för regeringens och riksdagens bedömning av utrymmet för och behovet av eventuella nya åtgärder under dessa år. Om inga finanspolitiska åtgärder genomförs tenderar det offentliga sparandet att förstärkas med ca 0,3–0,5 procent av BNP per år. Det offentliga sparandet 2020 är därför högre än 2017, det sista år för vilket en statsbudget beslutats. Det är dock inte osannolikt att det kommer att föreslås och genomföras nya åtgärder som påverkar de offentliga finanserna även 2018–2020.

Om de demografiska behoven får styra utvecklingen redan fr.o.m. 2018 kommer både transfereringsutgifterna och utgifterna för offentlig konsumtion att bli något högre än i referensscenariot 2018–2020. Beräkningen innebär att utbetalningen per förmånsberättigad ökar i takt med genomsnittsinkomsten i samhället också 2018–2020. Även konsumtionen ökar i takt med vad som är motiverat av demografin, justerat för att de temporära migrationsrelaterade utgifterna förväntas minska efter 2017 när antalet asylsökande i mottagnings-systemet blir lägre.

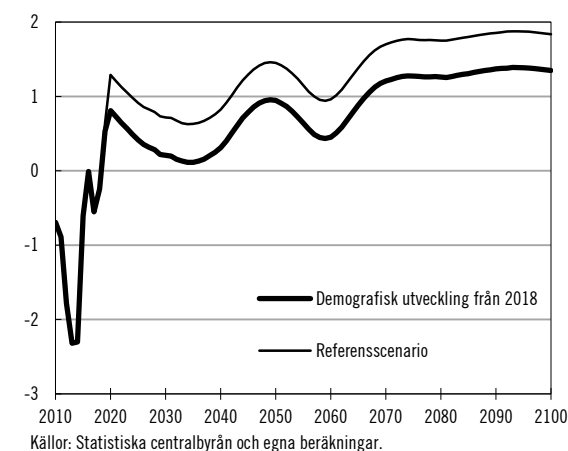
Diagram 10.28 visar att de offentliga primära utgifterna blir ca 1 procent av BNP högre fr.o.m. 2020 i ett sådant scenario jämfört med referensscenariot. Ett svagare primärt sparande minskar det finansiella sparandet, som försvagas ytterligare av ett försämrat kapitalnetto när den

offentliga skulden inte minskar lika snabbt som i referensalternativet. Försämringen är dock inte större än att skulden fortsätter att minska som andel av BNP efter 2020 även i detta scenario.

Om utgifterna tillåts öka i takt med de demografiska behoven redan fr.o.m. 2018 är som väntat alla indikatorvärden mindre i absoluta termer än i referensalternativet. Vid en sådan utveckling försämras S1 och S2 till -3,2 respektive -1,3 procent av BNP. Finanspolitiken är således fortfarande hållbar enligt S1 och S2 om utgångsläget försämras på detta sätt, men marginalen till en ohållbar utveckling minskar.

Diagram 10.28 Primärt finansiellt sparande om demografin styr utgifterna redan från 2018

Procent av BNP



10.4 Känsligheten i beräkningarna och jämförelse med föregående hållbarhetsbedömning

I detta avsnitt behandlas de övergripande slutsatser som beräkningarna ger upphov till och en jämförelse görs med de bedömningar som gjordes i 2016 års ekonomiska vårproposition (prop. 2015/16:100).

Finanspolitiken är hållbar i de flesta scenarier

I tabell 10.6 presenteras hållbarhetsindikatorerna S1 och S2 tillsammans med indikatorn S2026, som i analogi med S1 visar hur det primära sparandet permanent måste förändras 2018 för att den konsoliderade bruttoskulden ska motsvara 35 procent av BNP 2026 (riktmärket för skuldankaret). Samtliga indikatorer visar att finanspolitiken är långsiktigt hållbar i referens-

scenariot. 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 10.6 Hållbarhetsindikatorer

Procent av BNP

	S2026	S1	S2
Referensscenario - oförändrat beteende	-1,8	-3,7	-1,8
Förbättrar hållbarheten			
Oförändrad andel av livet i arbete	-1,8	-3,8	-3,3
Förbättrad etablering	-1,9	-3,9	-2,3
Förbättrad hälsa	-1,9	-3,8	-4,1
Högre produktivitet i offentlig sektor	-1,8	-3,7	-3,1
Försämrar hållbarheten			
Nytt överskottsmål	-0,5	-2,4	0,0
Högre efterfrågan på fritid	-1,7	-3,5	0,1
Fortsatt ambitionshöjning	-1,5	-3,2	6,6
Ett försämrat utgångsläge	-1,4	-3,2	-1,3

Anm. Positiva värden anger att det offentliga sparandet måste förstärkas permanent 2018 för att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar, och negativa värden att en permanent försvagning är möjlig.

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 10.6 redovisas hållbarhetsindikatorer för de alternativa scenarier som behandlats i detta avsnitt.⁹ Allmänt kan sägas att finanspolitiken är hållbar i de flesta av beräkningarna. S1-indikatorn är negativ i alla redovisade scenarier, vilket innebär att den konsoliderade bruttoskulden, Maastrichtskulden, 2018 är så pass mycket lägre än den högsta nivå på 60 procent av BNP som stabilitets- och tillväxtpakten tillåter att det krävs stora budgetförsvagningar även vid en mindre gynnsam utveckling för att S1-värdet ska bli positivt. S2026-indikatorn är också negativ i alla

⁹ I promemorian Utvecklad bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet på www.regeringen.se finns en mer utförlig beskrivning av känslighetskalkylerna.

scenarier, men generellt mindre än S1 i absoluta termer, vilket innebär att det krävs större budgetförsvagningar för att bruttoskulden ska öka till 60 procent av BNP 2030 än för att den ska motsvara 35 procent av BNP 2026. Även S2-värdet är negativt i referensscenariot och de flesta alternativa scenarierna. Det är endast svagt positivt i scenariot med en högre efterfrågan på fritid och tydligt positivt i scenariot med en kontinuerlig ofinansierad ökning av det offentliga åtagandets omfattning.

S2-indikatorn kan delas upp i tre delar som tillsammans summerar till indikatorvärdet. Den första delen, D1 i tabell 10.7, visar hur stor del av indikatorvärdet som beror på den offentliga nettoskulden utgångsåret. Eftersom nettoskulden är negativ 2018, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna, är denna del av indikatorvärdet svagt negativ. Det positiva utgångsläget möjliggör i sig en marginell permanent budgetförsvagning utan att finanspolitiken blir ohållbar.

Tabell 10.7 Dekomponering av S2

Procent av BNP

	S2	D1	D2	D3
Referensscenario - oförändrat beteende	-1,8	-0,1	-0,4	-1,3
Oförändrad andel av livet i arbete	-3,3	-0,1	-0,7	-2,4
Förbättrad etablering	-2,3	-0,1	-0,6	-1,6
Förbättrad hälsa	-4,1	-0,1	-0,9	-3,2
Högre produktivitet i offentlig sektor	-3,1	-0,1	-0,7	-2,4
Nytt överskottsmål	0,0	-0,1	0,1	0,0
Högre efterfrågan på fritid	0,1	-0,1	-0,1	0,3
Fortsatt ambitionshöjning	6,6	-0,1	1,0	5,8
Ett försämrat utgångsläge	-1,3	-0,1	-0,3	-0,9

Källa: Egna beräkningar.

Den andra delen, D2, består av den förändring av sparandet som krävs för att kompensera för de primära saldon, positiva och negativa, som uppstår under framskrivningsperioden till 2100. Storleken på denna del beror på de antaganden som görs i respektive scenario. Ju lägre primärt sparande i scenariot desto större blir detta värde. I referensscenariot är termen -0,4, vilket innebär att det offentliga sparandet kan försvagas permanent med motsvarande 0,4 procent av BNP 2018 och ändå täcka upp för det primära sparande som uppkommer årligen mellan 2018 och 2100. I scenariot med en fortsatt ambitionshöjning är värdet 1,0, vilket innebär att det krävs en permanent budgetförstärkning 2018 mot-

svarande 1 procent av BNP för att kompensera för den försämring av det primära sparandet som uppkommer mellan 2018 och 2100 i detta scenario.

Den sista delen, D3, beror på det primära saldot 2100 som sedan antas vara oförändrat i all framtid därefter. I referensscenariot är det primära sparandet svagt positivt 2100, vilket ger ett bidrag till S2 om -1,3 procent av BNP. Den absolut största delen av S2:s värde i referensscenariot, 1,3 av 1,8 procentenheter, beror därmed på ett antagande om att det primära sparandet kommer att vara oförändrat från 2100 och framåt. Av tabellen framgår att detta antagande om utvecklingen i en mycket avlägsen framtid förklarar huvuddelen av indikatorvärdet i så gott som alla alternativ. Att S2-indikatorn lägger så stor betydelse vid i tiden mycket avlägsna primära saldon gör att indikatorvärdet inte kan tolkas som storleken på ett potentiellt utrymme för budgetförsvagningar eller behov av budgetförstärkningar. Dess värde ligger i stället i att den möjliggör bedömningar av hur finanspolitiken påverkas av olika alternativa utvecklingar, och av vilka faktorer som är mer eller mindre viktiga för utvecklingen.

Hållbarheten är något bättre än enligt tidigare bedömning

I referensscenariot uppgår S1 till -3,7 procent av BNP och S2 till -1,8 procent av BNP. I 2016 års ekonomiska vårproposition beräknades S1 till -1,8 procent av BNP och S2 till -1,1 procent av BNP i motsvarande scenario. Att de negativa indikatorvärdena nu är större i absoluta termer betyder att hållbarheten är bättre än i den tidigare bedömningen. En viktig anledning till att hållbarheten förbättrats är en bättre finansiell ställning i slutet av medelfristprognosen. Det primära sparandet i slutåret av den medelfristiga beräkningen, 2020, som ligger till grund för långsiktigsframskrivningen, är ca 1,4 procent av BNP högre i denna beräkning än i beräkningen i 2016 års ekonomiska vårproposition. Allt annat lika betyder detta att den långsiktiga hållbarheten mätt med S2 förbättras med 1,4 procent av BNP. På motsvarande sätt är ett skäl till att S1-indikatorn reviderats att den konsoliderade bruttoskulden vid beräkningens startår, 2018, är ca 3 procent av BNP lägre än

enligt bedömningen i 2016 års ekonomiska vårproposition.

En ytterligare faktor som stärker finanspolitikens hållbarhet något är att arbetskraftsutbudet per person på sikt är något starkare i denna beräkning än i den beräkning 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 (se tabell 10.8). KI bedömer att finanspolitiken inte är riktigt hållbar om kriteriet för detta är att den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet ska stabiliseras som andel av BNP till 2040. För att detta ska vara fallet krävs dock endast en begränsad budgetförstärkning, motsvarande 0,4 procent av BNP, i KI:s huvudscenario. Samtidigt bedömer KI att finanspolitiken är hållbar enligt S2-indikatorn. Den offentliga sektorns nettoförmögenhet kommer enligt myndigheten att stabiliseras som andel av BNP, men på en negativ nivå, dvs. vid en nettoskuldssättning för den offentliga sektorn.

KI:s huvudscenario bygger på att utträdesåldern från arbetsmarknaden stiger i takt med att medellivslängden ökar, och att behovet av välfärdstjänster minskar när de äldre i befolkningen blir allt friskare. I ett alternativscenario där utträdesåldern från arbetsmarknaden samt efterfrågan på vård och omsorg bland äldre är oförändrade behövs enligt KI budgetförstärkningar motsvarande 1 procent av BNP för att finanspolitiken ska vara hållbar. Om personaltätheten inom välfärdstjänsterna minskar kan budgeten i stället försvagas med 0,4 procent av BNP utan att finanspolitiken blir ohållbar. KI bedömer således att det krävs relativt begränsade åtgärder för att finanspolitiken ska vara hållbar.

Även kommissionen bedömer att risken för en ohållbar utveckling är låg både på medellång, fram till 2030, och lång sikt. Sammanfattande S1- och S2-värden redovisas i tabell 10.8.

Tabell 10.8 Hållbarhetsindikatorer för Sverige

Procent av BNP

	S1	S2
Regeringen	-3,2	-1,7
Konjunkturinstitutet (feb 2017)	–	0,0
Europeiska kommissionen (jan 2017)	-2,9	1,0

Källor: Specialstudie 54, Konjunkturinstitutet, februari 2017, Debt Sustainability Monitor 2016, Europeiska kommissionen, januari 2017 samt egna beräkningar.

Tillvägagångssättet i bedömningarna skiljer sig delvis åt

Olika metoder förklarar delvis att regeringens, Europeiska 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. Enligt kommissionens bedömning i den senaste långsiktberäkningen är det strukturella primära sparandet 0,6 procent av BNP 2020, vilket är lägre än enligt regeringens bedömning. Utöver bilden av utgångsläget gör kommissionen även en annan bedömning än regeringen när det gäller beräkningen av de framtida utgifterna för den offentliga konsumtionen. 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 denna genomsnittskostnad med befolkningsutvecklingen. Regeringen antar i stället att personaltätheten 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, medicinsk utrustning och andra hjälpmedel) ökar 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 hög BNP-andel. 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 0,6 procent av BNP under den efterföljande tioårsperioden (se tabell 10.1).

Det är även värt att notera att kommissionen använder en annan befolkningsprognos än regeringen och KI, nämligen Eurostats befolkningsprognos för Sverige som publicerades i mars 2014. Eftersom beräkningarna i stor utsträckning bygger på det demografiska underlaget är resultatet beroende av den befolkningsprognos som används. Resultaten skiljer sig även åt av andra anledningar, t.ex. på grund av olika antaganden om potentiell tillväxttakt, prisökningstakt, räntor, arbetsutbud och arbetslöshet.

Finanspolitikens hållbarhet är bättre än i många andra länder

Europeiska kommissionen bedömer att finanspolitiken i Sverige är hållbar. På medellång sikt är det tre länder i EU som har bättre värden på kommissionens S1-indikator än Sverige: Luxemburg, Estland och Bulgarien, medan Danmark har samma indikatorvärde som Sverige (tabell 10.9). Enligt den långsiktiga hållbarhetsindikatorn S2 har Sverige det sjunde lägsta indikatorvärdet, med ett värde som är tydligt bättre än genomsnittet för EU:s medlemsländer. EU-kommissionen delar in medlemsländerna i tre riskgrupper utifrån indikatorvärdet, och Sverige tillhör en grupp med sex länder som bedöms ha en låg risk för en ohållbar utveckling både på medellång och lång sikt.¹⁰ För att risken för en ohållbar utveckling ska vara låg på medellång sikt måste S1-värdet vara mindre än noll enligt EU-kommissionen. Är S1-värdet större än 3 bedöms risken för en ohållbar utveckling vara hög på medellång sikt. På samma sätt måste S2-värdet vara mindre än 2 för att risken för en ohållbar utveckling på lång sikt ska vara låg, medan risken är hög om S2-värdet är större än 6.

Tabell 10.9 S1 och S2 enligt EU-kommissionen

	S1	S2
Belgien	4,3	3,1
Bulgarien	-3,5	1,4
Cypern	2,9	-0,7
Danmark	-2,9	0,9
Estland	-4,5	0,2
Finland	2,8	3,2
Frankrike	4,5	0,7
Irland	0,4	0,5
Italien	6,6	0,5
Kroatien	2,4	-1,5
Lettland	1,1	3,4
Litauen	-2,1	0,8
Luxemburg	-3,7	4,3
Malta	-1,2	4,0
Nederländerna	-1,1	3,1
Polen	1,8	3,8
Portugal	6,1	1,3
Rumänien	0,7	3,7
Slovakien	-2,1	2,4
Slovenien	2,4	6,5
Spanien	4,9	1,9
Storbritannien	3,3	3,0
Sverige	-2,9	1,0
Tjeckien	-1,2	2,9
Tyskland	-0,4	2,0
Ungern	0,8	2,7
Österrike	0,8	2,4
EU	2,3	1,8

Källa: Debt Sustainability Monitor 2016, Europeiska kommissionen, januari 2017

10.6 En sammantagen bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar i referensscenariot med oförändrat beteende, där inga nya ofinansierade reformer genomförs. S1 uppgår då till -3,7 procent av BNP och S2 till -1,8 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.

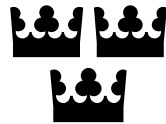
¹⁰ Europeiska kommissionen gör ingen bedömning för Grekland som har ett speciellt stödprogram för att stärka finanspolitikens hållbarhet.

År 2020–2030 karaktäriseras av ett stigande demografiskt utgiftstryck. De primära offentliga utgifterna bedöms därför öka med ca 0,6 procent av BNP under denna tioårsperiod med oförändrade regler. För att möta en sådan utveckling är det viktigt att politiken även fortsättningsvis är inriktad på att minska arbetslösheten och öka antalet arbetade timmar. De senaste årens 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 tas till vara, både för de nyanländas och för samhällsekonomins skull, men också för de offentliga finanserna.

Att så många som möjligt har ett långt och produktivt arbetsliv är en förutsättning för att pensionärer och övriga medborgare ska ha en god ekonomisk standard och för att offentligt finansierade tjänster av god kvalitet ska kunna tillhandahållas. Med en ökad medellivslängd finns möjligheten att både öka fritiden och tiden i arbete. I takt med att medellivslängden ökar är det därför viktigt med ett högt arbetskraftsdeltagande och ett långt arbetsliv, bland både kvinnor och män. En förutsättning för detta är att förhållandena i arbetslivet möjliggör en längre livsarbetsid. 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.

11

Ändrad fördelning av
ändamål och
verksamheter på
utgiftsområden



11 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

Enligt tillägsbestämmelse 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. 2018. De föreslagna ändringarna ingår inte i de beräkningar för utgiftsområdena som görs i denna proposition.

Nämnden för styrelserepresentationsfrågor

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser Nämnden för styrelserepresentationsfrågor och som finansieras från anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Skälen för regeringens förslag: Som ett led i utformningen av en mer samordnad och effektiv hantering av små myndigheter bör Nämnden för styrelserepresentationsfrågor och dess verksamhet föras över till Kammarkollegiet.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser Nämnden för styrelserepresentationsfrågor och som finansieras från anslaget 4:1 *Regeringskansliet m.m.* under utgiftsområde 1

Rikets styrelse flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

För 2018 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning med 60 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 1 Rikets styrelse med motsvarande belopp.

Verksamhet avseende statistiska valundersökningar

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser statistiska valundersökningar avseende riksdagsvalen och Europaparlamentsvalen och som finansieras från anslaget 1:9 *Statistiska centralbyrån* under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Skälen för regeringens förslag: Valundersökningarna är urvalsundersökningar som genomförts i samarbete mellan Statistiska centralbyrån (SCB) och Göteborgs universitet i samband med riksdagsvalen och Europaparlamentsvalen. Myndigheterna har ansvarat för olika delar i undersökningsprocessen, men SCB har haft det huvudsakliga ansvaret och ägarskapet för undersökningarna. Genom ett beslut av SCB har valundersökningarna fråntagits sin status som officiell statistik, då de inte uppfyller vissa kriterier som gäller för sådan statistik. För att

säkerställa den fortsatta produktionen av undersökningarna bör Göteborgs universitet ta över hela ansvaret för dem.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser produktionen av valundersökningarna för riksdagsvalet och Europaparlamentsvalet och som finansieras från anslaget 1:9 *Statistiska centralbyrån* under utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning flyttas till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

För 2018 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning med 7 280 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning med motsvarande belopp.

Renodling av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser vissa uppgifter på djurområdet och som finansieras från anslaget 1:1 *Polismyndigheten* under utgiftsområde 4 Rättsväsendet flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Skälen för regeringens förslag: Ett arbete pågår med att renodla polisens arbetsuppgifter. Ett område där det finns behov av en sådan renodling är djurområdet. Regeringen anser att Polismyndigheten i princip endast bör utföra sådana arbetsuppgifter på djurområdet som kräver de särskilda befogenheter och den kompetens som ryms inom myndigheten eller som av andra skäl bör handläggas av den. Regeringen avser under 2017 att återkomma med lagförslag med denna inriktning.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att vissa uppgifter på djurområdet och som finansieras från anslaget 1:1 *Polismyndigheten* under utgiftsområde 4 Rättsväsendet flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Renodlingen av Polismyndighetens uppgifter beräknas genomföras den 1 juni 2018.

För 2018 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 1 Rikets styrelse med 34 000 000 kronor och minska utgiftsramen för

utgiftsområde 4 Rättsväsendet med motsvarande belopp.

Länsstyrelsernas tillsyn över Sevesoverksamheter

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser länsstyrelsernas verksamhet enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor och som finansieras från anslaget 2:6 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Skälen för regeringens förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna har tillsyn över den verksamhet som regleras i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Verksamheten finansieras i sin helhet från Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps förvaltningsanslag. För att skapa bättre förutsättningar för länsstyrelserna att bedriva en effektiv tillsynsverksamhet på området bör medel för deras del av tillsynen överföras till länsstyrelserna.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser länsstyrelsernas verksamhet enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor och som finansieras från anslaget 2:6 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* under utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap flyttas till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

För 2018 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 1 Rikets styrelse med 14 000 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap med motsvarande belopp.

Statsbidrag till kommuner för mottagande av skyddsbehövande m.fl. i samband med vidarebosättning

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser schablonberäknade

statsbidrag till kommuner för mottagande av skyddsbehövande m.fl. i samband med vidarebosättning samt resekostnader för de personer som vidarebosätts till Sverige och som finansieras från anslaget 1:3 *Migrationspolitiska åtgärder* under utgiftsområde 8 Migration flyttas till utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering.

Skälen för regeringens förslag: Statsbidrag till kommuner för mottagande av skyddsbehövande m.fl. i samband med vidarebosättning (kvotflyktingar) har ett nära samband med de kommunersättningar som redovisas under utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser schablonberäknade statsbidrag till kommuner för mottagande av skyddsbehövande m.fl. i samband med vidarebosättning samt resekostnader för de personer som vidarebosätts till Sverige och som finansieras från anslaget 1:3 *Migrationspolitiska åtgärder* under utgiftsområde 8 Migration flyttas till utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering.

För 2018 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering med 1 065 200 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 8 Migration med motsvarande belopp.

Alkoholsortimentsnämnden

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser Alkoholsortimentsnämnden och som finansieras från anslaget 6:1 *Alkoholsortimentsnämnden* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Skälen för regeringens förslag: Alkoholsortimentsnämnden har till uppgift att pröva att Systembolagets detaljhandelsmonopol tillämpas i enlighet med EU-rätten. Verksamheten är mycket begränsad och kostnaderna utgörs i

huvudsak av Kammarkollegiets administrativa och handläggande uppgifter åt Alkoholsortimentsnämnden. För att minska administrationen bör verksamheten finansieras av Kammarkollegiets förvaltningsanslag.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser Alkoholsortimentsnämnden och som finansieras från anslaget 6:1 *Alkoholsortimentsnämnden* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

För 2018 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning med 250 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg med motsvarande belopp.

Viss verksamhet avseende klagomålshandling inom Inspektionen för vård och omsorg

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser viss klagomålshandling inom Inspektionen för vård och omsorg och som finansieras från anslaget 8:2 *Inspektionen för vård och omsorg* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg flyttas till utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Skälen för regeringens förslag: Under våren 2017 har regeringen överlämnat propositionen Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården till riksdagen (prop. 2016/17:122). I propositionen föreslår regeringen bl.a. att en ny lag ska reglera patientnämndernas verksamhet. I lagen förtydligas att nämndernas huvuduppgift ska vara att hjälpa patienter med att föra fram och få sina klagomål besvarade av vårdgivarna. Patientnämnderna ska tillsammans med vårdgivarna utgöra första instans i det föreslagna klagomålssystemet. Nämnderna ska också bidra till kvalitetsutveckling, hög patientsäkerhet och till att verksamheterna inom hälso- och sjukvården anpassas efter patienternas behov och förutsättningar. Samtidigt föreslås en begränsning av Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) utredningsskyldighet.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser viss klagomålshantering inom IVO och som finansieras från anslaget 8:2 *Inspektionen för vård och omsorg* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg flyttas till utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

För 2018 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner med 20 000 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg med motsvarande belopp.

Ersättning för insatser till vissa nyanlända invandrare

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser etableringsuppdraget och som finansieras från anslaget 1:4 *Ersättning för insatser för nyanlända invandrare* under utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering flyttas till utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Skälen för regeringens förslag: I enlighet med vad som utvecklas i förslaget om handläggningen av etableringsersättningen i detta avsnitt ska etableringsuppdraget för vissa nyanlända invandrare förenklas och effektiviseras genom att regelverket för etableringsuppdraget görs mer likt regleringen på det arbetsmarknadspolitiska området. Detta förväntas öka antalet personer som lämnar etableringsuppdraget till arbete eller studier. Som ett led i detta bör även finansieringen av insatser inom etableringsuppdraget samlas med finansieringen av de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag och som finansieras från anslaget 1:4 *Ersättning till insatser för vissa nyanlända invandrare* under utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering flyttas till utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

För 2018 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv med 3 605 909 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 13 Jämställdhet

och nyanlända invandrades etablering med motsvarande belopp.

Handläggning av etableringsersättning

Regeringens förslag: Den verksamhet som avser handläggningen av etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare och som finansieras från anslaget 1:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv flyttas till utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor avsnitt 1.5) aviserat att den avser återkomma med förslag för att förenkla och effektivisera etableringsuppdraget. Syftet är att minska onödig administration och skapa ökad flexibilitet och effektivitet inom etableringsuppdraget. Detta bör ske genom att regleringen av de nyanländas etablering görs mer lik det arbetsmarknadspolitiska regelverket. En sådan ändring av regleringen förväntas öka antalet personer som lämnar etableringsuppdraget till arbete eller studier. Det nya regelverket bör vara utformat så att regeringen och Arbetsförmedlingen vid behov ska kunna anpassa verksamheten efter ändrade förutsättningar.

Regeringen har beslutat om propositionen Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet (2016/17:175) med förslag till nödvändiga lagändringar. I propositionen görs bedömningen att Försäkringskassan bör ta över handläggningen av etableringsersättningen från Arbetsförmedlingen i likhet med den ansvarsfördelning som gäller mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan inom arbetsmarknadspolitiken i övrigt.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att den verksamhet som avser handläggningen av etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare och som finansieras från anslaget 1:1 *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* flyttas till utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning. Under förutsättning att förslagen i ovan nämnda propo-

sition också beslutas av riksdagen bör Arbetsförmedlingen under en övergångsperiod handlägga etableringsersättning för de individer som fortfarande deltar i etableringsinsatser enligt den nuvarande etableringslagen medan Försäkringskassan bör handlägga etableringsersättning för de individer som deltar i etableringsinsatser enligt den nya etableringslag som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen i budgetpropositionen för 2018 med förslag till ändringar av utgiftsramar och anslag.

Jämställdhetsmyndighet

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser statsbidrag för kvinnors organisering och som finansieras från anslaget 12:1 *Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor* och från anslaget 13:3 *Bidrag för kvinnors organisering* under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid flyttas till utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering.

De ändamål och verksamheter som avser utveckling och spridning av evidensbaserad kunskap och information samt sammanställning av aktuell forskning inom området mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt om våld i samkönade relationer och som finansieras från anslaget 2:4 *Uppsala universitet: Forskning och utbildning på forskarnivå* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning flyttas till utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering.

De ändamål och verksamheter som avser att främja genusforskning i Sverige bl.a. genom utredningsarbete och informationsspridning, förutom inom högskolesektorn och som finansieras från anslaget 2:8 *Göteborgs universitet: Forskning och utbildning på forskarnivå* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning flyttas till utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1 utg.omr. 13 avsnitt 5.5) sin avsikt att inrätta en jämställdhetsmyndighet. I regeringens skrivelse Makt, mål och myndighet – feministisk

politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10) redogörs för skälen att inrätta myndigheten. Regeringen avser att inom ramen för myndigheten permanenta och samordna flera uppdrag på jämställdhetspolitikens område. Detta bedöms bidra till en mer sammanhållen organisation, förbättrad samordning, effektivitet och ett starkare genomslag för regeringens jämställdhetspolitik.

Regeringen anser att Jämställdhetsmyndigheten bör hantera de statsbidrag som utgår inom jämställdhetspolitikens område. Myndigheten bör även ansvara för utveckling och spridning av evidensbaserad kunskap och information samt sammanställning av aktuell forskning inom området mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt om våld i samkönade relationer. Vidare bör myndigheten ansvara för bl. a. utredningsarbete och informationsspridning som främjar genusforskning förutom inom högskolesektorn.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser statsbidrag för kvinnors organisering och som finansieras från anslaget 12:1 *Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor* och från anslaget 13:3 *Bidrag för kvinnors organisering* under utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid flyttas till utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering. Regeringen föreslår även att de ändamål och verksamheter som avser utveckling och spridning av evidensbaserad kunskap och information samt sammanställning av aktuell forskning inom området mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt om våld i samkönade relationer och som finansieras från anslaget 2:4 *Uppsala universitet: Forskning och utbildning på forskarnivå* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning flyttas till utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering. Vidare föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser att främja genusforskning i Sverige bl.a. genom utredningsarbete och informationsspridning, förutom inom högskolesektorn och som finansieras från anslaget 2:8 *Göteborgs universitet: Forskning och utbildning på forskarnivå* flyttas till utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering.

För 2018 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 13 Jämställdhet och nya invandrades etablering med 37 900 000 kronor

och minska utgiftsramen för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid med 29 400 000 kronor och utgiftsramen för utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning med 8 500 000 kronor.

Därutöver avser regeringen att permanenta ett flertal tillfälliga uppdrag beräknade till 6 280 000 kronor och ge ansvaret för dessa till Jämställdhetsmyndigheten. Det gäller bl.a. uppdraget om prostitution och människohandel som nu genomförs av Länsstyrelsen i Stockholms län samt stöd till jämställdhetsintegrering vid universitet och högskolor.

Samlad förvaltningspolitik

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser insatser inom området digital förvaltning och som finansieras från anslaget 2:6 *Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse* under utgiftsområde 22 Kommunikationer flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att förvaltningspolitiken och digitaliseringen av den offentliga förvaltningen bör hanteras samlat under ett utgiftsområde.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser digital förvaltning och som finansieras från anslaget 2:6 *Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse* under utgiftsområde 22 Kommunikationer flyttas till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

För 2018 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning med 52 822 000 kronor och minska utgiftsområde 22 Kommunikationer med motsvarande belopp.

Trafikverkets transporthistoriska samlingar

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser bevarande av transporthistoriska samlingar som Trafikverket ansvarar för och som finansieras från anslaget 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* under utgiftsområde 22 Kommunikationer flyttas till

utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Skälen för regeringens förslag: Ansvaret för transporthistoriska museer och samlingar är i dag i hög utsträckning samlat hos Trafikverket. Sveriges järnvägmuseum i Gävle är det enda egna museet som Trafikverket driver, men omfattande samlingar vårdas eller visas även på andra ställen i Sverige.

Regeringen anser att Sveriges järnvägmuseum och de samlingar som Trafikverket ansvarar för bör integreras i myndigheten Statens maritima museer.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser bevarande av transporthistoriska samlingar och som finansieras från anslaget 1:1 *Utveckling av statens transportinfrastruktur* under utgiftsområde 22 Kommunikationer flyttas till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

För 2018 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid med 44 300 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 22 Kommunikationer med motsvarande belopp.

Kostnadsfri bolagsregisterinformation

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser kostnadsfritt tillhandahållande av registerinformation inom området digital förvaltning och som finansieras från anslaget 2:6 *Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse* under utgiftsområde 22 Kommunikationer flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

Skälen för regeringens förslag: Den digitala registerinformation som tillhandahålls avgiftsfritt av Bolagsverket kommer att vara en permanent uppgift och bör därmed flyttas till myndighetens förvaltningsanslag.

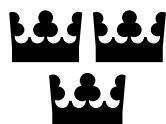
Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser att tillhandahålla registerinformation kostnadsfritt inom området digital förvaltning och som finansieras från anslaget 2:6 *Gemensamma*

e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse under utgiftsområde 22 Kommunikationer flyttas till utgiftsområde 24 Näringsliv.

För 2018 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 24 Näringsliv med 22 443 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 22 Kommunikationer med motsvarande belopp.

Bilaga 1

Tabellsamling den makroekonomiska utvecklingen och offentliga finanser



Bilaga 1

Tabellsamling den makroekonomiska utvecklingen och offentliga finanser

Innehållsförteckning

1	Tabeller Den makroekonomiska utvecklingen	5
2	Tabeller Utgifter	13
3	Tabeller Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld	17

Tabellförteckning

Tabell 1	Internationell ekonomi.....	5
Tabell 2	Försörjningsbalans, fasta priser	5
Tabell 3	Försörjningsbalans, fasta priser. Kalenderkorrigerad	6
Tabell 4	Försörjningsbalans, löpande priser	6
Tabell 5	Försörjningsbalans, implicitprisindex (deflatorer)	7
Tabell 6	Bidrag till BNP-tillväxt	7
Tabell 7	Fasta bruttoinvesteringar	7
Tabell 8	Hushållens ekonomi.....	8
Tabell 9	Näringslivets produktion, baspris	9
Tabell 10	Offentlig produktion, baspris	9
Tabell 11	Bytesbalans.....	9
Tabell 12	Bruttonationalinkomst (BNI)	9
Tabell 13	Arbetsmarknad	10
Tabell 14	Sysselsatta i näringslivet	11
Tabell 15	Sysselsatta i offentliga myndigheter	11
Tabell 16	Resursutnyttjande och potentiella variabler.....	11
Tabell 17	Löneutveckling och inflation	12
Tabell 18	Räntor och valutor.....	12
Tabell 19	Utgiftstak och budgeteringsmarginal.....	13
Tabell 20	Utgifter per utgiftsområde 2016–2020.....	14
Tabell 21	Utgifter per utgiftsområde 2005–2020.....	15
Tabell 22	Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter 2005–2020.....	16
Tabell 23	Den konsoliderade offentliga sektorns finanser	17
Tabell 24	Statens finanser	18
Tabell 25	Ålderspensionssystemet.....	18
Tabell 26	Kommunsektorns finanser.....	19
Tabell 27	Strukturellt sparande	19

1 Tabeller Den makroekonomiska utvecklingen

Tabell 1 Internationell ekonomi

Procentuell förändring, fasta priser, om inte annat anges. Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP										
Euroområdet	1,5	-0,9	-0,3	1,2	2,0	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
USA	1,6	2,2	1,7	2,4	2,6	1,6	2,4	2,5	2,0	2,0
Världen PPP-vägd ¹	4,2	3,5	3,3	3,4	3,2	3,1	3,4	3,6	3,7	3,8
KIX-vägd ²	2,5	1,1	1,5	2,1	2,1	2,1	2,5	2,4	2,4	2,4
Svensk exportmarknad ³	7,0	1,5	2,2	2,7	2,0	2,3	4,1	4,4	4,3	4,2
Inflation										
Euroområdet ⁴	2,7	2,5	1,4	0,4	0,0	0,2	1,7	1,5	1,6	1,8
USA ⁵	3,2	2,1	1,5	1,6	0,1	1,3	2,5	2,4	2,4	2,3
Styrräntor										
Refiräntan ⁶	1,2	0,9	0,6	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3	0,7
Fed funds ⁷	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	1,1	1,8	2,4	2,9

¹ BNP-prognoser för omvärlden sammanviktade med köpkraftsjusterade BNP-vikter enligt IMF.

² BNP-prognoser för omvärlden sammanviktade med KIX-vikter, ett mått på respektive lands betydelse för svensk utrikeshandel. De senast beräknade KIX-vikterna används för 2017 och därefter skrivs vikterna fram med trenden under de föregående fem åren.

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

⁴ Harmoniserat konsumentprisindex (HIKP).

⁵ Konsumentprisindex.

⁶ Europeiska centralbankens styrränta i procent, årsgenomsnitt.

⁷ USA:s centralbanks styrränta i procent, årsgenomsnitt.

Källor: Macrobond och egna beräkningar.

Tabell 2 Försörjningsbalans, fasta priser

Procentuell förändring, fasta priser, om inte annat anges

	Mdkr 2015 ¹	Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hushållens konsumtionsutgifter	1 884	1,9	0,8	1,9	2,1	2,7	2,2	2,3	2,6	2,9	3,1
Offentliga konsumtionsutgifter	1 086	0,8	1,1	1,3	1,5	2,5	3,1	2,0	-0,3	-0,6	0,0
<i>Stat</i>	290	0,7	2,5	3,6	1,7	2,9	3,0	-0,1	0,0	-1,9	-1,3
<i>Kommunsektor</i>	796	0,9	0,6	0,4	1,5	2,4	3,1	2,7	-0,5	-0,1	0,4
Fasta bruttoinvesteringar	989	5,7	-0,2	0,6	5,5	7,0	5,9	3,3	3,2	3,3	3,7
<i>Näringsliv</i>	821	7,1	-0,7	0,7	6,4	8,6	5,3	2,9	3,5	3,5	4,1
<i>Stat</i>	84	-2,8	-0,6	-2,6	-2,7	-4,6	7,8	6,6	3,0	4,9	4,0
<i>Kommunsektor</i>	80	3,9	5,1	2,9	7,2	4,3	9,6	3,9	0,0	-0,6	-0,8
Lagerinvesteringar ²	23	0,5	-1,1	0,2	0,2	0,3	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Export	1 906	6,1	1,0	-0,8	5,3	5,6	3,4	4,4	3,9	3,6	4,0
<i>Varuexport</i>	1 292	6,8	0,3	-2,9	3,1	3,3	3,5	4,1	3,7	3,4	3,8
<i>Tjänsteexport</i>	614	4,0	3,0	5,0	10,4	10,9	3,0	4,9	4,2	3,9	4,4
Import ³	1 708	7,3	0,5	-0,1	6,3	5,5	3,7	3,8	3,7	3,9	4,2
<i>Varuimport</i>	1 167	8,7	-0,8	-1,7	4,6	5,6	5,2	4,3	3,6	3,9	4,2
<i>Tjänsteimport</i>	541	3,7	4,3	4,1	10,4	5,3	0,4	2,5	3,9	3,9	4,0
BNP	4 181	2,7	-0,3	1,2	2,6	4,1	3,3	2,6	2,1	2,0	2,5

¹ Löpande priser.

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

Procentuell förändring, fasta priser, om inte annat anges

	Mdkr 2015 ¹	Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hushållens konsumtionsutgifter	1 884	1,9	0,9	1,9	2,2	2,6	2,2	2,4	2,6	2,9	3,1
Offentliga konsumtionsutgifter	1 087	0,8	1,6	1,3	1,7	2,2	2,7	2,3	-0,2	-0,5	-0,4
<i>Stat</i>	290	0,7	2,8	3,6	1,8	2,7	2,8	0,1	0,1	-1,9	-1,6
<i>Kommunsektor</i>	797	0,9	1,2	0,5	1,7	1,9	2,7	3,2	-0,3	0,0	0,0
Fasta bruttoinvesteringar	989	5,7	0,3	0,6	5,7	6,6	5,5	3,7	3,3	3,3	3,4
<i>Näringsliv</i>	821	7,1	-0,3	0,7	6,6	8,3	4,8	3,4	3,7	3,5	3,7
<i>Stat</i>	84	-2,8	-0,4	-2,6	-2,7	-4,7	7,7	6,7	3,1	4,9	3,9
<i>Kommunsektor</i>	80	3,9	5,2	2,9	7,2	4,3	9,5	4,1	0,1	-0,6	-0,9
Export	1 906	6,1	1,6	-0,8	5,5	5,2	2,9	4,8	4,0	3,6	3,6
<i>Varuexport</i>	1 292	6,9	0,9	-2,9	3,4	2,9	3,1	4,6	3,8	3,4	3,4
<i>Tjänsteexport</i>	614	4,0	3,5	4,9	10,6	10,6	2,6	5,4	4,4	3,9	4,0
Import ²	1 708	7,4	1,1	-0,1	6,5	5,0	3,3	4,2	3,9	3,9	3,8
<i>Varuimport</i>	1 167	8,7	-0,1	-1,7	4,9	5,0	4,7	4,9	3,9	3,9	3,8
<i>Tjänsteimport</i>	541	3,7	4,6	4,1	10,4	5,1	0,2	2,8	4,0	3,9	3,8
BNP	4 181	2,7	0,1	1,2	2,7	3,8	3,0	2,9	2,2	2,0	2,2

¹ Löpande priser. Beloppen är inte kalenderkorrigerade.² I summering av BNP utgör importen en avdragspost.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 4 Försörjningsbalans, löpande priser

Procentuell förändring, löpande priser, om inte annat anges

	Mdkr 2015 ¹	Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hushållens konsumtionsutgifter	1 884	3,6	1,3	2,6	3,2	3,7	3,3	3,9	4,4	4,9	5,2
Offentliga konsumtionsutgifter	1 086	3,9	3,7	4,0	3,9	5,3	5,3	5,2	2,6	2,6	2,9
<i>Stat</i>	290	4,4	4,4	4,9	2,5	4,1	3,3	2,9	3,4	1,7	2,2
<i>Kommunsektor</i>	796	3,7	3,4	3,6	4,4	5,8	6,0	6,0	2,3	2,9	3,1
Fasta bruttoinvesteringar	989	5,9	0,5	1,0	7,8	9,0	7,3	5,2	4,6	4,7	5,1
<i>Stat</i>	84	-2,0	1,2	-2,7	-1,7	-3,9	9,2	8,7	5,0	6,8	6,1
<i>Kommunsektor</i>	80	7,0	6,6	3,3	8,8	5,5	11,7	6,2	2,3	1,7	1,8
Export	1 906	5,0	0,0	-3,3	7,4	7,5	1,9	8,5	4,0	4,2	4,7
<i>Varuexport</i>	1 292	5,2	-1,4	-6,0	5,3	4,6	1,5	8,7	3,5	3,5	4,2
<i>Tjänsteexport</i>	614	4,5	4,0	4,0	12,4	14,3	2,6	8,1	4,9	5,5	5,7
Import ²	1 708	7,1	-0,6	-2,9	8,2	6,5	1,9	8,3	4,0	4,7	5,0
<i>Varuimport</i>	1 167	8,3	-2,7	-5,3	5,9	4,8	2,8	8,9	3,8	4,4	4,8
<i>Tjänsteimport</i>	541	3,6	5,3	3,6	13,9	10,4	0,0	6,8	4,6	5,4	5,5
Nettoexport ³	198	4,7	4,9	4,5	4,3	4,7	4,6	4,9	4,8	4,6	4,5
BNP	4 181	3,9	0,8	2,3	4,4	6,2	4,7	4,7	3,9	4,0	4,4

¹ Löpande priser.² I summering av BNP utgör importen en avdragspost.³ Export minus import, som andel av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 5 Försörjningsbalans, implicitprisindex (deflaterer)

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hushållens konsumtionsutgifter	1,7	0,5	0,7	1,1	1,0	1,0	1,6	1,8	1,9	2,0
Offentliga konsumtionsutgifter	3,0	2,6	2,6	2,4	2,7	2,1	3,2	2,9	3,2	2,9
Fasta bruttoinvesteringar	0,3	0,8	0,3	2,2	1,9	1,3	1,9	1,4	1,4	1,4
Lagerinvesteringar	1,9	179,8	-67,6	13,2	4,3	-4,8	1,5	1,5	1,5	1,5
Export	-1,0	-1,0	-2,5	2,0	1,8	-1,4	3,9	0,1	0,6	0,7
Varuexport	-1,6	-1,7	-3,2	2,1	1,2	-1,9	4,3	-0,1	0,1	0,4
Tjänsteexport	0,5	0,9	-0,9	1,8	3,0	-0,4	3,0	0,6	1,5	1,3
Import	-0,2	-1,1	-2,8	1,8	1,0	-1,7	4,3	0,3	0,8	0,8
Varuimport	-0,3	-1,9	-3,7	1,2	-0,7	-2,3	4,4	0,1	0,5	0,5
Tjänsteimport	0,0	0,9	-0,4	3,2	4,9	-0,5	4,1	0,7	1,5	1,5
Bytesförhållande	-0,8	0,1	0,3	0,2	0,8	0,3	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1
BNP	1,2	1,1	1,1	1,8	2,0	1,4	2,0	1,8	2,0	1,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 6 Bidrag till BNP-tillväxt

Förändring i procent av BNP föregående år, fasta priser, om inte annat anges. Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hushållens konsumtionsutgifter	0,9	0,4	0,9	1,0	1,3	1,0	1,0	1,1	1,3	1,4
Offentliga konsumtionsutgifter	0,2	0,3	0,3	0,4	0,7	0,8	0,5	-0,1	-0,1	0,0
Stat	0,0	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Kommunsektor	0,2	0,1	0,1	0,3	0,5	0,6	0,5	-0,1	0,0	0,1
Fasta bruttoinvesteringar	1,3	-0,1	0,1	1,2	1,6	1,4	0,8	0,8	0,8	0,9
Lagerinvesteringar	0,5	-1,1	0,2	0,2	0,3	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Export	2,8	0,5	-0,4	2,3	2,5	1,5	2,0	1,8	1,7	1,9
Import ²	-3,0	-0,2	0,0	-2,5	-2,2	-1,5	-1,5	-1,5	-1,6	-1,8
BNP¹	2,7	-0,3	1,2	2,6	4,1	3,3	2,6	2,1	2,0	2,5

¹ Procentuell förändring.² I summering av BNP utgör importen en avdragspost.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 7 Fasta bruttoinvesteringar

Procentuell förändring, fasta priser, om inte annat anges

	Mdkr 2015 ¹	Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Näringsliv²	634	6,8	2,3	0,7	4,2	6,6	1,8	0,5	2,9	3,0	4,0
Varuproducenter	316	5,5	-0,4	1,6	6,7	7,7	-0,6	-0,3	3,4	4,2	5,9
Industri	208	8,8	-3,1	1,8	8,8	8,4	-0,9	-1,2	4,0	4,4	5,6
Övriga varuproducenter	108	-0,2	4,7	1,4	3,1	6,4	0,1	1,5	2,4	3,9	6,4
Tjänsteproducenter ²	318	8,1	4,8	-0,3	1,8	5,5	4,1	1,3	2,4	1,9	2,2
Bostäder	187	8,0	-11,8	0,9	15,6	16,1	17,1	9,7	5,2	4,6	4,2
Offentlig sektor³	163	-0,2	1,7	-0,3	1,6	-0,5	8,7	5,3	1,6	2,3	1,7
Stat	84	-2,8	-0,6	-2,6	-2,7	-4,6	7,8	6,6	3,0	4,9	4,0
Kommunsektor	80	3,9	5,1	2,9	7,2	4,3	9,6	3,9	0,0	-0,6	-0,8
Totalt	989	5,7	-0,2	0,6	5,5	7,0	5,9	3,3	3,2	3,3	3,7

¹ Löpande priser.² Exklusive bostäder.³ Här avses den skattefinansierade delen av offentlig sektor som i nationalräkenskaperna benämns Offentliga myndigheter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 8 Hushållens ekonomi

Procentuell förändring, löpande priser, om inte annat anges

Hushållens inkomster	Mdkr 2015 ¹	Utfall för 2011-2016, prognos för 2017-2020									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Real disponibel inkomst ²		4,1	3,8	1,8	2,8	2,4	3,0	2,1	1,6	1,5	1,9
Prisindex ³		1,7	0,5	0,7	1,1	1,0	1,0	1,6	1,8	1,9	2,0
Nominell disponibel inkomst	2 052	5,8	4,3	2,5	3,9	3,4	4,0	3,7	3,4	3,5	3,9
Lönesumma ⁴	1 662	5,4	3,7	2,7	3,8	4,3	4,7	4,8	4,1	4,2	4,1
Övriga faktorinkomster ⁵	172	2,4	-6,9	1,8	5,1	1,4	13,2	2,7	3,3	3,4	3,6
Räntor och utdelningar, netto ⁶	152	0,6	1,0	-0,4	1,2	1,1	-0,4	-0,3	0,2	0,6	0,6
Offentliga transfereringar	602	-0,9	4,5	4,4	0,8	2,6	3,1	3,4	2,2	1,9	2,5
<i>Pensioner</i>	<i>326</i>	<i>0,5</i>	<i>6,3</i>	<i>5,7</i>	<i>0,3</i>	<i>2,8</i>	<i>4,9</i>	<i>4,1</i>	<i>3,8</i>	<i>2,8</i>	<i>3,2</i>
<i>Sjukdom</i>	<i>114</i>	<i>-2,2</i>	<i>2,1</i>	<i>2,5</i>	<i>3,7</i>	<i>4,4</i>	<i>-2,5</i>	<i>3,5</i>	<i>0,6</i>	<i>1,1</i>	<i>1,7</i>
<i>Arbetsmarknad</i>	<i>32</i>	<i>-13,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,1</i>	<i>-7,2</i>	<i>-1,2</i>	<i>1,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>-8,1</i>	<i>-8,0</i>	<i>-2,3</i>
<i>Familjer och barn</i>	<i>68</i>	<i>2,4</i>	<i>4,2</i>	<i>3,7</i>	<i>2,6</i>	<i>2,6</i>	<i>3,3</i>	<i>3,7</i>	<i>3,6</i>	<i>2,9</i>	<i>3,0</i>
<i>Studier</i>	<i>14</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>1,2</i>	<i>-2,3</i>	<i>-1,3</i>	<i>3,4</i>	<i>4,1</i>	<i>3,3</i>	<i>2,9</i>
<i>Övrigt</i>	<i>37</i>	<i>-1,2</i>	<i>-0,7</i>	<i>1,1</i>	<i>0,9</i>	<i>2,1</i>	<i>6,0</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,6</i>
Privata transfereringar ⁷	120	23,3	9,4	6,9	4,3	9,3	5,2	5,2	3,6	3,6	4,3
Skatter och avgifter	-656	0,2	2,8	3,5	4,1	8,2	5,4	4,6	4,2	4,9	4,3
Hushållens sparande	Mdkr 2015 ¹	Andel av disponibel inkomst									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nettosparande, exklusive sparande i avtalspensioner	168	5,2	7,9	7,9	8,5	8,2	8,8	8,6	7,7	6,5	5,4
Nettosparande i avtalspensioner (inklusive pps ⁸)	197	8,5	8,8	8,7	8,8	9,6	9,1	9,2	9,3	9,4	9,4
Totalt nettosparande ⁹	365	12,6	15,3	15,3	15,9	16,2	16,5	16,3	15,6	14,5	13,4
Finansiellt sparande	310	10,8	14,8	14,6	15,2	15,1	14,9	14,6	13,8	12,5	11,2

Anm.: Skillnaden mellan begreppen nettosparande och finansiellt sparande är framför allt att kapitalförslitning på hushållens kapitalstock utgör en avdragspost vid beräkningen av nettosparandet, medan investeringsutgifter är en avdragspost vid beräkning av det finansiella sparandet. Om nettoinvesteringar överstiger kapitalförslitningen blir det finansiella sparandet lägre än nettosparandet.

¹ Löpande priser.

² Hushållens reala disponibla inkomst beräknas genom att den nominella inkomsten korrigeras för prisförändringar enligt implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

³ Implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

⁴ Lönesumman motsvarar antalet arbetade timmar multiplicerat med timlön.

⁵ Består bland annat av egenföretagares 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

Procentuell förändring, fasta priser, om inte annat anges

	Mdkr 2015 ¹	Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020				2015	2016	2017	2018	2019	2020
		2011	2012	2013	2014						
Varuproducenter	1 021	2,3	-4,2	-1,8	0,7	5,2	1,9	2,1	2,4	2,4	2,9
<i>Industri</i>	644	4,1	-7,0	-1,1	-0,7	4,3	0,7	2,0	2,4	2,6	3,2
<i>Byggverksamhet</i>	218	-2,3	-5,9	-3,7	2,8	9,6	5,7	3,0	2,7	2,4	2,8
Tjänsteproducenter	1 883	4,8	2,0	3,9	4,4	4,4	3,9	3,7	3,0	2,7	3,1
<i>Tjänsteproducenter exkl. FoF²</i>	1 400	4,7	1,8	3,5	4,5	5,0	4,2	3,7	3,5	3,5	3,9
Näringslivet totalt	2 904	3,9	-0,4	1,8	3,1	4,6	3,2	3,2	2,8	2,6	3,0

¹ Löpande priser.² Finans- och fastighetstjänstbranscherna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 10 Offentlig produktion, baspris

Procentuell förändring, fasta priser, om inte annat anges

	Mdkr 2015 ¹	Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020				2015	2016	2017	2018	2019	2020
		2011	2012	2013	2014						
Kommunsektor	520	-0,3	0,0	-1,3	0,4	0,6	2,2	0,9	-0,3	0,3	1,2
Stat	225	-0,8	2,4	1,7	2,2	1,1	3,4	0,9	-0,7	-1,8	-1,7
Total offentlig produktion	745	-0,5	0,7	-0,4	0,9	0,8	2,6	0,9	-0,4	-0,4	0,3

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 Löpande priser.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 11 Bytesbalans

Miljarder kronor, löpande priser, om inte annat anges. Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Handelsbalans	145	149	121	119	114	101	106	106	98	94
<i>procent av BNP</i>	4,0	4,0	3,2	3,0	2,7	2,3	2,3	2,2	2,0	1,8
Tjänstebalans	42	43	66	53	93	93	108	114	121	130
Faktorinkomster	71	82	73	74	53	63	70	76	86	89
Löpande transfereringar	-61	-73	-67	-70	-70	-59	-61	-77	-80	-82
Bytesbalans	197	201	193	177	190	198	222	219	225	231
<i>procent av BNP</i>	5,4	5,5	5,1	4,5	4,5	4,5	4,9	4,6	4,5	4,5
Kapitaltransfereringar	-8	-6	-9	-6	-8	-4	-7	-8	-9	-9
Finansiellt sparande	189	195	184	171	182	194	215	211	217	222
<i>procent av BNP</i>	5,2	5,3	4,9	4,4	4,4	4,4	4,7	4,4	4,4	4,3
Bytesförhållande ¹	-0,8	0,1	0,3	0,2	0,8	0,3	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1

¹ Exportpriser i förhållande till importpriser, procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 12 Bruttonationalinkomst (BNI)

Miljarder kronor, löpande priser. Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP	3 657	3 685	3 770	3 937	4 181	4 379	4 585	4 765	4 956	5 176
Primära inkomster netto	81	91	87	87	64	70	81	78	87	90
BNI	3 737	3 776	3 857	4 024	4 245	4 449	4 666	4 843	5 043	5 266

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 13 Arbetsmarknad

Procentuell förändring om inte annat anges

	Nivå 2015 ¹	Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP ²	4 181	2,7	-0,3	1,2	2,6	4,1	3,3	2,6	2,1	2,0	2,5
Produktivitet ³	478	1,0	0,0	1,0	1,2	2,1	0,7	1,7	1,4	1,3	1,1
Produktivitet i näringslivet ³	527	1,3	0,2	1,5	1,7	2,9	1,4	2,2	1,7	1,6	1,5
Arbetade timmar ⁴	7 747	2,0	-0,1	0,4	1,4	1,6	2,3	0,9	0,7	0,7	1,3
Medelarbetstid ⁵	160	-0,3	-0,8	-0,7	0,0	0,2	0,8	-0,9	-0,3	0,0	0,6
Kalenderkorrigerad utveckling											
BNP ²	4 181	2,7	0,1	1,2	2,7	3,8	3,0	2,9	2,2	2,0	2,2
Produktivitet ³	477	0,9	-0,4	0,9	1,0	2,5	1,0	1,4	1,3	1,3	1,5
Produktivitet i näringslivet ³	527	1,2	-0,3	1,5	1,5	3,2	1,7	1,9	1,5	1,6	1,9
Arbetade timmar ⁴	7 748	2,0	0,7	0,4	1,8	1,0	1,7	1,5	0,9	0,7	0,7
Medelarbetstid ⁵	160	-0,3	0,0	-0,6	0,3	-0,4	0,2	-0,3	-0,1	0,1	0,0
Sysselsatta 15–74 år	4 837	2,3	0,7	1,0	1,4	1,4	1,5	1,8	1,0	0,7	0,7
Sysselsatta 20–64 år	4 541	2,2	0,6	1,0	0,9	1,4	1,7	1,7	0,9	0,7	0,7
Sysselsättningsgrad 15–74 år ⁶		65,4	65,5	65,7	66,2	66,6	67,1	67,6	67,7	67,8	67,9
Sysselsättningsgrad 20–64 år ^{6,7}		79,4	79,4	79,8	79,9	80,5	81,2	81,7	81,8	81,9	81,9
Arbetskraften 15–74 år	5 223	1,4	0,9	1,1	1,3	0,8	1,0	1,4	0,8	0,6	0,6
Arbetskraftsdeltagande 15–74 år ⁸		70,9	71,1	71,5	71,9	72,0	72,1	72,3	72,3	72,3	72,4
Arbetslöshet 15–74 år ⁹		7,8	8,0	8,0	7,9	7,4	6,9	6,6	6,4	6,3	6,2
Befolkning 15–74 år	7 257	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	1,1	0,7	0,6	0,6
Befolkning 20–64 år	5 643	0,6	0,5	0,5	0,7	0,7	0,8	1,0	0,7	0,6	0,7
Programdeltagare ¹⁰		4,4	4,5	4,7	4,6	4,5	4,4	4,4	4,4	4,3	4,2
Deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program vid Arbetsförmedlingen		Tusental personer, årsgenomsnitt									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sysselsatta i program		9	10	14	16	16	15	20	39	49	56
Övriga i program ¹¹		168	177	186	176	175	171	168	154	140	130
Totalt¹²		178	187	201	191	191	186	188	193	189	186

Anm.: Prognosen baseras på hittills föreslagna och genomförda reformer.

¹ Nivå avser tusental om inte annat anges.² BNP till marknadspris, fasta priser, referensår 2015. Nivå avser miljarder kronor, löpande priser.³ Produktivitet mätt som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.⁴ Enligt nationalräkenskaperna. Nivå avser miljoner timmar.⁵ Avser arbetade timmar per år enligt nationalräkenskaperna dividerat med årsmedeltal för antal sysselsatta i åldersgruppen 15–74 år enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU).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 Antal arbetslösa i procent av arbetskraften i den aktuella åldersgruppen.¹⁰ Personer i nystartsjobb eller konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program vid Arbetsförmedlingen, i procent av arbetskraften i åldersgruppen 15–74 år.¹¹ Här ingår samtliga åtgärder utom subventionerade anställningar och start av näringsverksamhet.¹² Till följd av avrundning stämmer inte alltid totalen med delarna.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

Tabell 14 Sysselsatta i näringslivet

Procentuell förändring om inte annat anges

	Nivå 2015 ¹	Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Varuproducenter	1 098	3,1	-0,3	-0,8	0,3	0,8	0,2	0,7	0,6	0,6	0,6
Industri	588	1,3	-1,8	-2,2	-1,0	-0,7	-0,8	0,2	0,3	0,3	0,4
Byggverksamhet	340	4,9	1,8	0,9	2,5	2,4	3,7	1,5	1,2	1,1	0,9
Tjänsteproducenter	2 226	2,9	1,1	1,6	2,0	1,7	1,6	2,1	1,9	1,1	1,2
exkl. finans- och fastighetsverksamhet	2 054	2,9	1,2	1,6	2,1	1,8	1,5	1,5	1,4	1,5	1,4
Näringslivet totalt	3 323	3,0	0,6	0,8	1,5	1,4	1,1	1,7	1,5	0,9	1,0

Anm.: Tabellen avser sysselsättning enligt nationalräkenskaperna.

¹ Tusental personer.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 15 Sysselsatta i offentliga myndigheter

Procentuell förändring om inte annat anges

	Nivå 2015 ¹	Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kommunala myndigheter	1 119	0,5	0,5	0,8	1,3	2,3	3,5	1,9	-0,1	0,3	0,6
Staten	248	0,2	1,9	2,2	1,4	0,6	1,1	1,4	0,0	-1,4	-1,6
Offentliga myndigheter totalt	1 368	0,4	0,7	1,0	1,3	2,0	3,1	1,8	-0,1	0,0	0,2

Anm.: Tabellen avser sysselsättning enligt nationalräkenskaperna. Offentliga myndigheter och kommunala myndigheter är nationalräkenskapsbegrepp 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 nationalräkenskapernas branschindelade (funktionsindelade) statistik.

¹ Tusental personer.

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	-1,2	-2,4	-2,8	-2,2	-1,0	-0,1	0,5	0,4	0,1	0,0	
Produktivitetsgap	0,3	-0,6	-0,4	-0,6	0,6	0,6	0,6	0,3	0,1	0,0	
Produktivitetsgap i näringslivet	0,6	-0,6	-0,2	-0,5	0,9	0,9	0,7	0,4	0,1	0,0	
Timgap	-1,5	-1,8	-2,4	-1,7	-1,5	-0,7	0,0	0,1	0,1	0,0	
Sysselsättningsgap	-1,7	-2,0	-2,1	-1,7	-1,3	-0,7	0,1	0,2	0,0	0,0	
Potentiella variabler	Nivå 2015	Procentuell förändring, fasta priser, om inte annat anges. Kalenderkorrigerade värden									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Potentiell BNP ¹	4 223	1,3	1,4	1,7	2,1	2,5	2,1	2,3	2,3	2,3	2,3
Potentiell produktivitet ²	475	0,3	0,5	0,7	1,2	1,3	1,0	1,4	1,5	1,5	1,6
Pot. produktivitet i näringslivet ²	523	0,6	0,9	1,2	1,8	1,8	1,8	2,0	1,9	1,9	1,9
Pot. antal arbetade timmar ³	7 869	1,2	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7
Pot. sysselsättning 15–74 år ⁴	4 900	1,1	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8
Jämviktsarbetslöshet 15–74 år ⁵		6,8	6,8	6,8	6,7	6,5	6,4	6,4	6,4	6,3	6,2
Potentiella variabler, löpande priser		Miljarder kronor									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Potentiell BNP ⁶		3 691	3 781	3 885	4 037	4 223	4 371	4 561	4 752	4 955	5 168

¹ Potentiell BNP till marknadspris, fasta priser, referensår 2015. Nivå avser miljarder kronor, löpande priser.² Nivå avser kronor per timme.³ Nivå avser miljoner timmar.⁴ Nivå avser tusental.⁵ I procent av potentiell arbetskraft.⁶ Beräknad som potentiell BNP till marknadspris (fasta priser, referensår 2015) multiplicerad med BNP-deflatorn, som är ett prisindex för producerade varor och tjänster enligt definitionen BNP i löpande priser dividerat med BNP i fasta priser.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 17 Löneutveckling och inflation

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Löneutveckling¹										
Totalt, konjunkturlönestatistiken	2,4	3,0	2,5	2,8	2,4	2,5	2,9	3,2	3,4	3,4
<i>Industri</i>	2,5	3,9	2,0	2,5	2,4	2,2	2,8	3,2	3,4	3,4
<i>Byggindustri</i>	3,1	2,6	3,0	3,1	1,6	3,0	2,9	3,2	3,4	3,4
<i>Näringslivets tjänstesektorer</i>	2,4	3,0	2,3	2,9	2,3	2,4	2,8	3,2	3,4	3,4
<i>Statliga myndigheter</i>	1,9	2,1	2,6	2,3	2,6	2,4	2,8	3,2	3,4	3,4
<i>Kommunala myndigheter</i>	2,3	2,7	2,9	2,8	2,7	2,8	3,1	3,3	3,5	3,4
Totalt, nationalräkenskaperna ²	3,1	2,8	2,1	1,9	3,2	2,6	3,2	3,2	3,4	3,4
Konsumentprisernas utveckling										
KPI ³	3,0	0,9	0,0	-0,2	0,0	1,0	1,5	1,6	2,2	2,7
KPIF ^{3,4}	1,4	1,0	0,9	0,5	0,9	1,4	1,7	1,7	1,9	2,0
Nettoprisindex ³	2,0	1,2	-0,3	-0,1	-0,9	0,4	1,5	1,7	2,3	2,8
Prisbasbelopp ⁵	42,8	44,0	44,5	44,4	44,5	44,3	44,8	45,5	46,2	47,2

¹ Nominell löneutveckling. Konjunkturlönestatistiken för 2016 avser prognos.² Kalenderkorrigerad. Timlönen enligt nationalräkenskaperna mäts som lönesumman dividerat med anställdas arbetade timmar.³ Konsumentprisindex, årsgenomsnitt.⁴ 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.⁵ Tusen kronor.

Källor: Medlingsinstitutet, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 18 Räntor och valutor

Årsgenomsnitt om inte annat anges. Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
6-månadersränta ¹	1,7	1,2	0,9	0,4	-0,3	-0,6	-0,6	-0,3	0,3	1,1
5-årsränta ¹	2,3	1,1	1,6	0,9	0,2	-0,2	0,3	1,1	1,8	2,4
10-årsränta ¹	2,6	1,6	2,1	1,7	0,7	0,5	1,0	1,7	2,4	3,0
Differens 10-årsränta Sverige–Tyskland ¹	0,0	0,0	0,5	0,5	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2
6-månadersränta (EUR) ¹	0,7	0,0	0,1	0,0	-0,3	-0,6	-0,6	-0,2	0,2	0,8
Växelkurs, kronindex KIX ²	108	106	103	107	113	112	112	111	110	110
SEK per EUR	9,0	8,7	8,7	9,1	9,4	9,5	9,4	9,3	9,2	9,2
SEK per USD	6,5	6,8	6,5	6,9	8,4	8,6	8,8	8,6	8,4	8,3
USD per EUR	1,4	1,3	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1

¹ Avser statsskuldväxel för löptider kortare än ett år och statsobligation för löptider längre än ett år.² Index, 1992-11-18 = 100.

Källor: Riksbanken och egna beräkningar.

2 Tabeller Utgifter

Tabell 19 Utgiftstak och budgeteringsmarginal

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020

	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	1 184	1 242	1 271	1 280	1 304
Budgeteringsmarginal	74	62	28	11	23	31	32	61	112	162
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	7,5	6,0	2,6	1,0	2,0	2,6	2,6	4,8	8,7	12,4

Anm.: Utgiftstakets nivå för 2020 är regeringens bedömning i denna proposition.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 20 Utgifter per utgiftsområde 2016–2020

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2016 Utfall ¹	2017 Anslag ²	2017 Prognos	2018 Beräknat	2019 Beräknat	2020 Beräknat
1 Rikets styrelse	12 672	13 313	13 479	13 522	13 634	13 832
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	15 035	15 284	15 368	15 695	15 896	16 443
3 Skatt, tull och exekution	10 840	10 986	10 926	11 175	11 346	11 545
4 Rättsväsendet	42 289	43 817	43 938	43 622	44 780	45 804
5 Internationell samverkan	2 070	2 019	2 070	1 917	1 921	1 926
6 Försvar och samhällets krisberedskap	49 366	50 739	49 233	51 197	53 375	55 376
7 Internationellt bistånd	31 971	36 286	36 288	41 361	43 845	45 318
8 Migration	41 251	32 685	35 018	17 536	12 603	11 806
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	63 371	70 404	69 544	68 656	67 177	66 976
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	105 614	107 081	104 461	103 231	102 588	103 837
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	35 928	34 774	34 798	33 908	33 329	33 054
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	86 106	89 491	89 277	92 656	95 780	99 069
13 Jämställdhet och nyanlända invandrarers etablering	19 200	32 635	27 862	27 864	20 918	17 989
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	72 531	75 657	73 681	76 621	78 270	79 910
15 Studiestöd	19 486	22 434	20 398	22 188	22 632	23 816
16 Utbildning och universitetsforskning	66 026	73 058	70 971	74 733	74 499	75 465
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	14 072	14 521	14 420	14 674	14 687	14 668
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	3 059	6 755	4 973	6 783	6 796	6 805
19 Regional tillväxt	2 614	3 595	3 397	3 405	3 486	3 410
20 Allmän miljö- och naturvård	7 299	8 910	8 589	8 123	8 394	8 235
21 Energi	2 721	2 876	2 844	2 738	2 795	2 353
22 Kommunikationer	50 087	55 158	55 271	55 898	58 675	60 041
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	15 898	17 205	17 127	19 328	18 223	17 923
24 Näringsliv	5 891	6 456	6 376	6 597	6 732	6 267
25 Allmänna bidrag till kommuner	93 350	105 555	105 457	105 814	106 037	106 103
26 Statsskuldräntor m.m.	1 743	16 468	13 586	10 659	19 640	29 560
27 Avgiften till Europeiska unionen	30 350	29 586	26 614	40 080	41 648	42 908
Minskning av anslagsbehållningar				-1 388	-3 485	-1 839
Summa utgiftsområden³	900 839	977 749	955 967	968 591	976 220	998 597
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor⁴	899 096	961 281	942 381	957 994	956 642	969 102
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	285 357		299 860	313 371	323 774	335 079
Takbegränsade utgifter	1 184 453		1 242 241	1 271 365	1 280 416	1 304 181
Budgeteringsmarginal	30 547		31 759	60 635	111 584	161 819
Utgiftstak⁵	1 215 000		1 274 000	1 332 000	1 392 000	1 466 000

¹ Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2017.² Inklusivt förslag enligt 2017 års proposition om Vårdringsbudget (prop. 2016/17:99).³ Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.⁴ Summa utgiftsområden exklusive U026 Statsskuldräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldräntor.⁵ Regeringens bedömning av utgiftstak för 2020 (se avsnitt 4.2).

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 21 Utgifter per utgiftsområde 2005–2020

Miljarder kronor.

Utfall 2005–2016, prognos 2017 och beräknat 2018–2020, anslagen har fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2017

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	12,7	13,5	13,5	13,6	13,8
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	15,4	15,7	15,9	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	10,8	10,9	11,2	11,3	11,5
4 Rättsväsendet	27,0	28,5	30,6	32,7	33,6	35,5	37,2	38,2	39,3	40,2	40,4	42,3	43,9	43,6	44,8	45,8
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	2,1	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	49,4	49,2	51,2	53,4	55,4
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	32,0	36,3	41,4	43,8	45,3
8 Migration	4,8	4,5	5,3	6,1	6,5	7,1	7,6	8,2	9,9	12,6	18,7	41,3	35,0	17,5	12,6	11,8
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	63,4	69,5	68,7	67,2	67,0
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	105,6	104,5	103,2	102,6	103,8
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	35,9	34,8	33,9	33,3	33,1
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	86,1	89,3	92,7	95,8	99,1
13 Jämställdhet och nyanlända invandrarers etablering	6,4	3,4	4,3	5,0	5,3	5,2	5,0	6,8	8,8	12,2	15,4	19,2	27,9	27,9	20,9	18,0
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	72,5	73,7	76,6	78,3	79,9
15 Studiestöd	20,2	20,6	19,7	19,5	21,4	22,6	21,8	21,1	20,6	20,0	19,2	19,5	20,4	22,2	22,6	23,8
16 Utbildning och universitetsforskning	43,3	46,1	41,8	44,2	48,9	53,3	53,6	53,7	56,3	59,3	62,8	66,0	71,0	74,7	74,5	75,5
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	9,0	9,6	10,1	10,1	10,3	11,3	12,1	12,5	12,9	13,0	13,4	14,1	14,4	14,7	14,7	14,7
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	3,1	5,0	6,8	6,8	6,8
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	2,6	3,4	3,4	3,5	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	8,6	8,1	8,4	8,2
21 Energi	1,4	1,6	2,2	2,1	3,0	2,7	2,9	2,7	2,6	2,9	2,3	2,7	2,8	2,7	2,8	2,4
22 Kommunikationer	31,7	31,0	44,3	61,5	40,6	39,8	38,7	42,9	43,7	46,0	47,2	50,1	55,3	55,9	58,7	60,0
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	15,9	17,1	19,3	18,2	17,9
24 Näringsliv	3,5	3,9	4,2	12,7	6,5	8,5	5,3	5,9	5,2	5,4	5,5	5,9	6,4	6,6	6,7	6,3
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	93,3	105,5	105,8	106,0	106,1
26 Statsskuldräntor m.m.	32,7	49,5	47,3	48,2	36,5	23,4	34,5	27,4	16,8	3,3	21,9	1,7	13,6	10,7	19,6	29,6
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	30,3	26,6	40,1	41,6	42,9
Minskning av anslagsbehållningar														-1,4	-3,5	-1,8
Summa utgiftsområden	725,0	765,5	769,2	790,3	781,3	786,4	801,5	811,1	827,4	840,9	889,3	900,8	956,0	968,6	976,2	998,6
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor	692,3	716,1	721,9	742,1	744,8	763,0	767,0	783,7	810,6	837,5	867,4	899,1	942,4	958,0	956,6	969,1
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	299,9	313,4	323,8	335,1
Takbegränsade utgifter	864,3	895,2	910,1	943,4	964,6	985,9	989,0	1022,2	1067,3	1095,5	1134,9	1184,5	1242,2	1271,4	1280,4	1304,2
Budgeteringsmarginal	5,7	11,8	27,9	13,6	24,4	38,1	74,0	61,8	27,7	11,5	23,1	30,5	31,8	60,6	111,6	161,8
Utgiftstak för staten	870	907	938	957	989	1024	1063	1084	1095	1107	1158	1215	1274	1332	1392	1466¹

¹ Regeringens bedömning av utgiftstak för 2020 i denna proposition.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna bedömningar.

Tabell 22 Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter 2005–2020

Utfall 2005–2016, prognos 2017 och beräknat 2018–2020, anslagen har fördelats till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2017. 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	1,1	1,1	1,1	1,1
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	1,3
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	3,6	3,5	3,4	3,5	3,5
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	0,2	0,2	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	4,2	4,0	4,0	4,0	4,2
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	2,7	2,9	3,3	3,3	3,5
8 Migration	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	1,1	1,6	3,5	2,8	1,4	1,4	0,9
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	5,4	5,6	5,4	5,4	5,1
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	8,9	8,4	8,1	8,0	8,0
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	2,8	2,7	2,6	2,5
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	7,3	7,2	7,3	7,5	7,6
<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>7,3</i>	<i>7,2</i>	<i>7,3</i>	<i>7,5</i>	<i>7,6</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	1,6	2,2	2,2	1,6	1,4
<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>1,6</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>	<i>1,6</i>	<i>1,4</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	6,1	5,9	6,0	6,1	6,1
<i>14 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>8,6</i>	<i>8,7</i>	<i>7,0</i>	<i>5,8</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>6,2</i>	<i>6,0</i>	<i>6,1</i>	<i>6,1</i>	<i>6,1</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	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8
<i>15 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>2,3</i>	<i>2,3</i>	<i>2,1</i>	<i>2,0</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>	<i>2,0</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,5</i>	<i>1,7</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</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	5,6	5,7	5,9	5,8	5,8
<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>5,6</i>	<i>5,7</i>	<i>5,9</i>	<i>5,8</i>	<i>5,8</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	1,2	1,2	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>1,2</i>	<i>1,2</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	0,3	0,4	0,5	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	0,2	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	0,7	0,6	0,7	0,6
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	4,4	4,4	4,6	4,6
<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>4,4</i>	<i>4,4</i>	<i>4,6</i>	<i>4,6</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	1,3	1,4	1,5	1,4	1,4
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	0,5	0,5
<i>24 Justerad för teknisk förändring</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>1,4</i>	<i>0,7</i>	<i>0,9</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
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	7,9	8,5	8,3	8,3	8,1
<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>7,9</i>	<i>8,5</i>	<i>8,3</i>	<i>8,3</i>	<i>8,1</i>
26 Statskuldräntor 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	2,6	2,1	3,2	3,3	3,3
Minskning av anslagsbehållningar														-0,1	-0,3	-0,1
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	24,1	24,1	24,6	25,3	25,7
Budgeteringsmarginal	0,7	1,3	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	6,0	2,6	1,0	2,0	2,6	2,6	4,8	8,7	12,4 ¹

¹ Regeringens bedömning av utgiftstak för 2020 i denna proposition.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna bedömningar.

3 Tabeller Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

Tabell 23 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	1 780	1 810	1 862	1 904	2 048	2 163	2 247	2 334	2 435	2 543
<i>procent av BNP</i>	48,7	49,1	49,4	48,4	49,0	49,4	49,0	49,0	49,1	49,1
Skatter och avgifter ¹	1 549	1 563	1 613	1 671	1 804	1 914	1 993	2 069	2 161	2 254
<i>procent av BNP</i>	42,4	42,4	42,8	42,4	43,2	43,7	43,5	43,4	43,6	43,6
Kapitalinkomster	73	70	72	62	62	66	65	68	71	78
Övriga inkomster ²	158	177	178	172	181	183	190	196	203	211
Utgifter	1 786	1 846	1 914	1 966	2 037	2 123	2 235	2 307	2 366	2 433
<i>procent av BNP</i>	48,9	50,1	50,8	49,9	48,7	48,5	48,7	48,4	47,7	47,0
Transfereringar och subventioner ³	659	687	719	730	748	762	801	830	845	865
Hushåll	535	559	584	588	604	623	643	658	670	687
Näringslivet	66	67	68	73	74	80	86	90	89	89
Utlandet	58	60	67	69	71	60	72	82	86	89
Konsumtion	921	955	993	1 032	1 086	1 144	1 204	1 235	1 267	1 304
Investeringar m.m.	159	164	166	171	176	191	203	211	219	229
Ränteutgifter ⁴	47	41	36	33	26	25	27	32	34	35
Finansiellt sparande	-7	-36	-51	-62	11	40	12	26	69	110
<i>procent av BNP</i>	-0,2	-1,0	-1,4	-1,6	0,3	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
Staten	-14	-39	-43	-50	12	49	28	50	98	136
Pensionssystemet	19	10	-5	4	8	3	-1	-5	-5	-2
Kommunsektorn	-13	-6	-3	-15	-10	-13	-14	-18	-24	-24
Strukturellt sparande, procent av potentiell BNP	0,8	0,2	-0,7	-0,8	0,2	1,0	0,3	0,6	1,4	2,2
Finansiell ställning										
Statsskuld, okonsoliderad	1 108	1 147	1 277	1 394	1 403	1 347	1 319	1 256	1 161	1 027
<i>Procent av BNP</i>	30,3	31,1	33,9	35,4	33,6	30,8	28,8	26,4	23,4	19,8
Statsskuld, okonsoliderad	1 076	1 113	1 236	1 347	1 352	1 295	1 266	1 202	1 106	971
<i>Procent av BNP</i>	29,4	30,2	32,8	34,2	32,3	29,6	27,6	25,2	22,3	18,8
Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld	1 372	1 392	1 524	1 781	1 837	1 820	1 813	1 778	1 720	1 623
<i>Procent av BNP</i>	37,5	37,8	40,4	45,2	43,9	41,6	39,5	37,3	34,7	31,4
Finansiell nettoförmögenhet	701	777	783	777	800	919	1 032	1 111	1 220	1 382
<i>Procent av BNP</i>	19,2	21,1	20,8	19,7	19,1	21,0	22,5	23,3	24,6	26,7

¹ Utfall 2016 enligt nationalräkenskaperna, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2016 som redovisas i avsnitt 5.2.

² Utgörs av bl.a. tillräknade inkomster som bruttoförs i nationalräkenskaperna, t.ex. kapitalförslitningen av investeringar.

³ Inklusiva ofördelade utgifter.

⁴ Inklusiva utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 24 Statens finanser

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	943	928	955	974	1 066	1 135	1 176	1 218	1 273	1 332
Skatter och avgifter ¹	801	785	808	839	928	993	1030	1065	1116	1168
Kapitalinkomster	37	32	34	24	22	24	23	25	25	28
Övriga inkomster ²	105	111	113	112	115	119	124	128	132	136
Utgifter	956	967	998	1 024	1 053	1 086	1 148	1 169	1 176	1 196
Transfereringar till privat sektor ³	378	387	401	408	414	406	432	446	450	457
Bidrag till kommunsektorn	184	181	191	203	220	247	268	255	246	243
Ålderspensionsavgifter	22	22	21	22	23	25	24	23	23	24
Konsumtion	245	256	269	275	286	296	305	315	320	327
Investeringar m.m.	88	90	89	88	87	92	98	104	111	119
Ränteutgifter ⁴	39	30	28	27	22	20	21	25	26	25
Finansiellt sparande	-14	-39	-43	-50	12	49	28	50	98	136
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,4</i>	<i>-1,1</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,3</i>	<i>0,3</i>	<i>1,1</i>	<i>0,6</i>	<i>1,0</i>	<i>2,0</i>	<i>2,6</i>
Budgetsaldo	68	-25	-131	-72	-33	85	2	51	100	125
<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>1,9</i>	<i>0,0</i>	<i>1,1</i>	<i>2,0</i>	<i>2,4</i>
Statsskuld, okonsoliderad	1 076	1 113	1 236	1 347	1 352	1 295	1 266	1 202	1 106	971
<i>procent av BNP</i>	<i>29,4</i>	<i>30,2</i>	<i>32,8</i>	<i>34,2</i>	<i>32,3</i>	<i>29,6</i>	<i>27,6</i>	<i>25,2</i>	<i>22,3</i>	<i>18,8</i>

¹ Utfall 2016 enligt nationalräkenskaperna, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2016 som redovisas i avsnitt 5.2.² Utgörs av bl.a. tillräknade inkomster som bruttoförs i nationalräkenskaperna, t.ex. kapitalförslitningen av investeringar.³ Inklusiva ofördelade utgifter.⁴ Inklusiva utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 25 Ålderspensionssystemet

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	243	250	253	263	277	291	300	309	320	335
Socialförsäkringsavgifter	195	202	208	214	224	234	244	254	265	275
Statliga ålderspensionsavgifter m.m.	22	22	21	23	24	26	24	24	23	24
Räntor, utdelningar m.m.	26	26	25	27	30	31	31	32	33	36
Utgifter	224	240	258	260	269	287	301	315	325	337
Pensioner	219	236	253	254	264	281	294	308	318	328
Övriga utgifter	4	4	5	5	6	6	6	7	8	9
Finansiellt sparande	19	10	-5	4	8	3	-1	-5	-5	-2
<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>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 26 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om inget annat anges. Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inkomster	810	847	877	904	959	1 020	1 076	1 097	1 124	1 156
Skatter ¹	538	561	582	603	636	671 ¹	702	731	762	792
Kommunal fastighetsavgift	14	15	15	16	16	16	17	19	19	20
Statsbidrag	136	131	140	148	161	185	203	189	179	175
<i>Skatter och statsbidrag, procent av BNP</i>	<i>18,8</i>	<i>19,2</i>	<i>19,5</i>	<i>19,5</i>	<i>19,4</i>	<i>19,9</i>	<i>20,1</i>	<i>19,7</i>	<i>19,4</i>	<i>19,0</i>
Kapitalinkomster	12	14	14	13	12	12	11	12	13	15
Övriga inkomster	110	125	126	125	135	136	143	147	151	156
<i>varav kompensation för moms</i>	<i>48</i>	<i>50</i>	<i>52</i>	<i>55</i>	<i>59</i>	<i>61</i>	<i>66</i>	<i>66</i>	<i>67</i>	<i>68</i>
Utgifter	823	853	880	919	969	1 033	1 090	1 115	1 147	1 181
Transfereringar till hushåll	39	40	40	41	41	43	43	44	45	46
Övriga transfereringar	30	32	33	35	37	42	41	42	43	43
Konsumtion	673	696	721	753	796	844	895	916	943	972
Investeringar ²	70	74	77	83	89	99	105	106	108	110
Ränteutgifter ³	10	11	9	8	5	5	6	7	8	9
Finansiellt sparande	-13	-6	-3	-15	-10	-13	-14	-18	-24	-24
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>
Resultat före extraordinära poster	7	19	13	14	16	25	17	12	9	8

Anm.: Skatter och statsbidrag som andel av BNP inkluderar inkomster från den kommunala fastighetsavgiften.

¹ Utfall 2016 enligt nationalräkenskaperna, vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2016 som redovisas i avsnitt 5.2.² Investeringarna inkluderar även köp av mark och fastigheter, netto.³ Inklusive utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 27 Strukturellt sparande

Procent av potentiell BNP om inte annat anges. Utfall för 2011–2016, prognos för 2017–2020

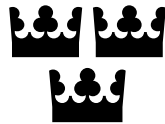
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Finansiellt sparande, miljarder kronor	-7	-36	-51	-62	11	40	12	26	69	110
Finansiellt sparande, procent av BNP	-0,2	-1,0	-1,4	-1,6	0,3	0,9	0,3	0,6	1,4	2,1
Justering för BNP-gap	0,5	1,1	1,4	1,1	0,5	0,0	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
Justering för arbetslöshetsgap	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Justering för skattebasernas sammansättning	0,3	0,2	-0,6	-0,5	-0,2	0,2	0,3	0,3	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	0,8	0,2	-0,7	-0,8	0,2	1,0	0,3	0,6	1,4	2,2
BNP-gap, procent ²	-1,2	-2,4	-2,8	-2,2	-1,0	-0,1	0,5	0,4	0,1	0,0

¹ Engångseffekter för 2012, 2013 och 2015 rör återbetalningen av försäkringspremier från AFA Försäkring. Engångseffekter 2014–2017 beror på periodiseringar av Sveriges avgift till Europeiska unionen. 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

Fördelningsspolitisk redogörelse

Innehållsförteckning

1	Inledning	8
2	Olika befolkningsgruppers ekonomiska standard.....	9
3	Inkomstfördelningens utveckling 1995–2015.....	12
4	Inkomster i den nedre delen av inkomstfördelningen	16
5	Inkomster i den övre delen av inkomstfördelningen	21
6	Fördjupning: Effekter på inkomstskillnaderna av förändringar i befolkningens sammansättning	25
7	Inkomstfördelningen när hänsyn tas till offentliga välfärdstjänster	29
8	Fördelningseffekter av regeringens politik	32
	Underbilaga.....	36

Tabellförteckning

Tabell 3.1	Olika inkomstslags bidrag till Gini-koefficientens förändring 1995–2015.....	14
Tabell 3.2	Inkomstskillnader inom EU 2000–2014	15
Tabell 4.1	Förändring av ersättningen 1995–2015 i ett urval av transfereringssystemen.....	17
Tabell 4.2	Indikatorer för risk för fattigdom och social utestängning i EU-länderna 2015	21
Tabell 5.1	Fördelning av totala kapitalvinster efter skatt 2015	24
Tabell 6.1	Förändring av Gini-koefficienten och andelen med låg relativ ekonomisk standard 1987–2013.....	28
Tabell 7.1	Individuella välfärdstjänster efter ändamål 2015.....	30
Tabell 7.2	Rörelser i inkomstfördelningen när rangordning sker efter utökad inkomst i stället för ekonomisk standard.....	31
Tabell 7.3	Inkomstspridning för olika inkomstslag 2015.....	31
Tabell 8.1	Effekter på Gini-koefficienten och på andelen med låg relativ ekonomisk standard.....	32
Tabell u.1	Svensk konsumtionsenhetskala	36
Tabell u.2	Offentligt finansierade individuella välfärdstjänster 2015	40
Tabell u.3	Nyckeltal 1995 och 2001–2015	42
Tabell u.4	Reformer som beaktas vid beräkning av politikens effekter på disponibel inkomst	43
Tabell u.5	Bedömning av fördelning av reformer på välfärdstjänstområdet på olika verksamhetsområden.....	43

Diagramförteckning

Diagram 2.1	Förändring av ekonomisk standard 1995–2015 för olika åldersgrupper	9
Diagram 2.2	Ekonomisk standard 1995–2015 för olika årsklasser i den äldre befolkningen.....	9
Diagram 2.3	Förändring av ekonomisk standard 1995–2015 för individer i olika hushållstyper, 20–64 år.....	10
Diagram 2.4	Transfereringars andel av bruttoinkomsten 2015 för individer i olika hushållstyper, 20–64 år.....	10
Diagram 2.5	Ekonomisk standard 2015 efter ålder	10
Diagram 2.6	Ekonomisk standard 2015 efter hushållstyp, 65 år och äldre	11
Diagram 2.7	Ekonomisk standard 2015 efter hushållstyp, 20–64 år	11
Diagram 2.8	Ekonomisk standard 2015 efter vistelsetid i Sverige.....	11
Diagram 2.9	Individuell disponibel inkomst för kvinnor och män i förvärvsaktiv ålder (20–64 år) 1995–2015.....	12
Diagram 3.1	Förändring av ekonomisk standard 1995–2015 i olika delar av inkomstfördelningen.....	12
Diagram 3.2	Fördelning av ekonomisk standard, 1995 resp. 2015.....	12
Diagram 3.3	Lorenzkurvan, 1995 resp. 2015	13
Diagram 3.4	Gini-koefficienten 1995–2015.....	13
Diagram 3.5	Gini-koefficienten för disponibel inkomst exklusive kapitalinkomster 1995–2015	14
Diagram 4.1	Förändring av ekonomisk standard 1995–2015 i den nedre delen av inkomstfördelningen.....	16
Diagram 4.2	Ekonomisk standard i förhållande till medianen i den nedre delen av inkomstfördelningen, 1995 resp. 2015.....	17
Diagram 4.3	Andel individer i olika inkomstgrupper efter huvudsaklig inkomstkälla 2015	17
Diagram 4.4	Simulerad inkomstutveckling 1995–2015 när transfereringarna räknas upp med inkomstindex	18
Diagram 4.5	Andel med låg ekonomisk standard 1995–2015.....	19
Diagram 4.6	Andel med låg relativ ekonomisk standard 2015 efter ålder.....	19
Diagram 4.7	Andel med låg relativ ekonomisk standard 2015, 65 år och äldre	19
Diagram 4.8	Andel med låg relativ ekonomisk standard 2015 efter hushållstyp, 20–64 år.....	20
Diagram 4.9	Andel med låg relativ ekonomisk standard 2015 efter vistelsetid i Sverige.....	20
Diagram 5.1	Förändring av ekonomisk standard 1995–2015 i den övre delen av inkomstfördelningen.....	21
Diagram 5.2	Förändring av ekonomisk standard i den översta tiondelen av inkomstfördelningen 1995–2015.....	22
Diagram 5.3	Ekonomisk standard i förhållande till medianen i den övre delen av inkomstfördelningen, 1995 resp. 2015.....	22

Diagram 5.4	Inkomstandelar i den övre delen av inkomstfördelningen, 1995 resp. 2015.....	22
Diagram 5.5	Inkomstandelar för den översta tiondelen av inkomstfördelningen, 1995 resp. 2015.....	23
Diagram 5.6	Bruttoinkomstens sammansättning i olika delar av inkomstördelningen, 1995 resp. 2015.....	23
Diagram 5.7	Den översta hundradelens inkomstsammansättning 1995–2015.....	23
Diagram 5.8	Realiserade kapitalvinster efter skatt 1995–2015	24
Diagram 5.9	Den översta hundradelens inkomstandel, 1900–2014	24
Diagram 5.10	Inkomstandelen för den översta tiondelen exkl. andelen för topprocenten, 1900–2014.....	25
Diagram 6.1	Förändring av olika gruppers befolkningsandel 1987–2013.....	26
Diagram 6.2	Förändring av befolkningens sammansättning 1987–2013 med avseende på utbildningsnivå.....	27
Diagram 6.3	Förändring av befolkningens sammansättning 1987–2013 med avseende på branschtillhörighet.....	27
Diagram 6.4	Bidrag från förändringar i befolkningens sammansättning till ökad inkomstojämlikhet 1987–2013.....	28
Diagram 7.1	Välfärdstjänster för individer i olika åldersgrupper 2015	30
Diagram 7.2	Välfärdstjänster i olika inkomstgrupper 2015.....	31
Diagram 8.1	Andel som får en förändrad ekonomisk standard	33
Diagram 8.2	Effekt på ekonomisk standard i olika inkomstgrupper	33
Diagram 8.3	Andel som får en förändrad utökad inkomst.....	34
Diagram 8.4	Effekt på utökad inkomst i olika inkomstgrupper	34
Diagram 8.5	Andel kvinnor respektive män (20 år och äldre) som får en förändrad individuell disponibel inkomst.....	35
Diagram 8.6	Andel kvinnor respektive män (20 år och äldre) som får en förändrad individuell utökad inkomst	35
Diagram 8.7	Effekt på individuell utökad inkomst för kvinnor respektive män (20 år och äldre).....	35
Diagram u.1	Hypotetisk Lorenz-kurva	37

Sammanfattning

- År 1995–2015 ökade de svenska hushållens reala ekonomiska standard med 74 procent. År 2015 hade gruppen sammanboende utan hemmaboende barn högst standard. Lägst standard hade grupperna utrikes födda med kort vistelsetid i Sverige, ensamstående kvinnor med barn och ensamstående pensionärer.
 - Den ekonomiska standarden har ökat för alla inkomstgrupper 1995–2015. Den mest påtagliga ökningen har dock skett i den yttersta toppen av fördelningen. Hundradelen med högst inkomster 2015 hade i genomsnitt nästan tre gånger högre ekonomisk standard än hundradelen med högst inkomster 1995.
 - Realiserade kapitalvinster, räntor och utdelningar är starkt koncentrerade till personer med höga disponibla inkomster. Utvecklingen för den yttersta inkomsttoppen beror i huvudsak på att dessa kapitalinkomster har ökat kraftigt.
 - Samtidigt har inkomsterna i den nedre delen av inkomstfördelningen ökat förhållandevis långsamt. Det förklaras delvis av att transfereringar utgör en större andel av inkomsterna i de lägre inkomstskikten än i de högre. Transfereringarna är vanligen kopplade till prisutvecklingen, eller bestämda i fasta belopp, och har inte ökat lika snabbt som lönerna.
 - Den långsammare utvecklingen för grupper med låga inkomster har också medfört att andelen personer med låg ekonomisk standard, mätt med en relativ låginkomstgräns, har ökat gradvis sedan mitten av 1990-talet.
 - Den kraftiga inkomstillväxten i toppen av inkomstfördelningen och den långsammare tillväxten i fördelningens nedre del har lett till en ökning av de samlade inkomstskillnaderna. När de ökade inkomstskillnaderna delas upp på de inkomstslag som ingår i den disponibla inkomsten förklaras de ökade skillnaderna framför allt av ökade och mer ojämnt fördelade kapitalinkomster.
 - De ökade inkomstskillnaderna förklaras också till en betydande del av att befolkningens sammansättning har förändrats över tid. Enligt en ny OECD-studie förklarar förändringar i sammansättningen med avseende på bl.a. ålder, hushållsstruktur och utbildningsnivå närmare hälften av de ökade inkomstskillnaderna i Sverige 1987–2013.
 - Inkomstskillnaderna har ökat såväl i Sverige som utomlands de senaste decennierna. Det har resulterat i ett ökat intresse för de ekonomiska, sociala och politiska konsekvenserna av ökad ojämlikhet och för möjligheterna att åstadkomma en mer inkluderande tillväxt.
 - Jämfört med de flesta andra länder har Sverige fortfarande en jämn inkomstfördelning. Vid en jämförelse mellan EU:s medlemsländer är Sverige ett av länderna med lägst risk för fattigdom och social utestängning.
 - Offentligt subventionerade välfärdstjänster, som omsorg om unga och gamla, utbildning samt hälso- och sjukvård, är en viktig del av fördelningspolitiken. När värdet av dessa tjänster inkluderas i beräkningarna reduceras de samlade inkomstskillnaderna med drygt 20 procent, främst till följd av att hushåll med 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, ger regeringens politik ett positivt bidrag till det ekonomiska välståndet för fler inkomstgrupper 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 har flera brister, men det finns en rad skäl att använda detta mått i fördelningsanalyser.¹ Uppgifter om disponibel inkomst är bl.a. lätt tillgängliga på regelbunden basis och måttets 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 ekonomiskt välstånd att de är mycket nära korrelerade med disponibel inkomst.

Den disponibla inkomsten består 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 ekvivalerad disponibel inkomst, eller hushållets ekonomiska standard. Varje individ i hushållet tilldelas denna ekono-

miska 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 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 mer utförlig redovisning av utvecklingen görs varje år i en 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 enbart baseras på disponibel inkomst) att underskatta nivån på det ekonomiska välståndet. Vidare bortser den traditionella analysen från välfärdstjänsternas utjämnande effekt på skillnaderna i ekonomiskt välstånd mellan olika grupper i befolkningen. Mot denna bakgrund är det angeläget att komplettera de traditionella fördelningsanalyserna. I två separata avsnitt i redogörelsen (avsnitt 7 och 8) tillämpas därför ett utvidgat inkomstbegrepp som tar hänsyn till värdet av offentligt finansierade 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. 2016/17:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. bilaga 3.

Data

Statistiska centralbyrån (SCB) framställer regelbundet statistik som beskriver utvecklingen och fördelningen av hushållens inkomster. Från och med undersökningsår 2014 är en ny totalräknad inkomstfördelningsstatistik (TRIF) källan till Sveriges officiella inkomstfördelningsstatistik. År 1975–2013 var källan undersökningen Hushållens ekonomi (HEK). 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 på ett urval ur TRIF. TRIF-urvalet finns tillgängligt för åren 2013–2015 och refereras till som Statistiskt analysregister (STAR) i denna redogörelse.

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

Den ekonomiska standarden har utvecklats olika för olika grupper i befolkningen 1995–2015

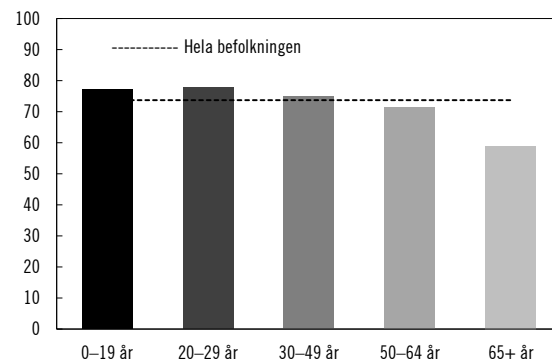
Hushållens reala disponibla inkomster tenderar att stiga över tiden, bl.a. till följd av en kontinuerlig produktivitetstillväxt i samhället. År 1995–2015 ökade den reala medianinkomsten i befolkningen med 74 procent, vilket motsvarar en ökning med i genomsnitt 2,8 procent per år.

Den ekonomiska standarden har förbättrats för samtliga åldersgrupper de senaste tjugo åren (se diagram 2.1). Personer över 65 år har haft en markant svagare utveckling än andra åldersgrupper. Orsaken är att pensionerna inte har ökat lika

snabbt som de förvärvsaktivas löner. Den reala inkomstförbättring som redovisas i diagram 2.1 beror dessutom till stor del på att pensionärskollektivet hela tiden förnyas och att de nyblivna pensionärerna har högre pension än de redan pensionerade. För de som hade gått i pension vid periodens början har inkomstutvecklingen varit betydligt svagare (se diagram 2.2). För gruppen 65 år och äldre som helhet ökade den reala medianinkomsten med ca 60 procent 1995–2015. För personer med ålderspension födda 1920–1929 respektive 1930–1939 ökade medianinkomsten med drygt 10 procent.

Diagram 2.1 Förändring av ekonomisk standard 1995–2015 för olika åldersgrupper

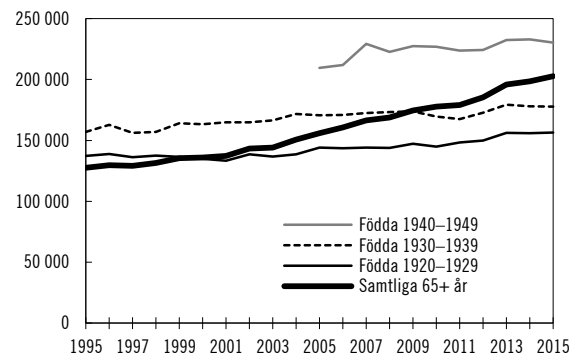
Förändring av medianinkomsten, procent



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2015.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 2.2 Ekonomisk standard 1995–2015 för olika årsklasser i den äldre befolkningen

Medianinkomst i kronor (2017 års priser)



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2015.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sedan 1995 har det även skett vissa förskjutningar i ekonomisk standard mellan olika hushållstyper. Bland personer i förvärvsaktiv ålder 20–64 år har t.ex. inkomsterna för sammanboende med barn ökat snabbare än medianinkomsten i befolkningen, medan ensamstående kvinnor med barn har haft en betydligt svagare utveckling (se diagram 2.3). Jämfört med andra hushållstyper består ensamstående föräldrars

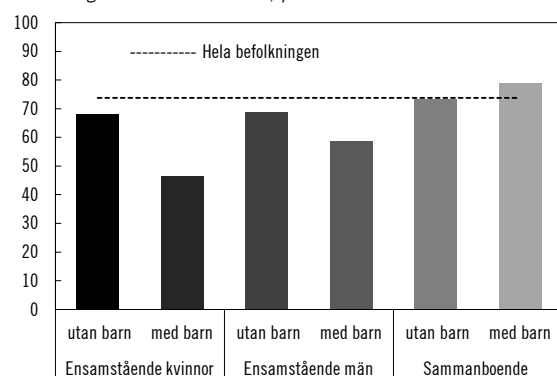
³ Se Statistiska centralbyrån, Övergång från urvalsbaserad till totalräknad inkomstfördelningsstatistik, Hushållens ekonomi bakgrundsfakta 2016:1.

⁴ Se underbilagan för en utförligare beskrivning av de datamaterial som används i redogörelsen.

samlade bruttointkomster i mindre utsträckning av faktorinkomster (t.ex. av löne- och kapitalinkomster). En större andel utgörs i stället av transfereringar som är förknippade med föräldraskap, t.ex. föräldrapenning och barnbidrag (se diagram 2.4). Dessa ersättningar har utvecklats långsammare än den genomsnittliga löneökningstakten (se även avsnitt 4 nedan).

Diagram 2.3 Förändring av ekonomisk standard 1995–2015 för individer i olika hushållstyper, 20–64 år

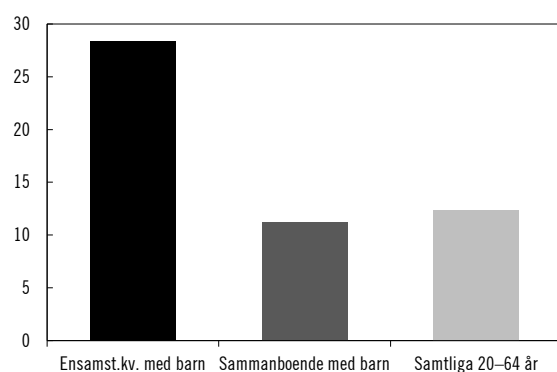
Förändring av medianinkomsten, procent



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2015.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 2.4 Transfereringars andel av bruttointkomsten 2015 för individer i olika hushållstyper, 20–64 år

Procent



Anm.: Andelarna beräknas som kvoten mellan de samlade transfereringsinkomsterna och de samlade bruttointkomsterna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den ekonomiska standardens nivå 2015 varierade mellan olika grupper i befolkningen

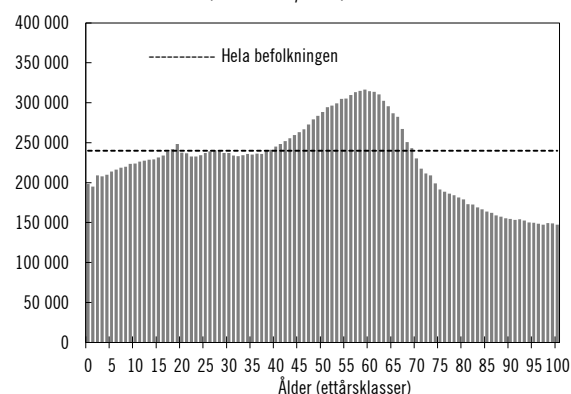
Nivån på den ekonomiska standarden varierar mellan olika grupper i befolkningen. Högst ekonomisk standard 2015 hade personer i åldersgrupperna runt 60 år (se diagram 2.5). Dessa är i regel sedan länge etablerade på arbetsmarknaden, och har därmed goda inkomster. Dessutom har försörjningsansvaret vanligtvis minskat i och

med att barnen har hunnit växa upp och flytta hemifrån.

Personer över 65 år, oftast ålderspensionärer, har i genomsnitt en relativt låg ekonomisk standard. Det finns dock betydande skillnader inom denna grupp. Äldre pensionärer har i genomsnitt lägre pensioner, och därmed lägre ekonomisk standard, än yngre pensionärer. År 2015 hade exempelvis en genomsnittlig 80-årig pensionär en ekonomisk standard som motsvarade knappt 75 procent av medianinkomsten i befolkningen. Yngre pensionärer (65–70 år) hade däremot i genomsnitt en ekonomisk standard som låg i nivå med medianinkomsten i befolkningen. De nyblivna pensionärernas relativt höga standard kan delvis förklaras av att många får tidsbegränsade utbetalningar av avtalspension under de första åren efter pensioneringen och att de i viss utsträckning fortfarande förvärvsarbetar.

Diagram 2.5 Ekonomisk standard 2015 efter ålder

Medianinkomst i kronor (2017 års priser)



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

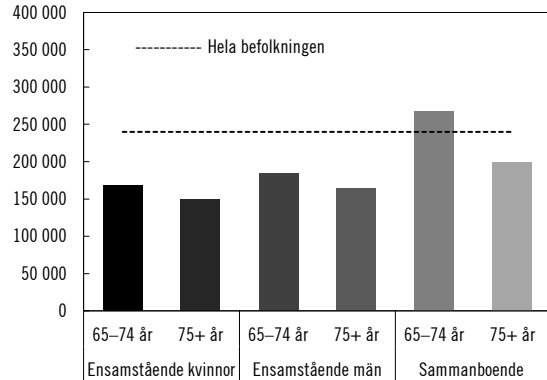
Sammanboende pensionärer har i genomsnitt högre ekonomisk standard än ensamstående pensionärer (se diagram 2.6). Bland de ensamstående har kvinnor i genomsnitt lägre ekonomisk standard än män. Pensionssystemet är utformat så att pensionen främst ska spegla tidigare arbetsinkomster. Eftersom det finns skillnader mellan kvinnor och män under arbetslivet (män har betydligt högre arbetsinkomster), kommer det därför också att finnas skillnader mellan kvinnor och män när de har gått i pension.⁵ Det finns även demografiska skäl till att

⁵ För en utförlig redogörelse av ekonomisk ojämställdhet bland pensionärer, se prop. 2016/17:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. bilaga 3.

kvinnor har lägre pensioner än män. Kvinnor lever i genomsnitt längre än män och pensionerna är generellt sett lägre för äldre pensionärer.

Diagram 2.6 Ekonomisk standard 2015 efter hushållstyp, 65 år och äldre

Medianinkomst i kronor (2017 års priser)

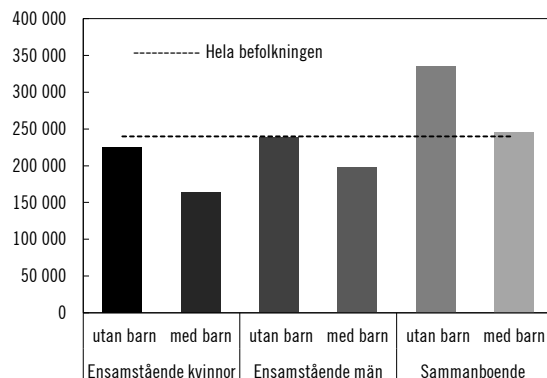


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ensamstående i förvärsaktiv ålder (20–64 år) har i genomsnitt lägre ekonomisk standard än sammanboende (se diagram 2.7). I hushåll med barn är den ekonomiska standarden i genomsnitt lägre än i 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 förvärsaktiv ålder har kvinnor i genomsnitt lägre ekonomisk standard än män. Denna skillnad förklaras bl.a. av att kvinnor i genomsnitt förvärsarbetar i mindre utsträckning än män, och att kvinnor är överrepresenterade i yrken och befattningar med lägre löner. Det finns dock även ett kvarstående, oförklarat lönegap mellan kvinnor och män när hänsyn tas till arbetstid, yrke, utbildning och ålder.

Diagram 2.7 Ekonomisk standard 2015 efter hushållstyp, 20–64 år

Medianinkomst i kronor (2017 års priser)

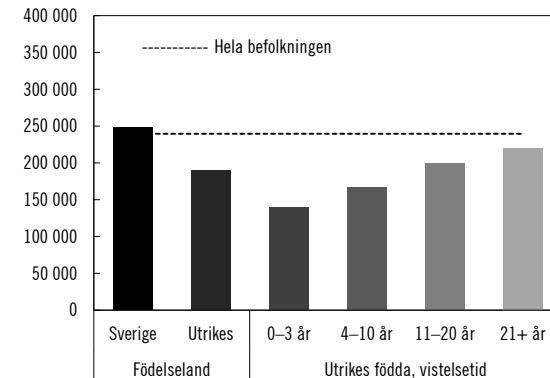


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utrikes födda har i genomsnitt lägre ekonomisk standard än inrikes födda (se diagram 2.8). Det allmänna mönstret är att ju kortare vistelsetiden är för en person som har invandrat till Sverige, desto längre ner i inkomstfördelningen återfinns personen.⁶ 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. Det finns en omfattande litteratur om orsakerna till att arbetsmarknads-situationen är sämre för utrikes födda än för inrikes födda. De vanligaste förklaringarna är problem kopplade till individens utbildning och tillgång till informella nätverk samt diskriminering.⁷

Diagram 2.8 Ekonomisk standard 2015 efter vistelsetid i Sverige

Medianinkomst i kronor (2017 års priser)



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kvinnors och mäns individuella disponibla inkomster har ökat i ungefär samma takt

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

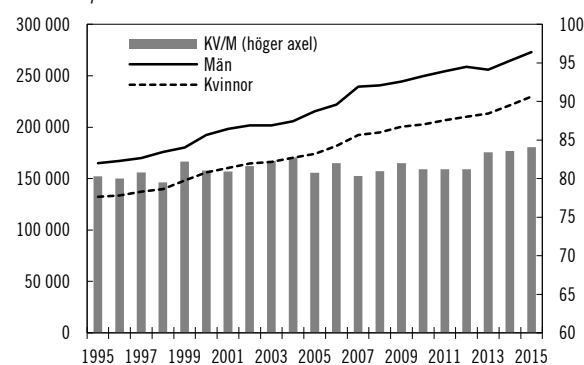
⁶ Placeringen i inkomstfördelningen varierar också med de invandrades ursprungsländer, se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12: 100 bilaga 3). Personer födda i något övrigt nordiskt land, EU15 eller i något av de rikare OECD-länderna har ungefär samma ekonomiska standard som inrikes födda. De som är födda i övriga länder är däremot kraftigt överrepresenterade i den nedre delen av inkomstfördelningen.

⁷ För en utförlig översikt, se Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO 2011:5).

kvinnor har betydligt lägre arbetsinkomster än män. Skatter och transfereringar jämnar dock ut inkomstskillnaden till viss del. Den individuella disponibla inkomsten för personer i förvärvsaktiv 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 2.9). I kronor räknat (fasta priser) har skillnaden i medianinkomst mellan kvinnor och män dock ökat 1995–2015, från ca 32 000 kronor till ca 43 000 kronor.

Diagram 2.9 Individuell disponibel inkomst för kvinnor och män i förvärvsaktiv ålder (20–64 år) 1995–2015

Medianinkomst i kronor (2017 års priser) och kvinnors andel av mäns inkomst i procent



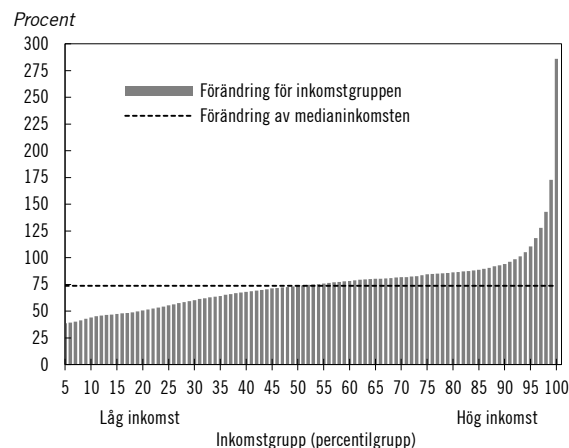
Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2015. Individuell disponibel inkomst definieras som summan av individens egna marknadsinkomster, transfereringar och skatter. Hushållsrelaterade transfereringar delas lika mellan sammanboende.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

3 Inkomstfördelningens utveckling 1995–2015

Den ekonomiska standarden har ökat mest i den övre delen av inkomstfördelningen

Den ekonomiska standarden har ökat över hela inkomstfördelningen 1995–2015. Det framgår om alla individer i befolkningen rangordnas efter ekonomisk standard och därefter delas in i hundra lika stora grupper, s.k. percentilgrupper (se diagram 3.1). Ökningen har varit störst i den övre delen av fördelningen. För den allra översta inkomstgruppen, percentilgrupp 100, ökade den genomsnittliga reala ekonomiska standarden med 286 procent. I den nedre delen av inkomstfördelningen har ökningen varit väsentligt mindre. Utvecklingen i den nedre respektive den övre delen av inkomstfördelningen analyseras mer ingående i avsnitten 4–5 nedan.

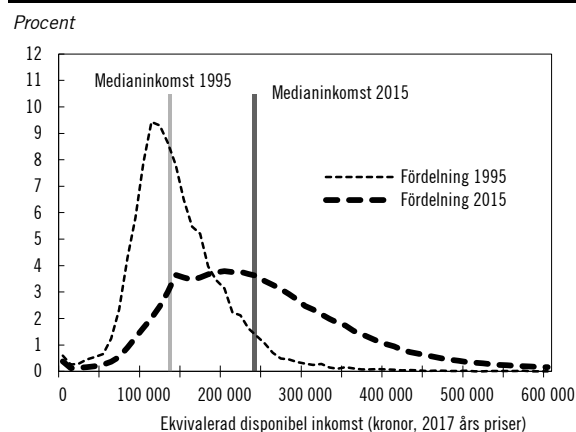
Diagram 3.1 Förändring av ekonomisk standard 1995–2015 i olika delar av inkomstfördelningen



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2015. Staplarna visar förändringen av genomsnittlig ekonomisk standard i respektive percentilgrupp. I de allra lägsta percentilgrupperna så låga att de inte kan antas spegla de faktiska levnadsförhållandena. En orsak är att dessa percentilgrupper till viss del innehåller individer som redovisar höga kapital- eller näringsförluster ett enstaka år. Av denna anledning redovisas inte utvecklingen för de allra lägsta percentilgrupperna i diagrammet.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konsekvensen av det utvecklingsmönster som visas i diagram 3.1, dvs. att det finns ett tydligt positivt samband mellan den ekonomiska standardens tillväxttakt och positionen i inkomstfördelningen, är att den samlade inkomstfördelningen har dragits isär (se diagram 3.2). Det relativa avståndet mellan den översta delen och mitten av fördelningen har ökat, liksom det relativa avståndet mellan mitten och den nedersta delen av fördelningen. Att inkomsterna generellt har ökat under perioden framgår av att fördelningen har förskjutits åt höger i diagrammet.

Diagram 3.2 Fördelning av ekonomisk standard, 1995 resp. 2015



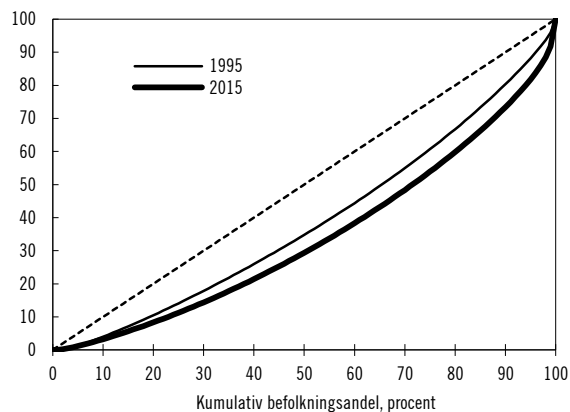
Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2015. Inkomster över 600 000 kronor visas inte i diagrammet. Negativa inkomster har satts lika med noll. Frekvensfördelningen i diagrammet baseras på inkomstintervall om 10 000 kronor.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De samlade inkomstskillnaderna har ökat

Ojämligheten i den samlade inkomstfördelningen brukar ofta beskrivas med hjälp av Lorenz-kurvan. Om befolkningens inkomster sorteras i stigande ordning visar Lorenz-kurvan hur stor andel av de samlade inkomsterna som tillfaller en viss del av befolkningen (se diagram 3.3). Ju mer kurvan avviker från diagonallinjen, desto ojämnare är fördelningen. Att Lorenz-kurvan för 2015 ligger under kurvan för 1995 betyder att fördelningen har blivit mer ojämn. År 1995 förfogade exempelvis de 50 procent som hade lägst inkomst tillsammans över 34,7 procent av de samlade disponibla inkomsterna (justerade för försörjningsbörda). År 2015 hade denna andel sjunkit till 29,4 procent. År 1995 förfogade de 20 procent som hade högst inkomst tillsammans över 33,2 procent av inkomsterna. År 2015 hade denna andel stigit till 40,2 procent.

Diagram 3.3 Lorenz-kurvan, 1995 resp. 2015

Kumulativ inkomstandel, procent



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2015.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

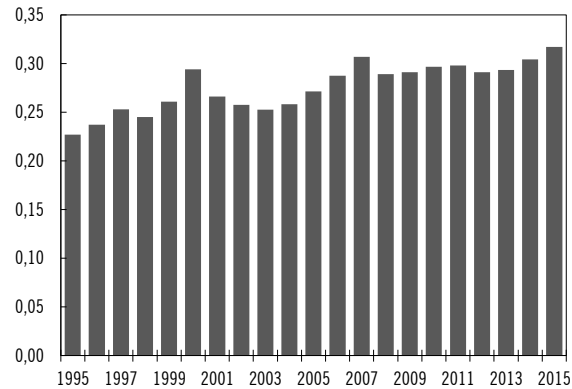
Gini-koefficienten är det vanligast förekommande sammanfattande måttet på spridningen i en inkomstfördelning.⁸ Gini-koefficienten kan anta värden mellan 0 och 1. Vid maximal ekonomisk jämlikhet (alla har samma inkomst) antar koefficienten värdet 0. Vid maximal ojämlikhet (en

⁸ Gini-koefficienten kan definieras utifrån Lorenz-kurvan i diagram 3.3, nämligen som kvoten mellan den yta som avgränsas av diagonallinjen och Lorenz-kurvan och den totala ytan under diagonallinjen. 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.

person får alla inkomster) antar koefficienten värdet 1. År 1995–2015 ökade Gini-koefficienten för ekvivalerad disponibel inkomst från 0,227 till 0,317 (se diagram 3.4). Det innebär att inkomstskillnaderna, mätt på detta sätt, ökade med 40 procent.

Diagram 3.4 Gini-koefficienten 1995–2015

Gini-koefficienten



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2012, Statistiskt analysregister (STAR) 2013–2015. Realiserade kapitalvinster ingår i inkomstmättet. Gini-koefficienten när inkomsterna mäts exklusive realiserade kapitalvinster redovisas i diagram 3.5 nedan.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Gini-koefficienten har ökat trendmässigt sedan 1995, men den varierar relativt mycket mellan olika år. Den ekonomiska kris som inleddes 2008, med kraftigt fallande kapitalvinster⁹ till följd av en svag utveckling på aktie- och bostadsmarknaden, fick till följd att inkomstskillnaderna föll tillbaka från 2007 års historiskt höga nivå. År 2009–2013 var Gini-koefficienten förhållandevis stabil. De sista två åren för vilka utfallsdata finns tillgängliga, 2014 respektive 2015, har Gini-koefficienten återigen ökat.

Kapitalinkomsternas bidrag till de samlade inkomstskillnaderna har ökat

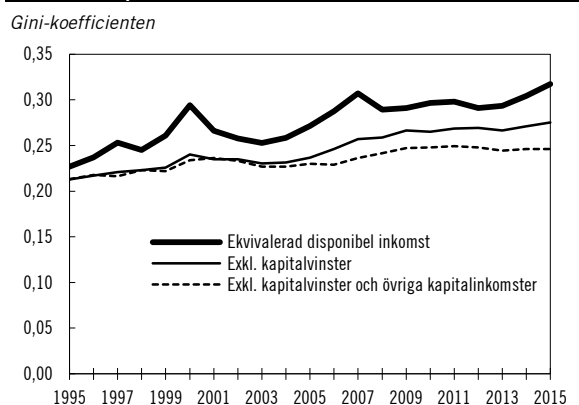
I diagram 3.5 redovisas Gini-koefficientens utveckling när hushållens inkomster mäts exklusive realiserade kapitalvinster. Kapitalvinsterna varierar kraftigt mellan enskilda år och speglar inte individens avkastning på kapital på ett helt rättvisande sätt (de syns bara det år när tillgångarna realiserar, medan värdet kan ha byggts upp

⁹ Med kapitalvinster avses realiserade vinster vid försäljning av värdepapper, bostäder m.m.

under flera år). När kapitalvinsterna rensas bort blir variationerna mellan åren därför betydligt mindre. Den trendmässiga ökningen av inkomstspridningen blir också något flackare. Den långsiktiga trenden mot ökade inkomstskillnader finns dock fortfarande kvar.

Om även övriga kapitalinkomster (räntor och utdelningar) exkluderas blir den trendmässiga ökningen av inkomstspridningen ännu något flackare. Sett över hela perioden 1995–2015 är det därför tydligt att kapitalvinster och övriga 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 komponenter i den disponibla inkomsten än kapitalinkomster också har påverkat utvecklingen.

Diagram 3.5 Gini-koefficienten för disponibel inkomst exklusive kapitalinkomster 1995–2015



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2012, Statistiskt analysregister (STAR) 2013–2015.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inkomstspridningen kan delas upp på samtliga inkomstslag som ingår i den disponibla inkomsten. Vissa inkomstslag såsom löneinkomster, kapitalvinster och övriga kapitalinkomster är ojämnt fördelade och bidrar till skevheten, medan skatter och transfereringar verkar utjämnande. Den viktade summan av de positiva och negativa bidragen uppgår till den totala inkomstspridningen. Det största bidraget till inkomstspridningen kommer från löneinkomsterna. Orsaken till detta är inte att lönerna är mest ojämnt fördelade, utan att löneinkomst är det största inkomstslaget och därmed har den största vikten. Genom att studera hur de olika inkomstslagens bidrag till Gini-koefficienten har utvecklats över tiden kan även förändringar i inkomstspridningen hänföras till de olika inkomstslagen.

I tabell 3.1 görs en uppdelning av olika inkomstslags bidrag till förändringen av Gini-koefficienten 1995–2015. Bidragen kan vara både positiva och negativa, och vissa bidrag kan därför vara större än den totala ökningen av Gini-koefficienten.¹⁰ Sett över hela perioden är det framför allt ökade kapitalinkomster, samt en ökad koncentration av dessa till toppen av inkomstfördelningen, som förklarar de ökade inkomstskillnaderna. En följd effekt av kapitalinkomsternas ökade betydelse är att kapitalinkomstskatten också har ökat i volym och blivit mer koncentrerad till toppen av inkomstfördelningen, vilket har haft en något dämpande effekt på de ökade inkomstskillnaderna.

Tabell 3.1 Olika inkomstslags bidrag till Gini-koefficientens förändring 1995–2015

Gini-enheter	1995–2005	2005–2015	1995–2015
Löne- och näringsinkomster	0,034	-0,065	-0,031
Kapitalinkomster (inkl. kapitalvinster)	0,053	0,054	0,107
Transfereringar (inkl. pension)	-0,016	0,002	-0,014
Skatter (exkl. kapitalinkomstskatt)	-0,008	0,053	0,045
Kapitalinkomstskatt	-0,013	-0,012	-0,025
Giniförändring	0,050	0,032	0,082

Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2012, Statistiskt analysregister (STAR) 2013–2015. Av metodtekniska skäl avviker Giniförändringarna något från de som redovisas i diagram 3.5 och i tabell u.3.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Övriga skatter (dvs. exkl. kapitalinkomstskatt) har bidragit till de ökade inkomstskillnaderna 1995–2015. Under 1990-talet ökade skatternas utjämnande effekt, bl.a. genom införandet av värnskatten och egenavgifterna i pensionssystemet. Under 2000-talet har dock inkomstskatternas utjämnande effekt minskat till följd av bl.a. kompensationen för egenavgiften i början av 2000-talet, införandet av jobbskatteavdraget 2007 samt avskaffandet av fastighets- och förmögenhetsskatten.

Sett över hela perioden 1995–2015 har löneinkomsternas bidrag till Gini-koefficienten minskat. Löneinkomster bidrog till ökade inkomstskillnader under 1990-talets senare del då lönespridningen ökade. Under 2000-talet har lönespridningen stagnerat, och sedan mitten av

¹⁰ För en närmare beskrivning av dekomponeringsmetodiken, se underbilagan.

2000-talet har lönernas bidrag till den samlade inkomstspridningen i stället minskat.

Inkomstskillnaderna har ökat även internationellt

Jämfört med andra länder har Sverige en jämn inkomstfördelning

Internationellt jämförbar statistik över inkomstfördelningen i olika länder sammanställs regelbundet av olika statistikproducenter. Den mest aktuella statistiken kommer från Eurostat och avser inkomståret 2014 (se tabell 3.2).

Tabell 3.2 Inkomstskillnader inom EU 2000–2014

Gini-koefficienter

	2014	2007	2000
Slovakien	0,24	0,24	--- ¹⁾
Slovenien	0,25	0,23	0,22
Tjeckien	0,25	0,25	0,25
Sverige	0,25	0,24	0,24
Finland	0,25	0,26	0,27
Belgien	0,26	0,28	0,28
Nederländerna	0,27	0,28	0,27
Österrike	0,27	0,28	0,24
Danmark	0,27	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
Irland	0,30	0,30	0,29
Tyskland	0,30	0,30	0,25
Kroatien	0,31	--- ¹⁾	--- ¹⁾
Polen	0,31	0,32	0,30
Italien	0,32	0,31	0,29
Storbritannien	0,32	0,34	0,35
Cypern	0,34	0,29	--- ¹⁾
Portugal	0,34	0,36	0,37
Grekland	0,34	0,33	0,33
Spanien	0,35	0,32	0,33
Estland	0,35	0,31	0,35
Lettland	0,35	0,38	0,34 ²⁾
Bulgarien	0,37	0,36	0,26
Rumänien	0,37	0,36	0,30
Litauen	0,38	0,35	0,31

1) Data saknas. 2) Data saknas för 2000; i stället används data för 1999.

Anm.: I tabellen rangordnas länderna efter storleken på Gini-koefficienten 2014. Inkomster exkl. kapitalvinster.

Källa: Eurostat (EU-SILC).

Olikheter med avseende på data och metodval gör att Eurostats och den officiella statistikens beräkningar av Gini-koefficienten inte är helt

jämförbara. Eurostats beräkningar baseras t.ex. på ett väsentligt mindre individurval och en annan ekvivalensskala för att justera för försörjningsbörd. Vidare ingår inte realiserade kapitalvinster i Eurostats inkomstbegrepp.

Sverige har i ett internationellt perspektiv en mycket jämn inkomstfördelning. Vid en jämförelse mellan EU:s medlemsländer 2014 framgår att Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Sverige och Finland hade de lägsta inkomstskillnaderna. Gini-koefficienten för Sverige var ca 0,25, vilket kan jämföras med ca 0,31 för EU som helhet.

Inkomstskillnaderna har ökat i de flesta EU-länder under 2000-talet. Krisåren 2008–2010 sjönk Gini-koefficienten i en majoritet av EU-länderna, vilket tillfälligt bromsade utvecklingen mot ökade inkomstskillnader i dessa länder. År 2010–2014 har inkomstskillnaderna återigen ökat i flertalet medlemsländer.¹¹

Ökat fokus på inkomstfördelningsfrågor och inkluderande tillväxt

De senaste åren har intresset för fördelningsfrågor ökat i många länder och i flera internationella organisationer.¹² De ökande inkomstskillnaderna, där toppinkomsterna ökar snabbt medan de lägsta inkomsterna i många länder ligger stilla eller till och med sjunker, är ett skäl. Den globala finanskrisen och den långsamma ekonomiska återhämtningen efter denna i många länder är ett annat. I främst USA finns en diskussion om huruvida de ökade inkomstskillnaderna var en av orsakerna till finanskrisen 2008.¹³

Det ökade intresset för fördelningsfrågor handlar både om de ekonomiska och de politiska och sociala konsekvenserna av ökad ojämlikhet. I fråga om de ekonomiska konsekvenserna finns en oro för att stora inkomstskillnader kan påverka ekonomins funktionssätt. En relativt omfattande forskningslitteratur ställer frågan om ökad ojämlikhet undergräver förutsättningarna

¹¹ Samma mönster framträder i en nyligen publicerad OECD-rapport som undersöker hur inkomstfördelningen i OECD-länderna utvecklades under krisåren och den efterföljande återhämtningen; se *Income Inequality Update: No Light at the End of the Tunnel* (OECD 2016).

¹² Se t.ex. *In it Together: Why Less Inequality Benefits All* (OECD 2015) och *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective* (IMF 2015).

¹³ Se t.ex. Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, 2010; Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, 2012 och Fitoussi och Saraceno, *Inequality and Macroeconomic Performance*, Documents de Travail de l'OFCE 2010:13.

för uthållig tillväxt eller om ökade inkomstskillnader påverkar de val som individer gör på ett sådant sätt att den ekonomiska tillväxten stärks.¹⁴ I 2013 års fördelningspolitiska redogörelse ges en kort översikt av kunskapsläget baserat på forskningslitteraturen.¹⁵ Den visar att det finns ett antal olika sätt på vilka fördelningen av ekonomiska resurser kan påverka inte bara de ekonomiska utan också de politiska val som individer gör – och därmed också tillväxten i ekonomin. Ökad inkomstspridning kan därför ha både positiva och negativa effekter på tillväxten beroende på hur samhället är organiserat och vilken utvecklingsfas det befinner sig i.

Globaliseringen och den snabba teknologiska utvecklingen skapar både möjligheter och utmaningar. Ökad internationell konkurrens och handel driver utvecklade länder att röra sig uppåt i värdekedjan – men kan också skapa press nedåt på lönerna och en ökad risk för arbetslöshet, framför allt i låg- och medelinkomstskikten.¹⁶ Samtidigt ger den globala ekonomin, ny teknik och innovationer möjlighet till mycket höga arbets- och kapitalinkomster för vissa. Den översta inkomsttoppens andel av de totala inkomsterna har därför ökat kraftigt i många länder (se vidare avsnitt 5 nedan). Om det ökade välståndet bara kommer vissa till del kan ett motstånd mot de förändringar som globalisering och ny teknik medför växa fram och undergräva förutsättningarna för fortsatt välståndsökning. Den senaste tidens populistiska och protektionistiska strömningar i USA och i flera europeiska länder kan ses som ett uttryck för ett sådant motstånd.

De ökade inkomstskillnaderna, och de sociala, politiska och ekonomiska konsekvenser de tycks få, har därför också väckt ett ökat intresse för möjligheterna att åstadkomma vad som i debatten betecknas som inkluderande tillväxt. Här ligger fokus främst på vad som krävs av samhällets institutioner och av den ekonomiska politiken för att jämlikhet och ökat välstånd ska kunna uppnås samtidigt. Ett antal länder, främst Sverige och övriga nordiska länder, har under en längre

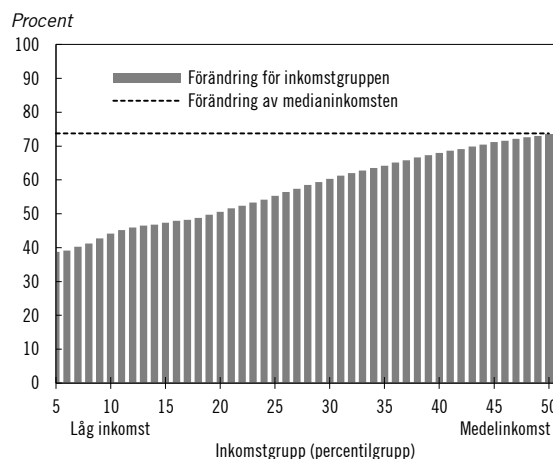
tid lyckats kombinera hög tillväxt med relativt små inkomstskillnader. Frågan som ställs i detta sammanhang är därför vad det är i dessa ekonomier som har möjliggjort ett sådant positiv samband mellan effektivitet och jämlikhet.

4 Inkomster i den nedre delen av inkomstfördelningen

Inkomsterna har ökat långsammare i den nedre delen än i mitten av inkomstfördelningen

År 1995–2015 har inkomstillväxten varit svagare i den nedre delen än i mitten av inkomstfördelningen (se diagram 4.1). Inkomstillväxten har dessutom, med undantag för den allra nedersta delen av fördelningen, varit svagare i lägre inkomstlagen än i högre. Den nedre halvan av inkomstfördelningen har därför dragits isär.

Diagram 4.1 Förändring av ekonomisk standard 1995–2015 i den nedre delen av inkomstfördelningen



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2015. Staplarna visar förändringen av genomsnittlig ekonomisk standard i respektive percentilgrupp. I de allra lägsta percentilgrupperna är inkomsterna så låga att de inte kan antas spegla de faktiska levnadsförhållandena. En orsak är att dessa percentilgrupper till viss del innehåller individer som redovisar höga kapital- eller näringsförluster ett enstaka år. Av denna anledning redovisas inte utvecklingen för de allra lägsta percentilgrupperna i diagrammet. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De ökade inkomstskillnaderna i den nedre delen av inkomstfördelningen framgår även av diagram 4.2. Diagrammet visar hur den ekonomiska standarden i förhållande till medianen har förändrats i olika delar av fördelningen. År 1995 hade en genomsnittlig individ i den 10:e percentilgruppen 64 procent av medianinkomsttagarens ekonomiska standard. År 2015 hade denna andel sjunkit till 53 procent. Förändringen har varit mindre längre upp i fördelningen. År 1995 hade

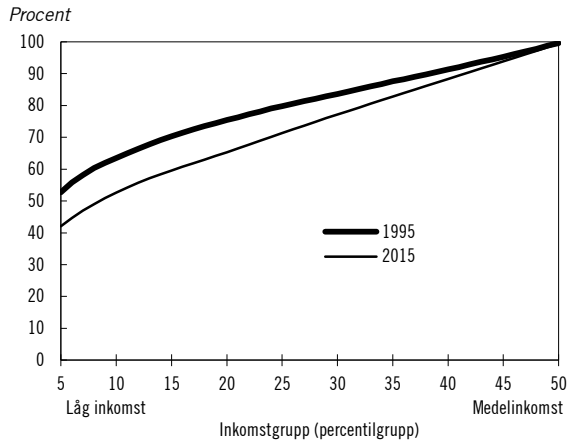
¹⁴ Se t.ex. Cingano, Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163, 2014 för en översikt av litteraturen på området.

¹⁵ Se prop. 2012/13:100 bilaga 2.

¹⁶ Se t.ex. Report of the Commission on Inclusive Prosperity (Center for American Progress 2015) och Goos, Manning och Salomons, Job Polarization in Europe, American Economic Review, 2009.

t.ex. en genomsnittlig person i den 40:e percentilgruppen 91 procent av medianinkomsttagarens ekonomiska standard. År 2015 hade denna andel sjunkit till 88 procent.

Diagram 4.2 Ekonomisk standard i förhållande till medianen i den nedre delen av inkomstfördelningen, 1995 resp. 2015

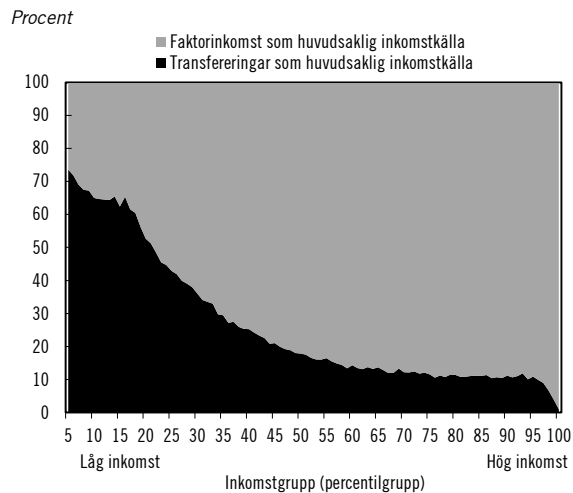


Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2015. Diagrammet visar kvoten mellan genomsnittlig ekonomisk standard för en viss percentilgrupp och medianinkomsten i fördelningen.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skillnader mellan lönerna och transfereringarnas ökningstakt förklarar en stor del av utvecklingen

En bidragande orsak till att inkomsttillväxten har varit förhållandevis svag i den nedre delen av inkomstfördelningen är att andelen individer som får sin huvudsakliga försörjning från olika typer av transfereringar är större där än i de högre inkomstskikten (se diagram 4.3). Transfereringarna är vanligtvis kopplade till prisutvecklingen, eller bestämda i fasta belopp. Ersättningsnivåerna justeras ibland också diskretionärt, vilket gör att merparten av transfereringarna ändå har vuxit något snabbare än prisutvecklingen sedan mitten av 1990-talet (se tabell 4.1). Exempelvis har taket i arbetslöshetsförsäkringen, som förblir nominellt oförändrat i avsaknad av politiska beslut, justerats vid ett flertal tillfällen sedan mitten av 1990-talet. De flesta transfereringarna har dock inte vuxit i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen (inkomstindex).

Diagram 4.3 Andel individer i olika inkomstgrupper efter huvudsaklig inkomstkälla 2015



Anm.: I beräkningarna ingår alla individer i respektive percentilgrupp som är 20 år eller äldre. En individ bedöms ha transfereringar som huvudsaklig inkomstkälla om transfereringarna utgör mer än hälften av den individuella bruttoinkomsten. Faktorinkomst avser inkomster av lön, näringsverksamhet och kapital.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 4.1 Förändring av ersättningen 1995–2015 i ett urval av transfereringssystemen

	Förändring i förhållande till prisindex (KPI)	Förändring i förhållande till inkomstindex
Lägsta dag ersättning i arbetslöshetsförsäkringen	1,2	0,7
Högsta dag ersättning i arbetslöshetsförsäkringen	1,3	0,8
Sjukpenning, tak	1,0	0,6
Föräldraförsäkring, tak	1,0	0,6
Föräldraförsäkring, grundnivå ¹⁾	1,5	0,9
Föräldraförsäkring, lägst nivå ²⁾	2,4	1,5
Garantipension ³⁾	1,0	0,8
Sjukersättning, garantinivå ²⁾	1,0	0,8
Barnbidrag, grundbelopp	1,1	0,7
Ekonomiskt bistånd ⁴⁾	1,2	0,9
Studiemedel ⁵⁾	1,1	0,8

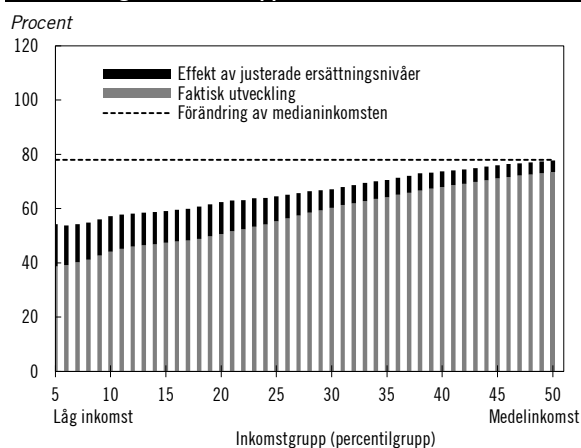
1) Avser 2002–2015. 2) Lägst nivå likställs med de garantidagar som fanns före 2002. 3) Avser 2003–2015. 4) Avser 1998–2015, ekonomiskt bistånd för en ensamstående förälder med två barn 11–14 år. 5) Avser 1999–2015.
Anm.: Ett värde på t.ex. 0,7 visar att ersättningen har ökat 30 procent mindre än ökningen av index under motsvarande period. Ett värde större än ett visar att ersättningen har ökat mer än index.
Källa: Egna beräkningar.

Mikrosimuleringsmodellen FASIT kan användas för att ge en viss uppfattning om den kvantitativa betydelsen för inkomstfördelningen av att transfereringarna inte har ökat i takt med den

genomsnittliga inkomstutvecklingen.¹⁷ Eftersom modellberäkningen bygger på vissa förenklande antaganden ska den tolkas med försiktighet. Modellen tar t.ex. inte hänsyn till att en uppräknig av transfereringarna i takt med inkomstutvecklingen skulle behöva finansieras, t.ex. genom skatthöjningar. Detta skulle få direkta effekter på inkomstfördelningen som inte fångas av beräkningen. Höjda ersättningar i transfereringssystemen (och eventuellt höjda skatter) kan också ge upphov till förändrade drivkrafter till arbete, vilket i sin tur skulle kunna påverka inkomstfördelningens utveckling. En eventuell sådan effekt fångas inte heller av beräkningen.

I modellberäkningen korrigeras transfereringarnas eftersläpning i förhållande till den genomsnittliga inkomstutvecklingen 1995–2015 genom en ofinansierad justering av ersättningsnivåerna i 2015 års transfereringssystem. Justeringen beräknas förstärka de disponibla inkomsterna med ca 50 miljarder kronor. De högre ersättningsnivåerna skulle ha bidragit till en jämnare inkomstutveckling 1995–2015 i den nedre halvan av inkomstfördelningen (se diagram 4.4). För de flesta percentilgrupper i den nedre halvan av fördelningen förklaras knappt hälften av skillnaden i förhållande till medianinkomstens utveckling av att transfereringarna inte har ökat i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen.

Diagram 4.4 Simulerad inkomstutveckling 1995–2015 när transfereringarna räknas upp med inkomstindex



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2015.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Modellberäkningen visar också att ökningen av de samlade inkomstskillnaderna (Gini-koefficienten) 1995–2015 skulle ha blivit ca 10 procent lägre till följd av de högre ersättningsnivåerna i 2015 års transfereringssystem. Den relativt måttliga effekten på Gini-koefficienten antyder att det främst är utvecklingen i inkomstfördelningens övre del som har bidragit till Gini-koefficientens ökning 1995–2015.

Det finns även andra orsaker till att inkomsttillväxten har varit svagare i den nedre delen av fördelningen än i mitten. Inkomstfördelningen har bl.a. påverkats av de demografiska förändringar som har ägt rum sedan mitten av 1990-talet. I avsnitt 6 nedan visas att en ökad andel ensamhushåll och en ökad andel utrikes födda i befolkningen har bidragit till ökade inkomstskillnader i den nedre delen av fördelningen. Inkomstfördelningen har även påverkats av förändringar i skattesystemet. Jobbskatteavdraget har t.ex. haft en större positiv effekt på disponibelinkomsterna i mitten av fördelningen, där andelen förvärvsarbetande är relativt hög, än i de lägre inkomstskikten.

Andelen personer med låg relativ ekonomisk standard har ökat

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 levnadsstandarden. 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.

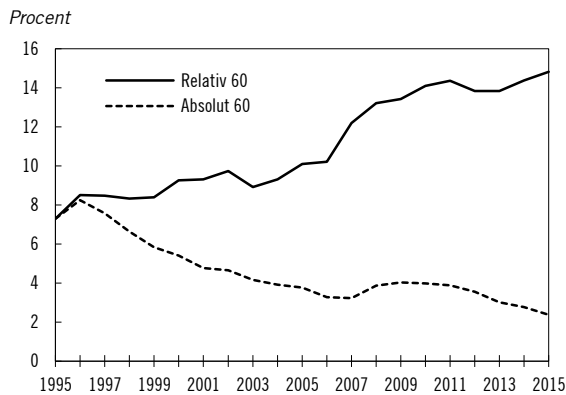
De indirekta, inkomstbaserade, måtten kan vara både absoluta och relativa. En absolut gräns innebär att låginkomstgränsen låses ett visst år och därefter bara skrivs upp med prisutvecklingen. Med en relativ gräns följer gränsen med när medelinkomsten i ett samhälle ökar. Det betyder att fattigdom med detta mått 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 – har andelen med låg ekonomisk standard minskat i stort sett kontinuerligt sedan mit-

¹⁷ Se underbilagan för en beskrivning av FASIT-modellen och de antaganden och överväganden som ligger till grund för modellberäkningen.

ten av 1990-talet (se diagram 4.5). Orsaken till minskningen är att de reala inkomsterna har ökat även för dem med förhållandevis låga inkomster.

Diagram 4.5 Andel med låg ekonomisk standard 1995–2015



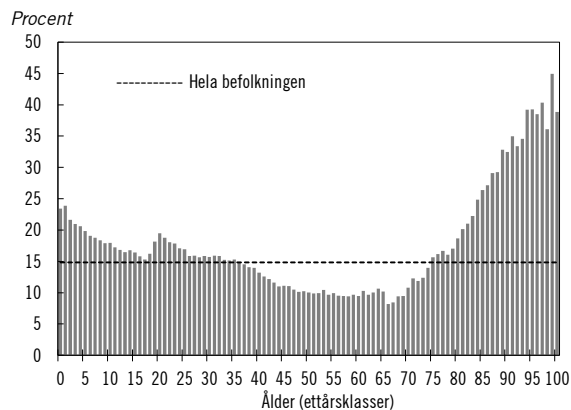
Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2012, Statistiskt analysregister (STAR) 2013–2015. För absolut 60 beräknas låginkomstgränsen som 60 procent av 1995 års prisjusterade medianinkomst. För relativ 60 beräknas gränsen som 60 procent av medianinkomsten för det aktuella året.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Med en relativ låginkomstgräns – beräknad som 60 procent av 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 svagare för grupper i den nedre delen av inkomstfördelningen har andelen med inkomster under gränsen ökat. Utvecklingen accelererade 2006–2010, vilket bl.a. berodde på att den successiva utbyggnaden av jobbskatteavdraget och de sänkta ersättningarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringen förstärkte skillnaderna mellan förvärvsarbete i mitten av inkomstfördelningen och icke förvärvsarbete i den nedre delen av fördelningen.¹⁸

Risken för låg relativ ekonomisk standard har ett tydligt samband med individers ålder och arbetsmarknadsanknytning. Om ingen i hushållet 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 4.6). Andelen

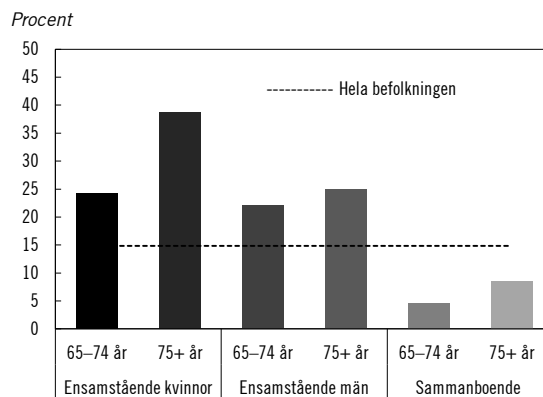
sjunker med stigande ålder fram till pensioneringen. Därefter ökar andelen med låg ekonomisk standard med stigande ålder. Dock finns det betydande skillnader mellan olika pensionärshushåll (se diagram 4.7). Exempelvis har sammanboende pensionärer en avsevärt lägre andel med låg relativ ekonomisk standard än ensamstående pensionärer. Bland ensamstående kvinnor över 75 år är andelen särskilt stor.

Diagram 4.6 Andel med låg relativ ekonomisk standard 2015 efter ålder



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

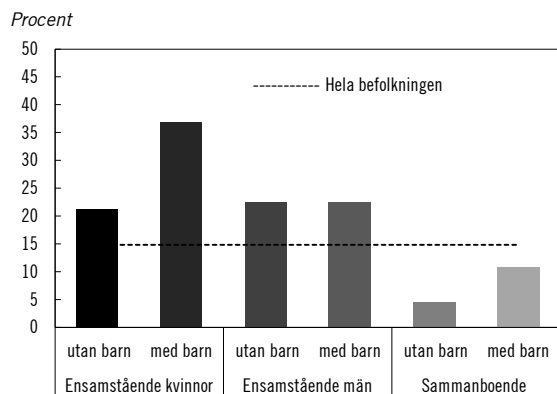
Diagram 4.7 Andel med låg relativ ekonomisk standard 2015, 65 år och äldre



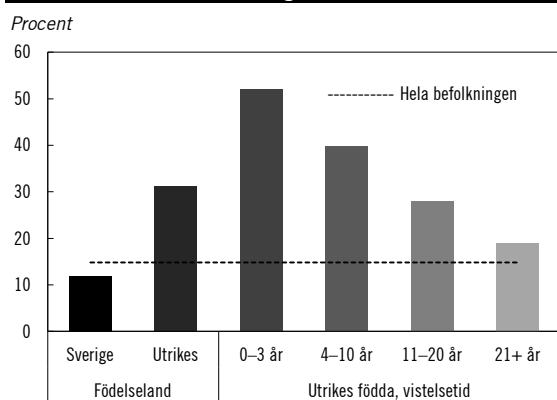
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ensamstående i förvärvsaktiv ålder 20–64 år, framför allt ensamstående 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 4.8). 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 4.9).

¹⁸ 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.

Diagram 4.8 Andel med låg relativ ekonomisk standard 2015 efter hushållstyp, 20–64 år

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 4.9 Andel med låg relativ ekonomisk standard 2015 efter vistelsetid i Sverige

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Jämfört med andra länder har Sverige en låg andel ekonomiskt utsatta

Inom ramen för EU:s tillväxtstrategi, Europa 2020, finns ett mål att antalet människor som lever eller riskerar att leva i fattigdom och social utestängning ska ha minskat med minst 20 miljoner från 2008 till 2020. Totalindikatorn risk för fattigdom och social utestängning mäter antalet personer som identifieras via minst en av följande tre delindikatorer:

- Personen har en ekonomisk standard som understiger 60 procent av den nationella medianinkomsten.
- Personen har en mycket låg materiell standard. Till skillnad från indikatorn för låg relativ ekonomisk standard är detta ett direkt mått på levnadsstandard. Indikatorn avser att fånga frånvaron av varor och tjänster och oförmågan att delta i vardagliga aktiviteter som uppfattas som socialt nödvändiga. Mycket låg materiell standard defi-

nieras som att individen saknar förmåga inom minst fyra av nio områden. De områden som omfattas är bl.a. förmågan att möta oväntade utgifter, att hålla hemmet tillräckligt varmt, att ha en tvättmaskin och att äga en bil (se underbilagan).

- Personen tillhör ett hushåll som har låg förvärvsintensitet. Hushåll med låg förvärvsintensitet definieras som hushåll där medlemmarna i förvärvsaktiv ålder (18–59 år) i genomsnitt arbetar mindre än 20 procent av arbetstiden för ett hushåll där alla arbetar heltid.

År 2008 beräknades 116 miljoner personer, eller 23,7 procent av befolkningen, i EU-27 befinna sig i riskzonen för fattigdom och social utestängning (dvs. de uppfyllde ett eller fler av de tre kriterierna ovan).¹⁹ Målet att minska antalet personer i denna grupp med 20 miljoner fram till år 2020 ser inte ut att kunna uppfyllas. Krisåren 2008–2012 ökade gruppen med 6,3 miljoner personer, varefter den minskade med 4,7 miljoner personer 2013–2015. År 2015 befann sig således 1,5 miljoner fler människor i EU-27 i riskzonen för fattigdom och social utestängning jämfört med referensåret 2008. Ökningen beror på att antalet personer med låg relativ ekonomisk standard och antalet personer i hushåll med låg förvärvsintensitet har ökat.

Vid en jämförelse mellan medlemsländerna är Sverige ett av länderna med lägst risk för fattigdom och social utestängning (se tabell 4.2). År 2015 hade bara Tjeckien en lägre andel av befolkningen som uppfyllde minst ett av de tre kriterierna för risk för fattigdom och social utestängning. Resultaten är i linje med tidigare internationella jämförelser som visar att Sverige har en låg andel ekonomiskt utsatta.

Andelen individer med mycket låg materiell standard varierar kraftigt mellan olika EU-länder, från 0,7 procent till 34 procent. Låga andelar finns bl.a. i Sverige och de övriga nordiska länderna, medan de högsta andelarna finns i vissa av de nyare medlemsländerna, som Bulgarien och Rumänien. Detta avspeglar till stor del skillnader i levnadsstandard mellan länderna. Sett över pe-

¹⁹ Kroatien, som blev EU:s 28:e medlemsland 2013, ingår inte i länderurvalet i detta avsnitt.

rioden 2008–2015 har andelen med mycket låg materiell standard ökat i hälften av medlemsstaterna och minskat i den andra hälften. I Sverige har andelen minskat i stort sett kontinuerligt, från 1,4 procent 2008 till 0,7 procent 2015.

Tabell 4.2 Indikatorer för risk för fattigdom och social utestängning i EU-länderna 2015

Procent

	Totalt	Mycket låg materiell standard	Låg relativ ekonomisk standard	Låg förvärvsintensitet i hushållet
Tjeckien	14	6	10	7
Sverige	16	1	15	6
Nederländ.	16	3	12	10
Finland	17	2	12	11
Danmark	18	4	12	12
Frankrike	18	5	14	9
Österrike	18	4	14	8
Slovakien	18	9	12	7
Luxemburg	19	2	15	6
Slovenien	19	6	14	7
Tyskland	20	4	17	10
Belgien	21	6	15	15
Malta	22	8	16	9
Polen	23	8	18	7
Storbritan.	24	6	17	12
EU-27	24	8	17	11
Estland	24	5	22	7
Irland	26	8	16	19
Portugal	27	10	20	11
Ungern	28	19	15	9
Spanien	29	6	22	15
Italien	29	12	20	12
Cypern	29	15	16	11
Litauen	29	14	22	9
Lettland	31	16	23	8
Grekland	36	22	21	17
Rumänien	37	23	25	8
Bulgarien	41	34	22	12

Anm.: I tabellen rangordnas länderna från lägsta till högsta värde för totalindikatorn. Totalindikatorn mäter andelen personer som identifieras via minst en av de tre delindikatorerna. För delindikatorn låg relativ ekonomisk standard används den mest aktuella inkomststatistiken från Eurostat, vilken avser inkomståret 2014.

Källa: Eurostat (EU-SILC).

Skillnaden mellan olika länder är mindre om den ekonomiska utsattheten mäts med relativa inkomstmått. 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. Sedan 2008 har

andelen med låg relativ ekonomisk standard ökat i 22 av 27 medlemsländer.

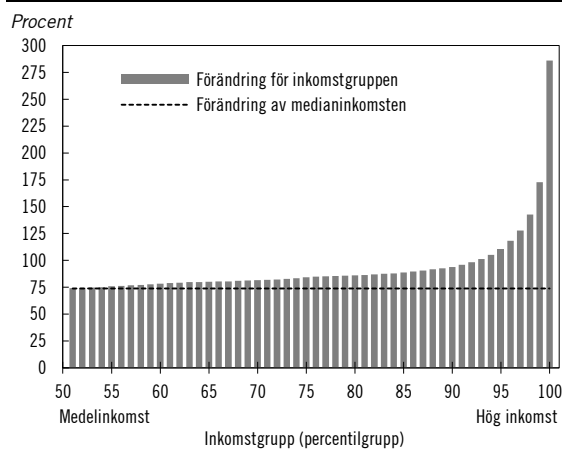
Indikatorn som mäter andelen personer i hushåll med låg förvärvsintensitet varierar mellan 6 och 21 procent i de olika EU-länderna. Lågst andelar finns i Luxemburg och Sverige, medan de högsta andelarna finns i Irland, Grekland och Spanien. 2008–2015 har andelen personer i hushåll med låg förvärvsintensitet i EU-27 ökat från 9,2 till 10,5 procent. För Sverige har andelen ökat marginellt, från 5,5 till 5,8 procent.

5 Inkomster i den övre delen av inkomstfördelningen

Fördelningen har dragits isär mest i den yttersta toppen

Inkomsterna i den övre halvan av inkomstfördelningen har sedan mitten av 1990-talet ökat mer än medianinkomsten (se diagram 5.1). Inkomstillväxten har dessutom varit starkare i högre inkomstlagen än i lägre, vilket har lett till en ökad spridning av inkomsterna inom den övre halvan av fördelningen. Den mest påtagliga förändringen 1995–2015 är dock den kraftiga inkomstillväxten i den yttersta toppen av fördelningen. En genomsnittlig person i den översta procenten av 2015 års inkomstfördelning hade 2,9 gånger högre ekonomisk standard än en genomsnittlig person i den översta procenten av 1995 års inkomstfördelning.

Diagram 5.1 Förändring av ekonomisk standard 1995–2015 i den övre delen av inkomstfördelningen

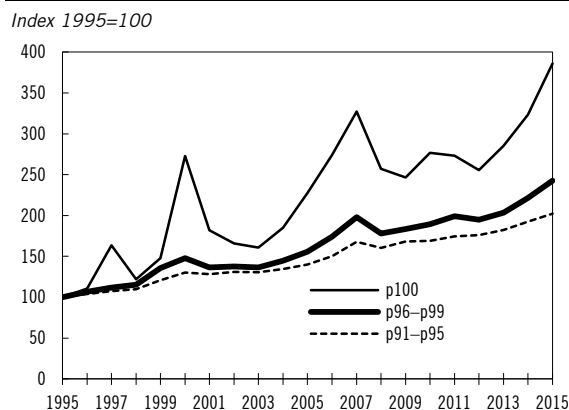


Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2015. Staplarna visar förändringen av genomsnittlig ekonomisk standard i respektive percentilgrupp.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Avståndet mellan den yttersta toppen och percentilgrupperna strax under har ökat successivt sedan 1995 (se diagram 5.2). Inkomsterna allra högst upp i inkomstfördelningen varierar dock mer mellan olika år än inkomster längre ned i fördelningen. Detta beror i hög utsträckning på att realiserade kapitalvinster varierar förhållandevis mycket mellan olika år och att kapitalvinsterna är starkt koncentrerade till hushåll med högst inkomst (se även tabell 5.1 och diagram 5.8 nedan).

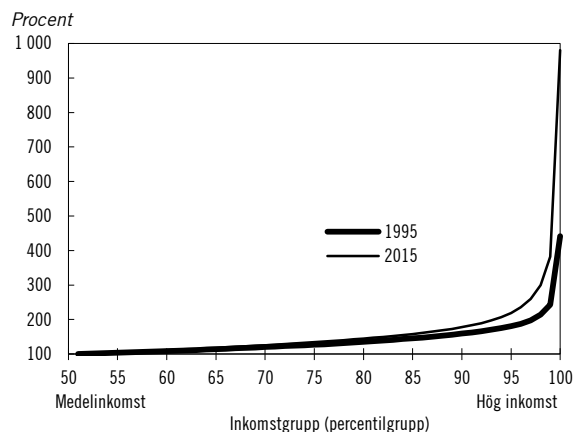
Diagram 5.2 Förändring av ekonomisk standard i den översta tiondelen av inkomstfördelningen 1995–2015



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2012, Statistiskt analysregister (STAR) 2013–2015. p100 avser den översta procenten av inkomstfördelningen, p96–p99 de översta fem procenten exklusive den översta procenten osv. Diagrammet visar den genomsnittliga förändringen av ekonomisk standard för respektive percentilgrupp. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De ökade inkomstskillnaderna i den övre delen av inkomstfördelningen framgår också av diagram 5.3. Diagrammet visar hur den ekonomiska standarden i förhållande till medianen har förändrats i olika delar av fördelningen. År 1995 hade en genomsnittlig person i den 90:e percentilgruppen ca 1,6 gånger högre ekonomisk standard än medianinkomsttagaren. År 2015 hade skillnaden ökat till ca 1,8 gånger medianinkomsttagarens ekonomiska standard. Fördelningen har dock dragits isär mest i den yttersta toppen. En genomsnittlig person i den allra översta percentilgruppen hade 1995 ca 4,5 gånger högre ekonomisk standard än medianinkomsttagaren. Avståndet hade 2015 ökat till ca 10 gånger medianinkomsttagarens ekonomiska standard.

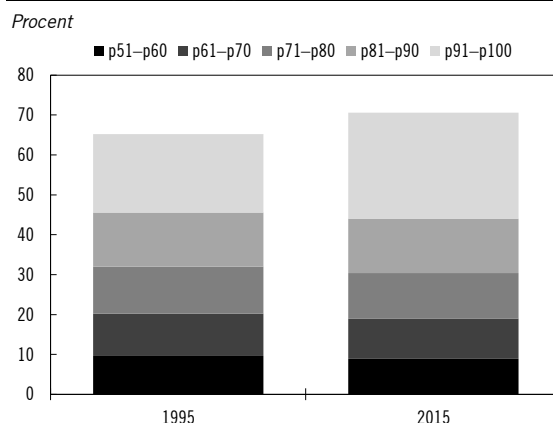
Diagram 5.3 Ekonomisk standard i förhållande till medianen i den övre delen av inkomstfördelningen, 1995 resp. 2015



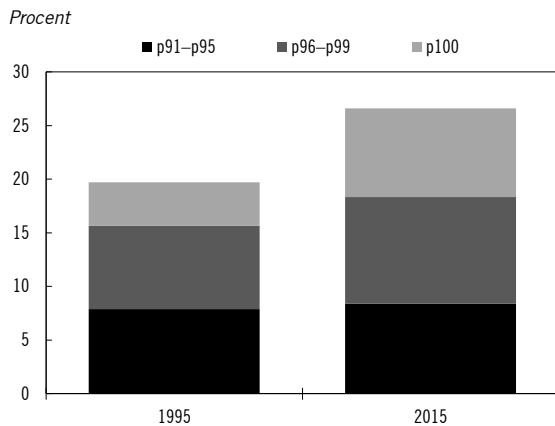
Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2015. Diagrammet visar kvoten mellan genomsnittlig ekonomisk standard för en viss percentilgrupp och medianinkomsten i inkomstfördelningen. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konsekvenserna av utvecklingen 1995–2015 kan också beskrivas i termer av förändrade inkomstandelar för olika grupper. Den övre halvan av fördelningen förfogade 1995 över 65,2 procent av inkomsterna (se diagram 5.4). År 2015 hade denna andel ökat till 70,6 procent. Hela ökningen kan tillskrivas en ökad inkomstandel för den översta tiondelen av inkomstfördelningen. Inkomstandelarna för övriga grupper i den övre halvan av fördelningen har i stort sett varit konstanta 1995–2015. I den översta tiondelen är det i synnerhet den yttersta toppens andel som har ökat (se diagram 5.5). Den översta hundradelens inkomstandel har ökat från 4,0 procent 1995 till 8,3 procent år 2015.

Diagram 5.4 Inkomstandelar i den övre delen av inkomstfördelningen, 1995 resp. 2015



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2015. p91–p100 avser de översta 10 procenten i fördelningen, p81–p90 de översta 20 procenten exklusive den översta tiondelen osv. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 5.5 Inkomstandelar för den översta tiondelen av inkomstfördelningen, 1995 resp. 2015

Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2015.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

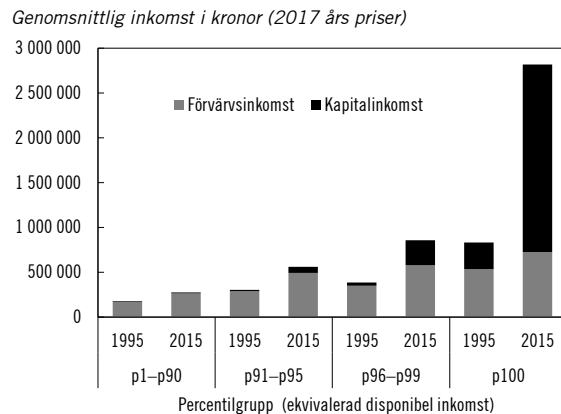
Kapitalinkomster har blivit allt viktigare för den yttersta inkomsttoppen

Individuella bruttointkomster kan delas upp i förvärsinkomster och kapitalinkomster. Kapitalinkomsterna har ökat kraftigt 1995–2015, och för den yttersta inkomsttoppen har kapitalinkomster blivit det viktigaste inkomstslaget (se diagram 5.6). Kapitalinkomsternas ökade volym, samt den ökade koncentrationen till toppen av inkomstfördelningen, har bidragit till de senaste decenniernas ökade inkomstspridning i Sverige (se även avsnitt 3 ovan).²⁰

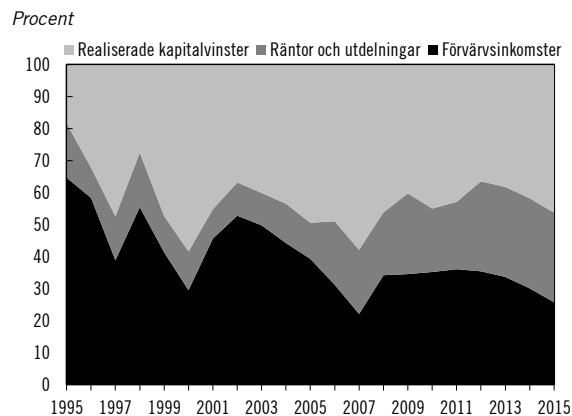
Realiserade kapitalvinster utgör huvuddelen av toppprocentens kapitalinkomster (se diagram 5.7). Räntor, och framför allt aktieutdelningar, har dock ökat i betydelse sedan 2005. År 2015 var räntor och utdelningar till och med större än förvärsinkomster för den översta procenten i inkomstfördelningen.²¹

²⁰ För en utförlig beskrivning av kvinnors och mäns individuella kapitalinkomster, se prop. 2016/17:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. bilaga 3. Av redogörelsen framkommer bl.a. att kapitalinkomster är ungefär lika vanligt förekommande bland kvinnor som bland män. Drygt 60 procent av både kvinnor och män hade kapitalinkomster under 2014. Det genomsnittliga beloppet var dock betydligt mindre för kvinnor än för män, vilket framför allt förklaras av det var färre kvinnor än män som hade riktigt höga kapitalinkomster.

²¹ 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. Alstadsäter och Jacob, Income Shifting in Sweden. An Empirical Evaluation of the 3:12 Rules, Report to the Expert Group on Public Economics 2012:4).

Diagram 5.6 Bruttoinkomstens sammansättning i olika delar av inkomstfördelningen, 1995 resp. 2015

Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995, Statistiskt analysregister (STAR) 2015. Med förvärsinkomster avses inkomster från tjänst och näringsverksamhet samt skattepliktiga transfereringar. Kapitalinkomster utgörs av inkomstnettot av räntor, utdelningar och kapitalvinster. Staplarna i diagrammet visar genomsnittlig individuell bruttointkomst av respektive inkomstslag för individer som är 20 år eller äldre. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 5.7 Den översta hundra delens inkomstsammansättning 1995–2015

Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2012, Statistiskt analysregister (STAR) 2013–2015. Inkomster avser bruttointkomster av de olika inkomstslagen. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kapitalvinsterna nådde en ny rekordnivå 2015

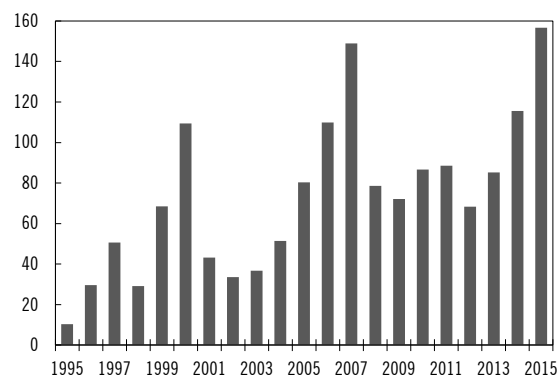
De realiserade kapitalvinsterna efter skatt varierar kraftigt mellan olika år, men de har ökat trendmässigt sedan mitten av 1990-talet. År 2015 nåddes en ny rekordnivå då försäljning av värdepapper, fastigheter och bostadsrätter m.m. genererade kapitalvinster efter skatt på 157 miljarder kronor (se diagram 5.8). Kapitalvinsternas andel av de samlade disponibla inkomsterna har därför ökat 1995–2015, från ca 1 procent i mitten av 1990-talet till ca 8 procent 2015.

Större delen av kapitalvinsterna kommer från fastighetsrelaterade transaktioner. År 2015 var närmare 70 procent av kapitalvinsterna kopplade till försäljning av bostäder, medan resterande del kom från avyttringar av finansiella instrument.

Eftersom fastigheter omsätts i lägre takt än värdepapper redovisar betydligt färre personer kapitalvinster från fastigheter än från finansiella instrument. År 2015 gjorde ca 270 000 personer kapitalvinster/ förluster från fastighetsaffärer, medan ca 1,5 miljoner personer gjorde finansiella kapitalvinster/ förluster.

Diagram 5.8 Realiserade kapitalvinster efter skatt 1995–2015

Miljarder kronor (2017 års priser)



Anm.: Hushållens ekonomi (HEK) 1995–2012, Statistiskt analysregister (STAR) 2013–2015.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kapitalvinsterna efter skatt är skevt fördelade, och en stor del går till hushåll i den yttersta toppen av inkomstfördelningen (se tabell 5.1). År 2015 tillföll drygt hälften av de totala kapitalvinsterna efter skatt den hundradel av befolkningen som hade högst ekonomisk standard.

Tabell 5.1 Fördelning av totala kapitalvinster efter skatt 2015

	Kapitalvinster efter skatt (miljarder kronor)	Andel av totala kapitalvinster efter skatt (procent)	Medelbelopp per person i inkomstgruppen (kronor)
p1–p100			
p1–p90	17	10,6	1 900
p91–p100	140	89,4	146 000
p91–p100			
p91–p95	12	7,6	25 000
p96–p99	47	30,2	124 000
p100	81	51,6	845 000

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

En del personer befinner sig tillfälligt i toppen av inkomstfördelningen till följd av att de har haft höga kapitalvinster under ett enstaka år. En relativt stor del av kapitalvinsterna går dock till hushåll som har höga inkomster även utan kapitalvinster. År 2015 tillföll ungefär 40 procent av de totala kapitalvinsterna efter skatt den tiondel av befolkningen som hade högst ekonomisk standard exklusive kapitalvinster.

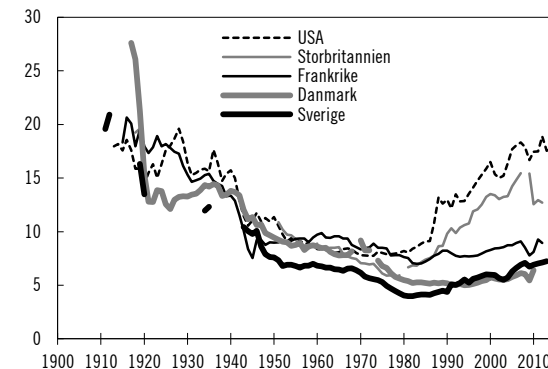
Ökade toppinkomstandelar är ett internationellt fenomen, men orsakerna varierar mellan länder

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 bruttoinkomster som kan studeras över längre perioder. Den databas som dessa studier har medverkat till att skapa täcker i dag in nästan 30 länder och sträcker sig över stora delar av 1900-talet.

Diagram 5.9 visar toppprocentens inkomstandel för ett urval av länder sedan början av 1900-talet.²² 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 de samlade bruttoinkomsterna tillföll då hundradelen med högst inkomster i befolkningen. Från 1900-talets början till runt 1980 minskade inkomstkoncentrationen och toppprocentens inkomstandel mer än halverades i de flesta länder.

Diagram 5.9 Den översta hundradelens inkomstandel, 1900–2014

Procent



Anm.: Redovisningen avser individuella bruttoinkomster exkl. kapitalvinster.

Källa: The World Wealth & Income Database, 03/02/2017.

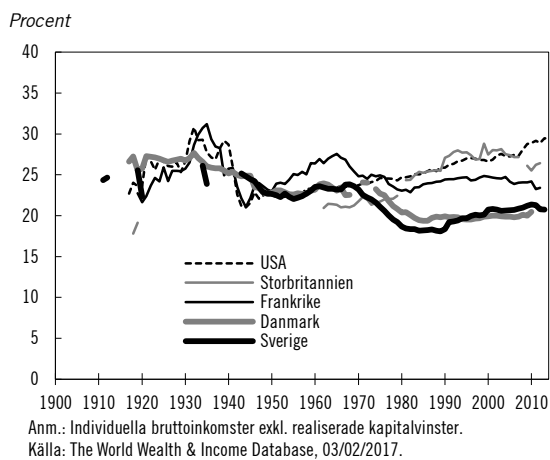
Från åren omkring 1980 fram till i dag har toppinkomstandelarna ökat i många länder. I några länder har den yttersta toppens inkomst-

²² Data inom toppinkomstprojektet finns fritt tillgängliga i The World Wealth & Income Database (www.wid.world).

andel 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 kontinentaleuropeiska 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 5.10). Inkomstandelen för dessa högingkomsttagare har varit förhållandevis konstant över tiden. Detta mönster är relativt likartat i olika länder.

Diagram 5.10 Inkomstandelen för den översta tiondelen exkl. andelen för toppprocenten, 1900–2014



Orsakerna bakom de ökande toppinkomstandelarna varierar mellan länder.²³ 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.²⁴ I Sverige har däremot toppprocentens kapitalinkomstandel ökat sedan början av 1980-talet, och denna utveckling förklarar merparten av den ökade toppinkomstandelen i Sverige.

²³ För en utförligare redovisning, se avsnitt 5 i 2015 års fördelningspolitiska redogörelse (prop. 2014/15: 100 bilaga 2).

²⁴ 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 högpresterande individerna i olika verksamheter. Det möjliggör extrema inkomster för dessa individer; se t.ex. Rosen, *The Economics of Superstars*, *The American Economic Review*, 1981.

6 Fördjupning: Effekter på inkomstskillnaderna av förändringar i befolkningens sammansättning

Befolkningens sammansättning påverkar inkomstfördelningen

Inkomstfördelningen vid en given tidpunkt är ett komplext utfall av en rad samverkande faktorer. En av dessa är befolkningens sammansättning. Befolkningen kan delas in i olika grupper på en rad olika sätt, t.ex. efter ålder, hushållstyp eller födelseland. Oavsett hur denna indelning görs kommer det att finnas skillnader i genomsnittlig inkomst mellan grupper. Spridningen inom vissa grupper kommer också att vara större än i andra. Givet dessa skillnader mellan grupper kommer inkomstfördelningens utseende vid en given tidpunkt att bestämmas av de olika gruppernas relativa storlek. Om befolkningens sammansättning förändras, t.ex. till följd av att pensionärernas befolkningsandel ökar eller till följd av att andelen ensamhushåll ökar, kommer därför också inkomstfördelningen att förändras.

Syftet med detta avsnitt är att kvantifiera bidraget från förändringar i befolkningens sammansättning till de ökade inkomstskillnaderna i Sverige. Fokus ligger uteslutande på effekterna av förändrade relativa befolkningsandelar, medan skillnaderna i inkomstnivå mellan grupper och inkomstspridningen inom grupper hålls konstant. Analysen isolerar alltså effekten på inkomstskillnaderna av förändringar i befolkningsstrukturen från effekter av förändringar i den disponibla inkomstens olika komponenter, som skatte- och transfereringssystemen, löner, räntor och utdelningar samt prisutvecklingen på bostäder och andra tillgångar.²⁵

Politikens möjligheter att påverka befolkningens sammansättning är relativt begränsade, åtminstone på kort sikt. Befolkningsstrukturens betydelse för inkomstspridningen är dock beroende av storleken på inkomstskillnaderna mellan grupperna. Ju större skillnaderna är, desto större

²⁵ I avsnitt 3 ovan visades att förändringen i inkomstspridning mellan två tidpunkter kan delas upp på de inkomstslag som ingår i den disponibla inkomsten. Strukturförändringar är en kompletterande snarare än en konkurrerande förklaringsmodell. Exempelvis kan storleksförskjutningar mellan olika grupper påverka den relativa betydelsen av olika inkomstslag, vilket i sin tur skulle kunna förklara varför ett visst inkomstslags bidrag till inkomstspridningen förändras mellan två tidpunkter.

effekter får förändringar i befolkningens sammansättning på inkomstfördelningen. Genom att påverka skillnader mellan grupper kan politiken alltså begränsa de strukturella faktorernas effekter på inkomstspridningen.

Avsnittet bygger på en rapport som var en del av OECDs granskning av Sverige 2017.²⁶ Av den anledningen skiljer sig bl.a. mätperioden i detta avsnitt (1987–2013) från den mätperiod som tillämpas i övriga avsnitt i denna redogörelse (1995–2015).²⁷ I rapporten studeras förändringar i befolkningens sammansättning med avseende på ålder, hushållsstruktur, födelseland, utbildningsnivå och, för den förvärvsarbetande delen av befolkningen, branschtillhörighet.

Befolkningens sammansättning har förändrats de senaste decennierna

Diagram 6.1 visar förändringen i befolkningens sammansättning 1987–2013 med avseende på ålder, hushållsstruktur och födelseland. Befolkningen i Sverige åldrades under mätperioden. Gruppen 65 år eller äldre växte som andel av den vuxna befolkningen (18 år eller äldre), medan de yngre åldersgruppernas andel minskade. Jämfört med andra OECD-länder har förändringarna i ålderstrukturen varit små i Sverige.²⁸ Empiriska studier av sambandet mellan förändringar i ålderstrukturen och inkomstskillnader har i de flesta fall funnit ett relativt svagt samband.²⁹

²⁶ Se OECD Economic Surveys: Sweden (OECD 2017) och Pareliussen och Robling, Structural Inequality – The Case of Sweden, OECD Economics Department Working Papers, 2017 (kommande).

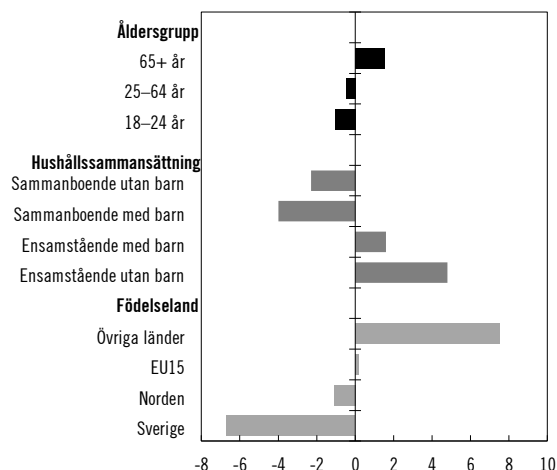
²⁷ I detta avsnitt finns även vissa avvikelser, bl.a. beträffande hushållsbegreppet och definitionen av disponibel inkomst, i förhållande till övriga delar av redogörelsen. Se underbilagan för en mer detaljerad beskrivning av dessa avvikelser.

²⁸ Se Pareliussen och Robling, Structural Inequality – The Case of Sweden, OECD Economics Department Working Papers, 2017 (kommande).

²⁹ Se t.ex. Burtless, Demographic Transformation and Economic Inequality, i Wiemer, Nolan och Smeeding (eds.), Oxford Handbook of Economic Inequality, 2011, Jenkins, Accounting for Inequality Trends: Decomposition Analyses for the UK, 1971–86, *Economica*, 1995 och Jäntti, Inequality in Five Countries in the 1980's: The Role of Demographic Shifts, Markets and Government Policies, Luxembourg Income Study Working Paper, No. 146.

Diagram 6.1 Förändring av olika gruppers befolkningsandel 1987–2013

Procentenheter



Anm.: Befolkningsandelen för olika åldersgrupper avser gruppens storlek i förhållande till den vuxna befolkningen (18 år eller äldre).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Andelen personer som lever i ensamhushåll har ökat under mätperioden, från 34 till 40 procent av den totala befolkningen. Det är i första hand gruppen ensamstående utan barn som har ökat i storlek, men även ensamstående med barn har ökat något. Jämfört med andra OECD-länder har förändringarna i hushållsstrukturen varit förhållandevis stora i Sverige.³⁰ Det finns flera internationella studier som pekar på att en ökad andel ensamstående har bidragit till att de redovisade inkomstskillnaderna har ökat i många länder.³¹

År 1987–2013 ökade andelen utrikes födda i befolkningen från 8 till 14 procent. Sedan mitten av 1970-talet har invandringsstrukturen förändrats kraftigt. Från att nästan helt ha dominerats av arbetskraftsinvandring har flykting- och anhöriginvandring kommit att utgöra en allt större del. Framför allt har invandringen från länder utanför Europa med en låg/medelhög utvecklingsnivå ökat. Den ökade andelen utrikes födda i Sverige är stor i förhållande till

³⁰ Se *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (OECD 2011). Andelen ensamstående ökade i samtliga OECD-länder från mitten av 1980-talet till mitten av 2000-talet. Vid slutet av mätperioden var Sverige det OECD-land som hade högst andel ensamhushåll.

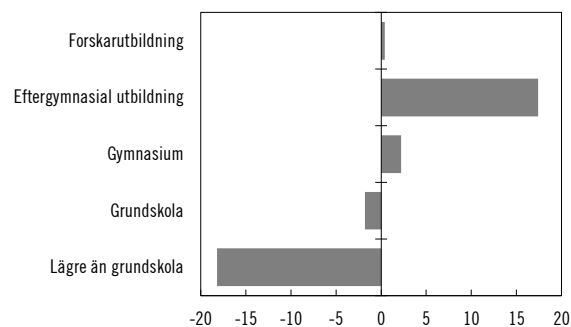
³¹ Se t.ex. Burtless, *Effects of Growing Wage Disparities and Changing Family Composition on the US Income Distribution*, *European Economic Review*, 1999 och Peichl, Pestel och Schneider, *Does Size Matter? The Impact of Changes in Household Structure on Income Distribution in Germany*, SOEP Papers, No. 280, 2010. En OECD-studie, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (OECD 2011), finner att den förändrade hushållsammansättningen, beroende på vilken specifikation som används, förklarar mellan 10 och 35 procent av de ökade inkomstskillnaderna i Sverige 1981–2005.

förändringen i många andra OECD-länder under samma period.³² En tidigare studie på svenska data visar att den ökade andelen utrikes födda förklarar en förhållandevis liten del av de ökade inkomstskillnaderna 1980–2011.³³

Utbildningsnivån i den vuxna befolkningen ökade 1987–2013 (se diagram 6.2). Andelen personer utan avklarad grundskoleutbildning minskade från 28 till 10 procent. En förklaring till denna minskning är att många äldre som endast hade en kort folkskoleutbildning avled mellan 1987 och 2013. Andelen med grundskola respektive gymnasieutbildning som högsta utbildning var i stort sett oförändrad under mätperioden, medan andelen med eftergymnasial utbildning ökade. Från ett teoretiskt perspektiv är det oklart hur en förändrad utbildningsstruktur kan förväntas påverka inkomstskillnaderna. Effekten beror bl.a. på hur avkastningen på utbildning, och därmed skillnaderna i inkomst mellan grupper med olika utbildningsnivå, påverkas när utbudet av personer med högre utbildning ökar.³⁴

Diagram 6.2 Förändring av befolkningens sammansättning 1987–2013 med avseende på utbildningsnivå

Procentenheter



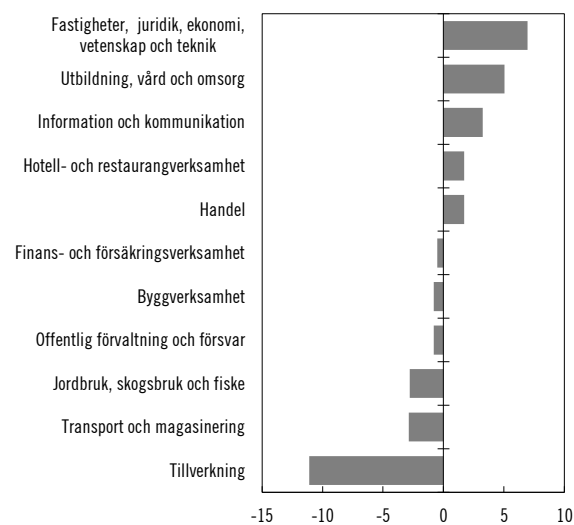
Anm.: Den vuxna befolkningen (18 år eller äldre), för vilka fullständiga uppgifter om utbildning finns i datamaterialet, sorteras efter högsta avslutade utbildning. Befolkningsandelen för olika utbildningskategorier avser gruppens storlek i förhållande till samtliga individer som sorteras till någon kategori. Uppgift om utbildningsnivå saknades för 15 procent av den vuxna befolkningen 1987 och för 1 procent 2013.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 6.3 visar förändringarna i de förvärvsarbetandes branschtillhörighet 1987–2013. Den största förändringen under mätperioden var att andelen sysselsatta inom tillverkningsindustrin minskade från 25 till 14 procent. Att sysselsättningen inom tillverkningsindustrin har minskat är inte en utveckling som är unik för Sverige, utan det har skett i ett stort antal OECD-länder. Jämfört med dessa länder är förändringen i Sverige genomsnittlig.³⁵ Andelen förvärvsarbete har även minskat inom transportsektorn och inom jordbruk, skogsbruk och fiske, medan tjänstesektorn har expanderat.³⁶

Diagram 6.3 Förändring av befolkningens sammansättning 1987–2013 med avseende på branschtillhörighet

Procentenheter



Anm.: Diagrammet visar förvärvsarbetande sorterade efter näringsgren. Indelningen bygger på SCB:s SNI-koder. För att skapa konsistenta kategorier mellan åren har vissa sammanslagningar av branscher gjorts. Av utrymmesskäl har vissa näringsgrenar (för vilka förändringarna har varit mycket små) inte tagits med i diagrammet. Befolkningsandelen för olika näringsgrenar avser gruppens storlek i förhållande till den förvärvsarbetande befolkningen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sammansättningsförändringar förklarar nästan hälften av den ökade inkomstjämligheten

Den metod som används i detta avsnitt för att kvantifiera bidraget från förändringar i befolk-

³² Se Pareliussen och Robling, Structural Inequality – The Case of Sweden, OECD Economics Department Working Papers, 2017 (kommande).

³³ Se Robling, Immigration and Income Inequality in Sweden 1980–2011, i Essays on the Origins of Human Capital, Crime and Income Inequality, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet, 2015. Ungefär 5 procent av Gini-koefficientens ökning 1980–2011 förklaras enligt studien av en ökad andel utrikes födda.

³⁴ Se t.ex. Becker och Chiswick, Education and the Distribution of Earnings, American Economic Review, 1966 samt Knight och Sabot, Educational Expansion and the Kuznets Effect, American Economic Review, 1983.

³⁵ Se Pareliussen och Robling, Structural Inequality – The Case of Sweden, OECD Economics Department Working Papers, 2017 (kommande).

³⁶ Nära relaterad till förändringar i branschstrukturen är frågan om jobbpolarisering på arbetsmarknaden. Jobbpolarisering uppstår då hög- och lågbetalda jobb växer på bekostnad av jobb i mitten av lönefördelningen. Detta har skett i Sverige, men den forskning som har bedrivits på området tyder inte på att jobbpolariseringen har haft någon större betydelse för de ökade inkomstskillnaderna i Sverige (se t.ex. Åberg, Polariseringsens fördelningseffekter, Ekonomisk debatt nr 5, 2016).

ningens sammansättning till de ökade inkomstskillnaderna går i korthet ut på följande: Befolkningen i datamaterialet 2013 viktas om för att replikera t.ex. ålderstrukturen i 1987 års datamaterial. De genomsnittliga inkomsterna och spridningen i respektive åldersgrupp hålls dock konstanta på 2013 års nivå. Inkomstskillnaderna beräknas därefter på nytt utifrån det omviktade datamaterialet. Differensen mellan inkomstskillnaderna i det omviktade och det ursprungliga datamaterialet för 2013 tillskrivs förändringen av ålderstrukturen 1987–2013. Förändringen i inkomstskillnader till följd av den ändrade ålderstrukturen i förhållande till den totala förändringen av inkomstskillnaderna 1987–2013 motsvarar det relativa bidraget till de ökade inkomstskillnaderna från en förändrad ålderstruktur.³⁷

År 1987–2013 ökade de samlade inkomstskillnaderna, mätt med Gini-koefficienten för disponibel inkomst inklusive kapitalvinster, från 0,209 till 0,332 (se tabell 6.1).³⁸ Andelen med låg ekonomisk standard (under 60 procent av medianinkomsten), som är ett mått på ojämlikheten i den nedre halvan av inkomstfördelningen, ökade från 10,4 till 19,3 procent. Sammantaget förklarar förändringar i befolkningens sammansättning med avseende på ålder, hushållsstruktur, födelse-land, utbildningsnivå och branschtillhörighet 43 procent av förändringen i Gini-koefficienten och 45 procent av förändringen i andelen med låg ekonomisk standard (se diagram 6.4).

Tabell 6.1 Förändring av Gini-koefficienten och andelen med låg relativ ekonomisk standard 1987–2013

Andelar i procent och förändring av andel i procentenheter

	1987	2013	Förändring 1987–2013
Gini-koefficienten	0,209	0,332	0,123
Andel med låg relativ ekonomisk standard	10,4	19,3	8,9

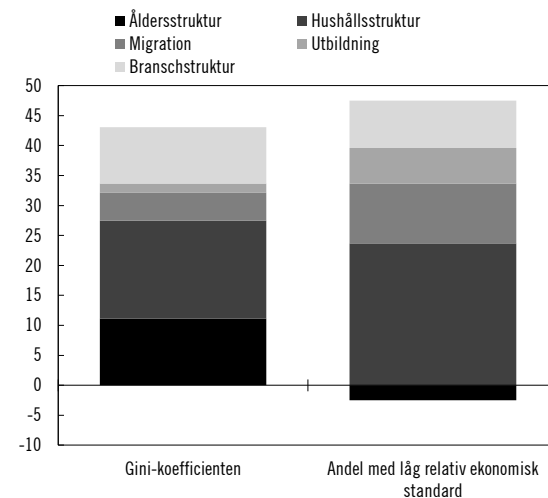
Källa: Pareliussen och Robling, *Structural Inequality – The Case of Sweden*, OECD Economics Department Working Papers, 2017 (kommande).

³⁷ Se underbilagan för en mer detaljerad beskrivning av metoden. Den är en förenklad variant av den metod som används i DiNardo, Fortin och Lemieux, *Labor Market Institutions and the Distribution of Wages 1973–1992: A Semiparametric Approach*, *Econometrica*, 1996. En liknande metod används bl.a. också av OECD i studien *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (OECD 2011).

³⁸ De avvikelser som finns i detta avsnitt (se underbilagan), bl.a. med avseende på hushållsbegreppet, resulterar i något större inkomstskillnader än i övriga delar av redogörelsen. Gini-koefficienten och andelen med låg relativ ekonomisk standard är därför något större i tabell 6.1 för 2013 än vad som t.ex. redovisas i tabell u.3.

Diagram 6.4 Bidrag från förändringar i befolkningens sammansättning till ökad inkomstjämlighet 1987–2013

Relativt bidrag till förändringen av olika ojämlikhetsmått, procent



Anm.: Andelen med låg relativ ekonomisk standard är andelen som har en ekonomisk standard under 60 procent av medianinkomsten i befolkningen.

Källa: Pareliussen och Robling, *Structural Inequality – The Case of Sweden*, OECD Economics Department Working Papers, 2017 (kommande).

Av de enskilda förändringarna i befolkningens sammansättning är det den förändrade hushållsstrukturen, med en ökad andel ensamhushåll, som står för det största bidraget till de ökade inkomstskillnaderna. Den förändrade hushållsstrukturen förklarar ungefär en fjärdedel av den ökade andelen med låg ekonomisk standard och ca 15 procent av Gini-koefficientens ökning.

Den åldrande befolkningen förklarar 10 procent av ökningen i Gini-koefficienten. Trots att många pensionärer har förhållandevis låga inkomster tycks dock en ökad befolkningsandel för de äldre ha bidragit till att hålla tillbaka ökningen av andelen med låg ekonomisk standard något. Detta förklaras av att pensionärgruppen 2013 hade en lägre andel med låg ekonomisk standard än befolkningen som helhet. En ökad befolkningsandel för de äldre tenderar därför (allt annat lika) att reducera andelen med låg ekonomisk standard i befolkningen.

Utrikes födda är överrepresenterade i den nedre delen av inkomstfördelningen, bl.a. till följd av att de i genomsnitt har lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet än inrikes födda.³⁹ Den ökade andelen utrikes födda förklarar ca 5 procent av Gini-koefficientens ökning och ca

³⁹ Sysselsättningsgraden och arbetslösheten för gruppen utrikes födda (15–74 år) var 60,1 procent respektive 15,6 procent 2016. För inrikes födda var motsvarande siffror 68,8 procent respektive 4,8 procent. (Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna (AKU).)

10 procent av den ökade andelen med låg ekonomisk standard. Observera att analysen är partiell i den bemärkelsen att metoden endast fångar effekten på inkomstskillnaderna av att gruppen utrikes föddas relativa storlek har förändrats över tiden. Utöver detta har de utrikes föddas relativa inkomstnivå i befolkningen sjunkit under mätperioden till följd av förskjutningen från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring. Detta har i sig också bidragit till ökade inkomstskillnader, men beaktas inte i analysen i detta avsnitt.

Den förändrade branschstrukturen, med en lägre andel sysselsatta inom tillverkningsindustrin och en tilltagande andel sysselsatta inom tjänstesektorn, förklarar knappt 10 procent av ökningen i de båda ojämlikhetsmåten. Den ökade utbildningsnivån i befolkningen under mätperioden, med en betydande ökning av andelen med eftergymnasial utbildning, tycks endast ha haft en marginell effekt på Gini-koefficienten.

Resultaten visar att förändringar i befolkningens sammansättning har gett betydande bidrag till de ökade inkomstskillnaderna. Samtidigt har det konstaterats att sammansättningsförändringar får större genomslag ju större inkomstskillnaderna är mellan och inom olika grupper. I analysen ovan har data med de inkomstskillnader som fanns 2013 använts som utgångspunkt för beräkningarna. Om motsvarande beräkningar genomförs med utgångspunkt i förhållandena 1987, då inkomstskillnaderna totalt sett var mindre, blir sammansättningsförändringarnas bidrag till inkomstspridningen mindre.⁴⁰ Det illustrerar att även om politikens möjligheter att påverka befolkningens sammansättning i allmänhet är relativt begränsade så kan betydelsen av sådana förändringar för inkomstfördelningen i stort reduceras genom åtgärder som leder till minskade inkomstskillnader mellan och inom grupper.

⁴⁰ Inkomstskillnaderna hålls då konstanta på 1987 års nivå, samtidigt som befolkningen 1987 viktas om för att representera 2013 års befolkningsammansättning. Bidraget till förändringen i Gini-koefficienten reduceras då till 30 procent, medan bidraget till förändringen i andelen med låg relativ ekonomisk standard sjunker till 25 procent. För närmare detaljer, se Pareliussen och Robling, *Structural Inequality – The Case of Sweden*, OECD Economics Department Working Papers, 2017 (kommande).

7 Inkomstfördelningen när hänsyn tas till offentliga välfärdstjänster

Offentliga välfärdstjänster är en viktig del av fördelningspolitiken

En stor del av den offentliga sektorns omfördelning sker i form av subventionerade tjänster, som t.ex. skola, hälsovård och omsorg. Eftersom värdet av de offentligt finansierade tjänsterna inte ingår i den disponibla inkomsten tenderar traditionella fördelningsanalyser, som använder disponibel inkomst som inkomstbegrepp, att underskatta det ekonomiska välståndet.⁴¹ Då förmånerna är generella och tillfaller alla, utan hänsyn till betalningsförmåga, kommer också de uppmätta inkomstskillnaderna att överskattas. Jämförelser över tid kan också påverkas om den offentliga konsumtionen växer snabbare eller långsammare än de disponibla inkomsterna. Jämförelser mellan länder påverkas också då inriktningen och omfattningen av den offentligt finansierade välfärdskonsumtionen skiljer sig mellan länder.

Det är därför angeläget att komplettera de traditionella fördelningsanalyserna genom att belysa hur de offentliga tjänsterna är fördelade i befolkningen.⁴² Hur inkomstfördelningen påverkas av offentligt subventionerade välfärdstjänster har analyserats i flera tidigare fördelningspolitiska redogörelser. Ett huvudresultat är att äldre som erhåller vård- och omsorgstjänster lyfts i förhållande till yngre och mindre vårdbehövande åldrar. Detsamma gäller barn och ungdomar som erhåller subventionerad utbildning. Tillsammans med sina familjer lyfts de upp i inkomstfördelningen i förhållande till hushåll med enbart vuxna. Kvinnor mottar totalt sett mer subventionerade välfärdstjänster än män, vilket har en utjämnande effekt på skillnaderna i ekonomiskt välstånd mellan kvinnor och män.⁴³

⁴¹ De individuellt inriktade offentliga tjänsterna motsvarar nästan 20 procent av BNP. Detta kan ställas i relation till de kontanta inkomstöverföringarna från offentlig sektor som uppgår till knappt 15 procent av BNP.

⁴² Se t.ex. prop. 1999/2000:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 4 och prop. 2012/13:100 bilaga 2.

⁴³ Kvinnor mottar mer av alla välfärdstjänster utom kultur och fritid än män. Det kan förklaras av att kvinnor oftare har hela ansvaret för barn och att de i genomsnitt studerar i högre grad än män och lever längre än män. Särskilt stor är skillnaden vad gäller socialt skydd, främst äldreomsorg. Se prop. 2016/2017:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. bilaga 3 för en utförligare redovisning.

SCB:s simuleringsmodell FASTT används för att beräkna värdet av de offentliga individuella tjänsterna och för att fördela dessa till individerna.⁴⁴ Redogörelsen inkluderar välfärdstjänster inom områdena utbildning, barnomsorg, socialt skydd (främst äldreomsorg), hälso- och sjukvård, samt fritid och kultur.

Behovet av välfärdstjänster varierar över livet

År 2015 uppgick utgifterna för individuellt inriktade välfärdstjänster till 739,6 miljarder kronor (se tabell 7.1). Utgifterna var störst på hälso- och sjukvårdsområdet, som svarade för drygt en tredjedel av de totala utgifterna på individuellt inriktade välfärdstjänster.

Tabell 7.1 Individuella välfärdstjänster efter ändamål 2015

Miljarder kronor (2015 års priser)

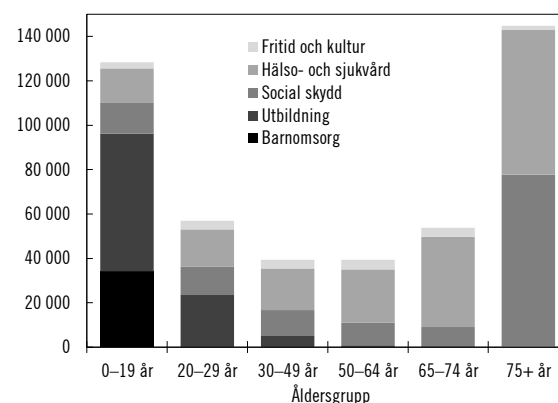
	Totalt fördelat på befolkningen
Hälso- och sjukvård	253,5
Socialt skydd	190,0
Utbildning	185,4
Barnomsorg	75,5
Fritid och kultur	35,2
Totalt	739,6

Anm.: De offentliga konsumtionsutgifterna redovisas enligt COFOG-indelning (Classification of the function of Government). Barnomsorg ingår enligt COFOG-indelningen i utbildning (förskola) och socialt skydd (pedagogisk omsorg och fritidshem). I tabellen redovisas dock barnomsorg som en egen kategori. Redovisningen är exklusiv ingående mervärdesskatt.
Källa: Statistiska centralbyrån.

De offentliga välfärdssubventioner som fördelas motsvarar i genomsnitt 73 000 kronor per person. Behovet och konsumtionen av välfärdstjänster varierar dock över livet och är störst för barn och unga samt för de äldsta i befolkningen (se diagram 7.1). Den genomsnittliga individuella subventionen för barn 0–19 år är 128 000 kronor och utgörs till största delen av utbildning och barnomsorg. För personer som är 75 år eller äldre utgörs den totala genomsnittliga subventionen till största delen av socialt skydd (äldreomsorg) och hälso- och sjukvård, och uppgår i genomsnitt till totalt 145 000 kronor.

Diagram 7.1 Välfärdstjänster för individer i olika åldersgrupper 2015

Kronor, 2015 års priser



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Mer välfärdstjänster till grupper med lägre ekonomisk standard

I den följande redogörelsen förutsätts alla i hushållet ha lika stor nytta av subventionen, exempelvis till ett barns utbildning, eftersom alla i hushållet annars skulle behöva bidra till att betala för tjänsten. Värdet av offentliga tjänster antas inte bero på familjens storlek eller sammansättning, dvs. det uppstår inga stordriftsfördelar för denna typ av resursomfördelning. De totala subventionerna räknas därför samman för varje hushåll och fördelas sedan lika på varje medlem i hushållet. Det utvidgade inkomstbegrepp som används i resten av det här avsnittet – utökad inkomst – avser summan av kontant disponibel inkomst (justerad för försörjningsbörda) och beräknad total subvention per person.

Nedan rangordnas alla individer i befolkningen efter ekonomisk standard och delas därefter in i tio lika stora inkomstgrupper (decilgrupper). 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 7.2). I de lägsta inkomstgrupperna motsvarar de offentliga tjänsterna 85 000–94 000 kronor per individ och år, medan värdet i de tre högsta inkomstgrupperna motsvarar ca 60 000 kronor.

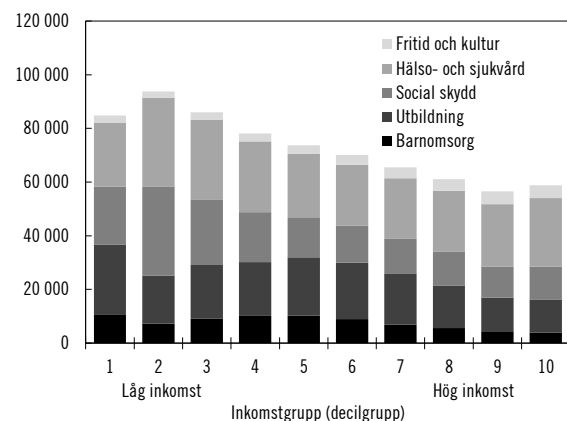
Välfärdstjänsterna har alltså större betydelse för vissa grupper än för andra. Det leder till att många personer i dessa grupper kommer att lyftas upp i inkomstfördelningen om individer

⁴⁴ Se underbilagan för en närmare beskrivning av hur värdet av olika offentliga välfärdstjänster har beräknats.

rangordnas efter utökad inkomst i stället för ekonomisk standard (se tabell 7.2). En mycket stor andel av de personer som tillhör hushåll där de vuxna är 75 år eller äldre förflyttas uppåt i inkomstfördelningen. Personer som tillhör ett hushåll med barn förflyttas också i stor utsträckning uppåt i inkomstfördelningen, och då främst personer i hushåll med flera barn. En försämrad relativ inkomstposition får framför allt personer i förvärvsaktiv ålder 20–64 år utan barn, men också de i åldersgruppen 65–74 år.

Diagram 7.2 Valfärdstjänster i olika inkomstgrupper 2015

Kronor, 2015 års priser



Anm.: Indelningen i inkomstgrupper har gjorts utifrån ekvivalerad disponibel inkomst.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 7.2 Rörelser i inkomstfördelningen när rangordning sker efter utökad inkomst i stället för ekonomisk standard

Procent

	Barn i hushållet	20–64 år utan barn	65–74 år	75+ år	Hela befolkningen
Upp minst två inkomstgrupper	2	3	1	39	5
Upp en inkomstgrupp	29	3	1	38	18
Samma inkomstgrupp	55	40	42	22	47
Ned en inkomstgrupp	12	39	53	1	24
Ned minst två inkomstgrupper	2	15	3	0	6
Totalt	100	100	100	100	100

Anm.: Indelningen i inkomstgrupper (decilgrupper) har gjorts dels utifrån ekvivalerad disponibel inkomst, dels utifrån utökad inkomst. Hushåll som innehåller såväl barn som personer äldre än 65 år har grupperats som barnhushåll.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Valfärdstjänsterna utjämnar fördelningen av det ekonomiska välståndet

I vilken grad valfärdstjänsterna utjämnar inkomstfördelningen kan belysas på olika sätt. Ett sätt är att stegvis analysera olika inkomstslags

effekter på inkomstspridningen (se tabell 7.3). Spridningen för ekvivalerad disponibel inkomst mätt med Gini-koefficienten är 0,316. När värdet av offentliga valfärdstjänster adderas till den disponibla inkomsten minskar inkomstspridningen med 0,072 enheter, eller 23 procent.⁴⁵

Tabell 7.3 Inkomstspridning för olika inkomstslag 2015

Gini-koefficienter

Faktorinkomst (F)	0,508
Disponibel inkomst (D)	0,316
Utökad inkomst (U)	0,244
Total effekt (U–F)	-0,264
Valfärdstjänsteffekt (U–D)	-0,072

Anm.: Resultaten baseras på inkomster som beräknats med simuleringsmodellen FASIT. Faktorinkomsten (inkomster av lön, näringsverksamhet och kapital) är justerad för försörjningsbörda.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Internationellt jämförbar statistik över valfärdstjänsternas 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 valfärdstjänster i relation till BNP. Med det utvidgade inkomstbegreppet hade Sverige den lägsta Gini-koefficienten i OECD-området.⁴⁶

I analysen ovan beaktas inte de skillnader i behov som motiverar många av tjänsterna. Anledningen till att exempelvis 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. Under senare år har dock valfärdstjänsters betydelse för inkomstfördelningen uppmärksamats allt mer i den akademiska forskningen, och i delar av den beaktas även behoven. Ett exempel är en studie av inkomstskillnaderna i ett antal EU-länder där hänsyn tas till åldersspecifika skillnader i behov. Resultatet visar att utjämnningseffekten av valfärdstjänsterna då minskar något.⁴⁷

⁴⁵ 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 valfärdstjänsterna läggs till faktorinkomsten blir effekten större än om de läggs till den disponibla inkomsten.

⁴⁶ Se *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (OECD 2011). Data i studien avser inkomstår 2007.

⁴⁷ 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.

8 Fördelningseffekter av regeringens politik

Regeringens fördelningspolitiska strategi består av flera komponenter. Den ekonomiska politiken i sin helhet bedöms för det första bidra till högre sysselsättningsgrad. Det lägger grunden för ett jämlikt samhälle. Insatser för en jämlik kunskapsskola och möjligheter att bygga på med ny kunskap senare i livet är ytterligare en komponent. Tillsammans med åtgärder som stärker utsatta gruppers ställning på arbetsmarknaden och motverkar illojal konkurrens skapar det förutsättningar för en jämn fördelning av faktorinkomsterna. Analysen i detta avsnitt avser dock enbart den del av regeringens fördelningspolitiska strategi som består av aktiv omfördelning genom skatter, transfereringar och gemensamt finansierade välfärdstjänster.

Inledningsvis redovisas hur regeringens reformer i skatte- och transfereringssystemen hittills under mandatperioden bedöms påverka hushållens ekonomiska standard. Beräkningarna har gjorts med hjälp av mikrosimuleringsmodellen FASIT (se underbilagan). Reformerna har införts vid olika tidpunkter 2015–2017, och har tillkommit som resultat av överenskommelser mellan regeringspartierna och Vänsterpartiet. I beräkningarna redovisas den förväntade helårseffekten 2017 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.4).

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 ekonomiska välbefinnande 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.5).

Beräkningarna i detta avsnitt bortser både från eventuella beteendeförändringar som kan uppkomma till följd av reformerna och från deras effekter på människors ställning på arbetsmarknaden. Vidare tas inte hänsyn till reformer som huvudsakligen förväntas påverka hushållens inkomst på ett indirekt sätt, t.ex. förändrade arbetsgivaravgifter. Att det är inkomster som ana-

lyseras innebär också att beräkningarna bortser från förändringar av inkomsternas köpkraft till följd av ändrad indirekt beskattning eller ändrade avgifter.

Reformerna har bidragit till minskade inkomstskillnader

Den förda politiken bedöms ha en tydligt utjämnande fördelningspolitisk profil. Reformerna har stärkt de ekonomiska marginalerna för hushåll med svag ekonomi och ökat skatteuttaget från hushåll med starkare ekonomi. Satsningarna inbegriper bl.a. höjt bostadstillägg och sänkt skatt för pensionärer, höjd ersättning i arbetslöshetsförsäkringen, höjd sjuk- och aktivitetsersättning, höjd inkomstgräns inom bostadsbidraget, höjt flerbarnstillägg för det tredje barnet, höjd barn-del i försörjningsstödet och höjt underhållsstöd.

Satsningarna har finansierats bl.a. genom olika skattehöjningar som främst berör personer med relativt sett höga inkomster. Vidare har regeringen begränsat de skattesänkningar som normalt följer av den automatiska uppräknigen av gränserna för den statliga inkomstskatten. Eftersom skattehöjningarna även har bidragit till finansieringen av de offentliga välfärdssatsningarna på bl.a. vård, skola och omsorg, bedöms hushållens disponibla inkomster ha minskat med ca 11 miljarder kronor. Välfärdstjänsternas omfattning har samtidigt ökat med ca 28 miljarder kronor under mandatperioden. Hushållens ekonomiska välbefinnande bedöms därför ha ökat som ett resultat av den samlade politiken.

Tabell 8.1 Effekter på Gini-koefficienten och på andelen med låg relativ ekonomisk standard

Andelar i procent och förändring av andelar i procentenheter

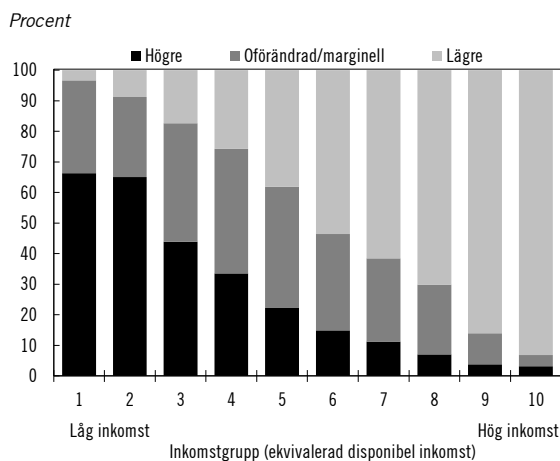
	2017 års regler exkl. reformer	2017 års regler inkl. reformer	Reformeffekt
Gini-koefficienten	0,302	0,298	-0,004
Andel med ek. std. under 60 % av medianen			
Hela befolkningen	15,4	14,6	-0,8
Barn 0–19 år	19,2	18,6	-0,6
Äldre 75+ år	23,0	20,1	-2,9
Kvinnor 20+ år	16,0	14,8	-1,2
Män 20+ år	12,5	12,1	-0,4
Ensamst. kvinnor med barn	38,7	36,4	-2,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Satsningarna på hushåll med svag ekonomi bedöms bidra till att minska spridningen av de disponibla inkomsterna (se tabell 8.1). 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.

Nedan rangordnas alla individer i befolkningen efter ekonomisk standard och delas in i tio lika stora inkomstgrupper. Därefter jämförs inkomsten före och efter reformerna för personer som befann sig i en viss inkomstgrupp före reformerna. I samtliga inkomstgrupper finns det personer som påverkas positivt och personer som påverkas negativt (se diagram 8.1). 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 översta inkomstgrupperna. Sammantaget bedöms den ekonomiska standarden öka för 27 procent och minska för 46 procent av befolkningen till följd av regeringens reformer hittills under mandatperioden. Många, 27 procent, påverkas mycket lite eller inte alls.

Diagram 8.1 Andel som får en förändrad ekonomisk standard



Anm.: Ekvivalerad disponibel inkomst (ekonomisk standard) är hushållets totala disponibla inkomst justerad för försörjningsbörda. Individer som beräknas få en ökning eller minskning av sin ekonomiska standard som är mindre än 50 kronor per månad placeras i kategorin Oförändrad/marginell.

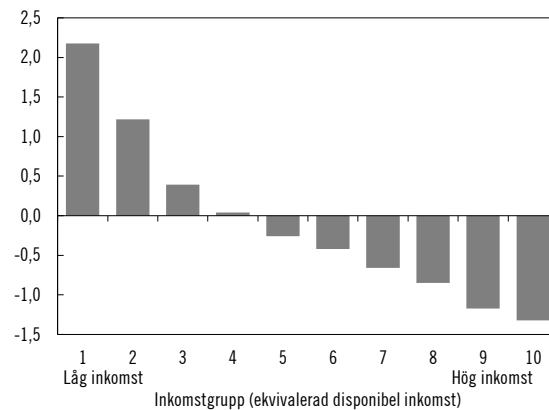
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I genomsnitt väntas den ekonomiska standarden öka för inkomstgrupp 1 och inkomstgrupp 2, med 2,1 respektive 1,1 procent (se diagram 8.2). Motsvarande förändring i toppen av inkomstför-

delningen är -1,2 procent för inkomstgrupp 9 och -1,3 procent för inkomstgrupp 10.

Diagram 8.2 Effekt på ekonomisk standard i olika inkomstgrupper

Förändring av ekvivalerad disponibel inkomst, procent



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ensamstående föräldrar och äldre ensamstående kvinnor bedöms få en inkomstförstärkning till följd av reformerna under mandatperioden. För ensamstående föräldrar beror det främst på det höjda underhållsstödet, den höjda barndelen i försörjningsstödet, höjt bostadsbidrag 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.⁴⁸

Välfärdssatsningarna ökar det ekonomiska väståndet över hela inkomstfördelningen

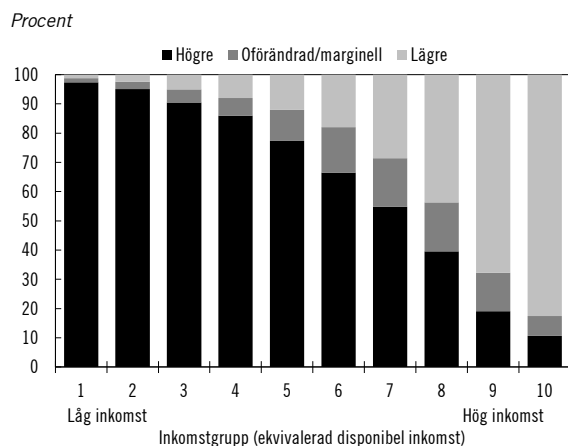
Offentligt finansierade välfärdstjänster som t.ex. skola, vård och omsorg är en viktig del av omfördelningen i den svenska modellen. För att ge en mer fullständig bild av politikens inriktning kompletteras därför analysen i detta avsnitt med en redogörelse för fördelningseffekterna när satsningar på individuella offentliga välfärdstjänster beaktas i beräkningarna. Summan av ekono-

⁴⁸ Höjt grundavdrag för pensionärer har genom sin konstruktion en större relativ betydelse för låginkomsttagare än för höginkomsttagare. Efter som äldre pensionärer i genomsnitt har lägre pensioner än yngre är ökningen av den ekonomiska standarden störst i de äldre åldersgrupperna.

misk standard och värdet av dessa välfärdstjänster per person benämns utökad inkomst.⁴⁹

Regeringen har gjort stora satsningar på välfärdstjänster under mandatperioden. Utbildning har varit ett prioriterat område, i synnerhet grundskolan, men satsningarna på bl.a. högskola, äldreomsorg och hälso- och sjukvård har också varit betydande. När välfärdssatsningarna beaktas påverkas en större andel inom varje inkomstgrupp positivt än när analysen begränsas till reformer som påverkar de disponibla inkomsterna (se diagram 8.3). Färre påverkas också negativt. Totalt beräknas 64 procent av befolkningen få en högre utökad inkomst, 27 procent en lägre och 9 procent beräknas få en oförändrad utökad inkomst eller endast en marginell förändring.

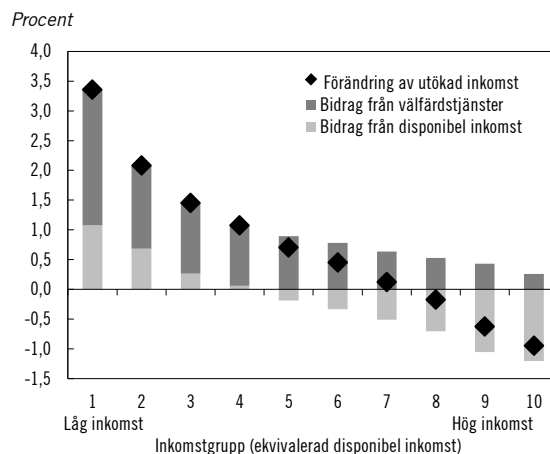
Diagram 8.3 Andel som får en förändrad utökad inkomst



Anm.: Indelningen i inkomstgrupper har gjorts utifrån ekvivalerad disponibel inkomst. Individer som beräknas få en ökning eller minskning av sin utökade inkomst som är mindre än 50 kronor per månad placeras i kategorin Oförändrad/ marginell.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den utökade inkomsten ökar i genomsnitt för de sju lägsta inkomstgrupperna och minskar för de tre högsta till följd av den samlade politiken (se diagram 8.4). Välfärdssatsningarna bidrar till att öka det ekonomiska välståndet i alla inkomstgrupper, men effekten är störst i de lägre inkomstgrupperna. Barnfamiljer, och i synnerhet ensamstående föräldrar, gynnas mest då utbildning utgör en stor del av satsningarna. Även äldre ensamstående kvinnor gynnas förhållandevis mycket av välfärdssatsningarna.

Diagram 8.4 Effekt på utökad inkomst i olika inkomstgrupper



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Reformerna har stärkt den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män

Ur ett jämställdhetsperspektiv är det viktigt att studera hur stora ekonomiska resurser kvinnor respektive män förfogar över, dvs. den egna inkomsten. Regeringens politik bedöms ha bidragit till att stärka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.

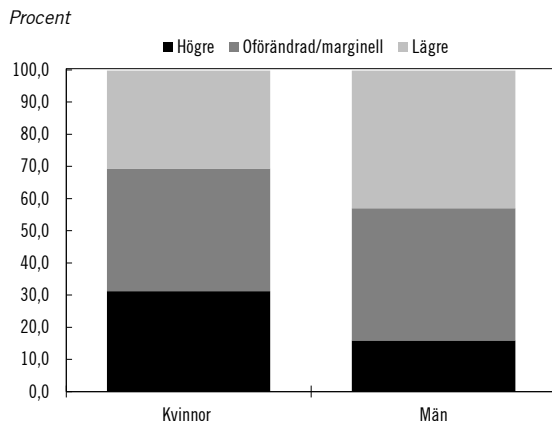
Effekt på individuell disponibel inkomst

Den individuella disponibla inkomsten⁵⁰ väntas öka för 31 procent, minska för 31 procent och påverkas lite eller inte alls för 38 procent av kvinnorna till följd av regeringens reformer hittills under mandatperioden (se diagram 8.5). För män är det en mindre andel än för kvinnor som bedöms få en ökning av den individuella disponibla inkomsten.

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 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.

⁴⁹ Värdet av välfärdstjänsterna räknas samman på hushållsnivå och fördelas lika på varje medlem i hushållet (se avsnitt 7 och underbilagan).

⁵⁰ Individuell disponibel inkomst är summan av individens egna marknadsinkomster, transfereringar och skatter. Hushållsrelaterade transfereringar (t.ex. barnbidrag) fördelas lika mellan sammanboende.

Diagram 8.5 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.

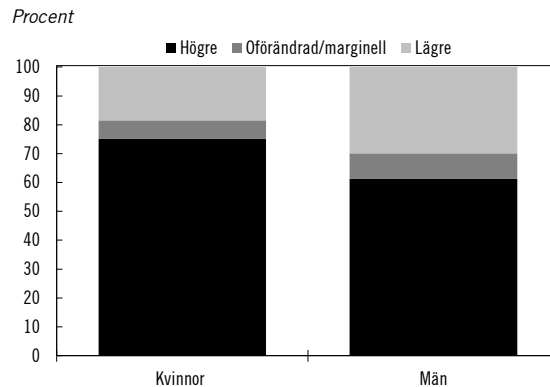
Höjt underhållsstöd förbättrar ekonomin mest för ensamstående kvinnor med barn. Detsamma gäller för höjningen av barndelen i försörjningsstödet, eftersom det är vanligare att kvinnor är ensamstående med barn. En höjd grundnivå i föräldrapenningen är också en reform som främst gynnar kvinnor, eftersom kvinnor tar ut fler dagar på grundnivå. Kvinnor studerar i större omfattning än män, vilket innebär att de höjda studiemedlen gynnar kvinnor mer än män. 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 av den nedre skiktgränsen 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. Fler män berörs därför av förslagen.

Effekt på individuell utökad inkomst

När satsningarna på individuella välfärdstjänster som vård, skola och omsorg beaktas påverkas en större andel positivt av regeringens politik än om analysen begränsas till individuell disponibel inkomst. Det gäller både kvinnor och män. Den individuella utökade inkomsten väntas öka för 75 procent, minska för 18 procent och påverkas lite eller inte alls för 7 procent av kvinnorna till följd av regeringens samlade politik under mandatperioden (se diagram 8.6). Av männen be-

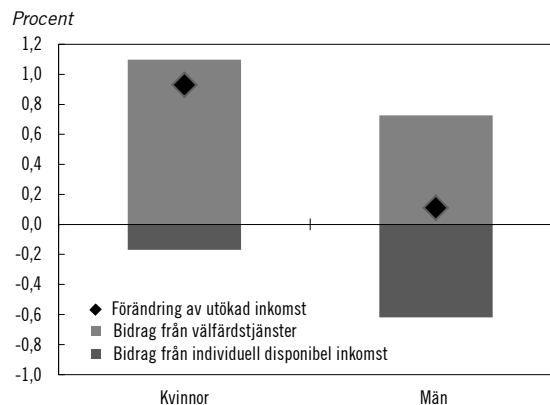
döms 61 procent få en ökning, 30 procent få en minskning, och för 9 procent bedöms den individuella utökade inkomsten påverkas lite eller inte alls.

Diagram 8.6 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.

Satsningarna på individuella välfärdstjänster uppväger minskningen av den individuella disponibla inkomsten för både kvinnor och män. För kvinnor beräknas den individuella utökade inkomsten i genomsnitt öka med 0,9 procent. För män bedöms den öka med ca 0,1 procent (se diagram 8.7).

Diagram 8.7 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.

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 och 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 återbetalning av 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 t.ex. värdepapper, 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

Percentilgrupper: Befolkningen delas in i 100 lika stora grupper (percentilgrupper) sorterade efter stigande inkomst. Percentilgruppen p100 avser den översta procenten i fördelningen, p91–p99 avser den översta tiondelen exklusive den översta procenten osv. Inkomstgränsen mellan den 50:e och den 51:a percentilgruppen utgör medianinkomsten i befolkningen.

Decilgrupper: Befolkningen delas in i tio lika stora grupper (decilgrupper) sorterade efter stigande inkomst. Inkomstgränsen mellan den femte och sjätte decilgruppen utgör medianinkomsten i befolkningen.

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.

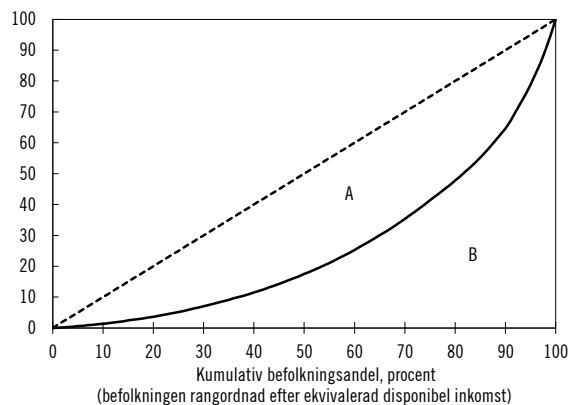
Ekonomiska mått

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 inkomstspridningsmättet 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 ojämna är fördelningen.

Diagram u.1 Hypotetisk Lorenz-kurva

Kumulativ inkomstandel, procent



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 jämlighet). Om en individ har alla inkomster är Gini-koefficienten lika med ett (maximal ojämlikhet).

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 in-

komstökning om 12 000 kronor. De inkomstslag som antas kunna ge upphov till marginal-effekter 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

Skilnader i individuell disponibel inkomst mellan kvinnor och män: Individuell disponibel inkomst beräknas för kvinnor respektive män i förvärvsaktiv ålder 20–64 år. Individuell disponibel inkomst definieras som summan av individens egna marknadsinkomster, transfereringar och skatter. 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.

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.⁵¹

Skillnaden i disponibel inkomst mellan HEK och TRIF är hanteringen av sådana inkomster som inte finns i administrativa register, vilket i det här fallet främst handlar om transferering av underhållsbidrag mellan separerade föräldrar. I HEK samlades 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.⁵² 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.⁵³

Statistiskt analysregister (STAR)

Finansdepartementet har i arbetet med denna redogörelse använt ett obundet slumpmässigt urval (med kompletteringar för personer med höga kapitalinkomster samt höga förvärvsinkomster) från den totalräknade statistiken (TRIF). Detta urval finns tillgängligt för åren

⁵¹ Personer som saknar uppgift om lägenhetsidentitet i folkbokföringen undantas från kravet om folkbokföring på lägenhet. För dessa personer, ca 300 000, används familjebegreppet i SCB:s Register över totalbefolkningen (RTB) som approximation för bostadshushåll.

⁵² Se SCB, Övergång från urvalsbaserad till totalräknad inkomstfördelningsstatistik, Hushållens ekonomi bakgrundsfakta 2016:1.

⁵³ 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.

2013–2015 och refereras till som Statistiskt analysregister (STAR) i denna redogörelse. I STAR-registret för 2015 ingår ca 1,9 miljoner individer fördelade på ca 650 000 bostadshushåll.

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 arbets-situation, utbildningsnivå och hälsostatus erhålls på individnivå för personer över 16 år. Inkomst-uppgifterna är huvudsakligen på individnivå.

FASIT

För att analysera fördelningseffekter av regeringens politik används i denna redogörelse mikrosimuleringsmodellen FASIT. Till grund för beräkningarna ligger STAR-data för 2015. 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 befolkningsstrukturen och andra antalsuppgifter⁵⁴ åter-

speglas. 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 2015

FASIT används för att beräkna offentligt finansierade individuella välfärdstjänster och fördela dessa till individerna. Välfärdstjänsterna omfattar alla individuella tjänster inom områdena hälso- och sjukvård, kultur och fritid, utbildning samt socialt skydd (se tabell u.2). Av SCB:s dokumentation Offentliga välfärdstjänster 2015 framgår i detalj hur beräkningarna görs. Nedan följer en kortfattad beskrivning.

Uppgifter om kostnaderna hämtas från och med 2015 från nationalräkenskaperna. Det som beaktas är den offentliga förvaltningens konsumtionsutgifter, exklusive ingående mervärdesskatt, och den offentliga förvaltningens bidrag till hushållens icke vinstdrivande organisationer. De avgifter som betalas av användaren, t.ex. förskoleavgifter är borträknade från konsumtionsutgifterna, dvs. det är nettoutgiften som används.⁵⁵

På områden där det finns uppgifter om konsumtion av välfärdstjänster på individnivå har utgifterna fördelats på dessa individer. Det gäller hela utbildningsområdet och delar av socialt skydd. Totalt sett kan 48 procent av utgifterna fördelas på individer.

För områden där det inte finns uppgifter om konsumtion på individnivå har differentierade kostnader beräknats för olika grupper och sedan fördelats på individer efter grupptillhörighet. Där det är möjligt har detta gjorts för grupper efter ålder, kön och region. I vissa fall har fördelningen gjorts på större grupper, t.ex. alla i åldern 6–64 år.

Utgiften för äldreomsorg fördelar SCB på de individer som faktiskt har fått äldreomsorg. I denna redogörelse fördelas värdet av äldreomsorgen i stället med en försäkringsansats, där kostnaden fördelas över riskgrupper baserat på ålder och kön. Skälet är att värdet av äldreoms-

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Kostnader för Yrkehögskoleutbildningar ingår inte i dessa områden utan har hämtats från Yrkehögskolemyndigheten.

sorgen inte bara gynnar dem som behöver äldreomsorg, utan den har också ett värde för dem som kan komma att behöva tjänsten.

Barnomsorg redovisas som ett eget område i redogörelsen. Där ingår förskola, som i nationalräkenskaperna tillhör området utbildning, samt pedagogisk omsorg och fritidshem, som tillhör området socialt skydd.

Tabell u.2 Offentligt finansierade individuella välfärds-tjänster 2015

Miljoner kronor (2015 års priser)

Hälsa- och sjukvård	
Läkemedelsförmån	21 684
Hjälpmedel	6 544
Öppen läkarvård	105 563
Tandvård	9 523
Sluten sjukhusvård	101 794
Mödrahälsovård	2 065
Barnhälsovård	2 517
Folkhälsovård, övrigt	3 804
Fritid och kultur	
Fritids- och idrottsverksamhet	17 142
Kulturell verksamhet	18 066
Utbildning	
Förskola	59 167
Förskoleklass	5 768
Grund-, sär- och specialskola	94 543
Komvux grundskolenivå	1 000
Folkhögskola	3 626
Gymnasium	39 756
Komvux gymnasie- och fortsättningsnivå	3 611
Yrkehögskoleutbildning	1 680
Universitet	28 011
Forskarstuderande	2 278
Folkhögskola	1 412
Svenska för invandrare	3 133
Socialt skydd	
Särvux och övrig utbildning	611
Funktionshinder	54 563
Färdtjänst	2 419
Äldreomsorg	89 990
Pedagogisk omsorg	1 807
Vård av barn och unga, övrigt	17 784
Fritidshem	14 477
Arbetsmarknadsutbildning, FASIT	4 946
Arbetslöshet, övrigt, exkl. administration	5 860
Social utsatthet, övrigt, exkl. migration och flyktinghjälp	14 466
Totalt	739 610

Anm.: Offentliga förvaltningens konsumtionsutgifter och bidrag till hushållens icke-vinstdrivande organisationer
Källa: Statistiska centralbyrån.

Beräkning av effekter av välfärdsreformer

Vid beräkning av reformeffekter på välfärdstjänsteområdet 2015–2017 är konsumtionsmönstren i FASIT utgångspunkten. Välfärdstjänsterna är där uppdelade i ca 32 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 individuell 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.

Simulering där transfereringarna räknas upp med den genomsnittliga inkomstutvecklingen

I ett beräkningsexempel som redovisas i denna bilaga studeras hur inkomstfördelningen skulle påverkas vid en generösare uppräknings av ersättningen i ett antal centrala välfärdssystem. Det görs genom att i FASIT-modellen utgå från de ersättningsnivåer som gällde 1995 och räkna upp dessa med den inkomstökning som den arbetande delen av befolkningen i genomsnitt hade under perioden 1995–2015. Givet dessa nya ersättningsnivåer appliceras därefter de regler som gällde i skatte- och transfereringssystemen 2015.

De välfärdssystem vars ersättningar har räknats upp är primärt de som direkt följer utvecklingen av prisbasbeloppet (garantipension, sjuk- och aktivitetsersättning, studiemedel samt taken i föräldra- och sjukförsäkringen). Utöver dessa ersättningssystem har även den högsta och lägsta ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen, lägsta- och grundnivån i föräldraförsäkringen, barnbidraget och ekonomiskt bistånd justerats upp med inkomstutvecklingen.

Dekomponering av inkomstspridning med avseende på inkomstslag

Inkomstspridningen kan delas upp med avseende på de inkomstslag som ingår i den disponibla inkomsten. Den viktade summan av de positiva och negativa bidragen uppgår till den totala inkomstspridningen.

Anta att den disponibla inkomsten kan skrivas som en summa av k inkomstslag. Gini-koefficienten kan då skrivas som en summa av k komponenter, en för varje inkomstslag. Varje komponent kan i sin tur uttryckas som produkten av tre faktorer. Dessa representerar den s.k. Gini-korrelationen mellan inkomstslaget och den disponibla inkomsten, inkomstslagets Gini och inkomstslagets andel av den totala inkomsten.⁵⁶

För varje inkomstslag gäller att dess inverkan på Gini-koefficientens förändring under en period kan beräknas som differensen av inkomstslagets Gini-bidrag mellan periodens slut- respektive basår. Summan av dessa differenser, en för varje ingående inkomstslag, uppgår till periodens totala förändring av Gini-koefficienten.

Beräkning av effekter på inkomstskillnaderna av förändringar i befolkningens sammansättning

I förhållande till övriga delar av redogörelsen förekommer i avsnitt 6 vissa avvikelser beträffande definitionen av disponibel inkomst, hushållsbegreppet samt ekvivalensskalan.

Definitionen av disponibel inkomst avviker från övriga delar av redogörelsen såtillvida att realiserade kapitalförluster inte påverkar den disponibla inkomsten.

Hushållsbegreppet avviker genom att ungdomar över 18 år som bor hemma hos någon av sina föräldrar betraktas som egna hushåll.

I avsnitt 6 utgörs antalet konsumtionsenheter i hushållet av kvadratroten av antalet personer i hushållet. Kvadratrotskalan ger större stordriftsfördelar i hushåll med mer än en person jämfört med den ekvivalensskala som används i resten av redogörelsen (se tabell u.1).

Sammantaget gör dessa avvikelser att Gini-koefficienten ett givet år blir något högre än vad som framkommer med de begrepp och definitioner som används i resten av redogörelsen. Bilden av hur Gini-koefficienten har utvecklats över tid tycks dock inte påverkas nämnvärt av de avvikelser som förekommer i avsnitt 6 med avseende på inkomst- och hushållsbegreppet samt ekvivalensskalan.

Ett potentiellt problem med den viktningemetod som används i avsnitt 6 är att de enskilda bidragen (från t.ex. en förändrad ålders- eller hushållsstruktur) normalt sett inte kan summeras till ett sammantaget bidrag. Orsaken är att den enkla viktningemetoden inte identifierar interaktionseffekter mellan olika faktorer. För att hantera detta beräknas därför s.k. Shapley-värden.⁵⁷ Vid beräkningen av Shapley-värden fördelas eventuella interaktionseffekter ut på de faktorer som ingår i analysen på ett sådant sätt att de enskilda bidragen kan summeras för att få ett mått på det sammantagna bidraget av samtliga faktorer.

⁵⁶ För mer formaliserade metodbeskrivningar se Lerman och Yitzhaki, *Income Inequality Effects by Income*, *The Review of Economics and Statistics*, 1985 samt Dagum, *A New Approach to the Decomposition of the Gini Income Inequality Ratio*, *Empirical Economics*, 1997.

⁵⁷ Se Shorrocks, *Decomposition Procedures for Distributional Analysis: A Unified Framework Based on the Shapley Value*, *The Journal of Economic Inequality*, 2013.

Tabell u.3 Nyckeltal 1995 och 2001–2015

	1995	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kvinnors individuella disponibla inkomst som andel av mäns (%) ¹⁾	80,3	80,9	81,7	82,3	82,8	80,8	82,0	80,4
Gini inkl. kapitalvinster ¹⁾	0,227	0,266	0,258	0,253	0,258	0,271	0,287	0,307
Gini exkl. kapitalvinster ¹⁾	0,213	0,235	0,235	0,230	0,232	0,237	0,245	0,257
Inkomstandel för översta procenten (%) ¹⁾	4,0	6,0	5,3	5,1	5,7	6,7	7,6	8,3
Inkomstandel för översta tiondelen (%) ¹⁾	19,7	22,7	22,0	21,6	22,4	23,6	25,0	26,4
Andel ekonomiskt utsatta (%)								
- Låg ek. standard, relativ 60 (%) ¹⁾	7,3	9,3	9,7	8,9	9,3	10,1	10,2	12,2
- Låg ek. standard, absolut 60 (%) ¹⁾	7,3	4,8	4,6	4,2	3,9	3,8	3,3	3,2
- Mycket låg materiell standard (%) ²⁾	-	-	-	-	3,0	2,3	2,1	2,2
- Andel hushåll med ek. bistånd (%) ³⁾	9,9	6,4	6,0	5,9	5,9	6,1	5,8	5,6
Marginaleffekt (%) ^{1),4)}	-	40,7	39,8	39,9	40,4	40,0	39,4	36,4
Ersättningsgrad (%) ^{1),4),5)}								
- Arbetslöshet	-	78,0	79,0	80,0	80,0	80,0	77,8	74,8
- Sjukpenning	-	84,0	84,0	83,0	83,0	84,0	86,7	83,4
- Sjuk- och aktivitetsersättning	-	-	-	-	-	75,0	77,0	74,8
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kvinnors individuella disponibla inkomst som andel av mäns (%) ¹⁾	81,0	82,0	81,2	81,3	81,2	83,4	83,6	84,1
Gini inkl. kapitalvinster ¹⁾	0,289	0,291	0,297	0,298	0,291	0,293	0,304	0,317
Gini exkl. kapitalvinster ¹⁾	0,259	0,267	0,265	0,268	0,269	0,267	0,271	0,275
Inkomstandel för översta procenten (%) ¹⁾	6,8	6,4	7,0	6,8	6,3	6,8	7,3	8,3
Inkomstandel för översta tiondelen (%) ¹⁾	24,1	23,9	24,6	24,7	24,0	24,3	25,3	26,6
Andel ekonomiskt utsatta (%)								
- Låg ek. standard, relativ 60 (%) ¹⁾	13,2	13,4	14,1	14,4	13,8	13,8	14,4	14,8
- Låg ek. standard, absolut 60 (%) ¹⁾	3,9	4,1	4,0	3,9	3,5	3,0	2,8	2,4
- Mycket låg materiell standard (%) ²⁾	1,4	1,6	1,3	1,2	1,3	1,4	0,7	0,7
- Andel hushåll med ek. bistånd (%) ³⁾	5,7	6,2	6,2	6,0	5,7	5,7	5,6	5,6
Marginaleffekt (%) ^{1),4)}	35,7	33,3	32,8	33,6	33,4	33,7	32,7	33,3
Ersättningsgrad (%) ^{1),4),5)}								
- Arbetslöshet	72,7	70,9	69,7	69,2	68,7	69,3	68,4	69,3
- Sjukpenning	81,9	81,2	80,2	80,1	80,0	80,7	80,0	79,9
- Sjuk- och aktivitetsersättning	73,1	72,5	71,4	71,9	72,0	72,4	72,0	71,7

1) På grund av dataomläggning är serien före 2013 inte helt jämförbar med serien 2013–2015 (HEK 1995–2012, STAR 2013–2015).

2) Data från Eurostat.

3) 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.

4) Tidseriebrott till följd av att SCB från och med FASIT 2011 använder en ny metod för att beräkna skattefria transfereringar.

5) 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.4 Reformers effekter på beräkning av politikens effekter på disponibel inkomst**Reformer 2017**

Höjt bostadstillägg för personer med sjuk- och aktivitetsersättning (ersättningsgraden höjs från 93 till 95 procent)

Höjning av "skälig levnadsstandard" för personer med sjuk- och aktivitetsersättning, till samma nivå som för ålderspensionärer

Höjd garantidel i sjuk- och aktivitetsersättningen motsvarande 0,05 procent av prisbasbeloppet

Höjt flerbarnstillägg (tredje barnet) från 454 till 580 kronor

Höjd inkomstgräns i bostadsbidraget från 117 000 till 127 000 kronor

Den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt skrivs upp med en procentenhet mindre än brukligt

Den övre skiktgränsen för statlig inkomstskatt skrivs upp med en procentenhet mindre än brukligt

Beloppsgränsen för reseavdraget höjs från 10 000 till 11 000 kronor

Taket för uppskovet vid försäljning av bostad tas bort

Jämställdhetsbonusen tas bort

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

Slopad skattereduktion för gåva

Slopad avdrag för kapitalförvaltningsavgifter

Slopad avdragsrätt för pensionssparande

Fritidspengen tas bort

Etableringsersättning i samband med arbete avskaffas

Vårdnadsbidraget tas bort

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 expeditonsavgift till CSN, från 120 till 150 kronor

Källa: Egna beräkningar.

Tabell u.5 Bedömning av fördelning av reformer på välfärdstjänstområdet på olika verksamhetsområden

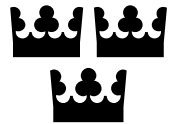
Procent

Fritid och kultur	5
Hälsa- och sjukvård	35
Socialt skydd	12
Utbildning	41
Barnomsorg	7
Totalt	100

Källa: Egna beräkningar.

Bilaga 3

Miljö



Bilaga 3

Miljö

Innehållsförteckning

Inledning	7
1 Mål för miljöarbetet.....	7
2 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige	7
3 Fördjupningsområde 1: Konsumtionsbaserade klimatutsläpp	8
3.1 Inledning.....	8
3.2 Konsumtionens påverkan på klimatutsläppen.....	9
3.3 Investeringar och offentlig konsumtion.....	9
3.4 Konsumtionsbaserade utsläpp som komplement till nationell statistik.....	10
3.5 Regeringens politik	11
4 Fördjupningsområde 2: Transportsystemets inverkan på miljön	13
4.1 Inledning.....	13
4.2 Trafikarbetets utveckling.....	14
4.3 Hur påverkar transportsystemet möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen?	16
4.4 Regeringens politik	20

Tabellförteckning

Tabell 4.1	Trafikverkets prognos för tillväxt i persontrafiken.....	16
Tabell 4.2	Trafikverkets prognos för tillväxt i godstrafiken	16
Tabell 4.3	Energi- och koldioxidbeskattning för olika drivmedel vid ingången av året, 2012–2017.....	21

Diagramförteckning

Diagram 3.1	Konsumtionsbaserade och territoriella utsläpp över tid, 1993–2014.....	9
Diagram 3.2	Modellberäkning av hushållens konsumtionsbaserade utsläpp per område, 1994–2014	9
Diagram 3.3	Modellberäkning av konsumtionsbaserade utsläpp från inhemska och importerade utsläpp från offentlig konsumtion och investeringar, 2008–2014.....	10
Diagram 4.1	Utveckling för kollektiva färdssätt, gång, cykel och moped, 1990–2014.....	15
Diagram 4.2	Passagerare i linjefart och chartertrafik på svenska flygplatser, 1990–2015.....	15
Diagram 4.3	Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter, 1990–2015.....	17
Diagram 4.4	Utsläppsintensitet i persontrafiken, 1990–2014.....	17
Diagram 4.5	Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter per transportsätt, 1990–2015.....	17
Diagram 4.6	Utsläpp av växthusgaser från utrikes transporter per transportsätt, 1990–2015.....	18
Diagram 4.7	Utsläpp av NO _x och PM _{2,5} till luft från inrikes transporter, 1990–2015.....	18
Diagram 4.8	Utsläpp av svaveldioxid (SO ₂) och NO _x från utrikes sjöfart, 1990–2015.....	19
Diagram 4.9	Andel biodrivmedel av total energianvändning i vägsektorn, 2008–2015.....	21
Diagram 4.10	Personbilar i trafik som körs med el, etanol och gas årsvis, 2008–2015.....	22
Diagram 4.11	Genomsnittligt koldioxidutsläpp ur avgasröret för nyregistrerade bensin- och dieseldrivna personbilar.....	22

Inledning

Syftet med denna bilaga är att ge en kompletterande bild av regeringens arbete för att nå de nationella miljömålen. Bilagan ska ses som ett komplement till den fullständiga redovisning som varje år sker i budgetpropositionen utg. omr. 20 Allmän miljö- och naturvård. I bilagan redogörs för två fördjupningsområden som är av stor vikt för möjligheterna att nå miljömålen med tyngdpunkt på begränsad klimatpåverkan: Konsumtionsbaserade klimatutsläpp och Transportsystemets inverkan på miljön.

1 Mål för miljöarbetet

Miljöpolitiken utgår från de nationella miljö kvalitetsmål och det generationsmål för miljöarbetet som beslutats av riksdagen. Målen är styrande för allt miljöarbete som Sverige bedriver nationellt, inom EU och internationellt. Målen är strukturerade i ett målsystem som kallas för miljömålssystemet och omfattar följande (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377):

- Ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljö kvalitetsmålen.
- Miljö kvalitetsmål som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.
- Etappmål som beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.

Miljö målen används som samlingsnamn för generationsmålet, miljö kvalitetsmålen och etappmålen.

Riksdagen har beslutat om 16 miljö kvalitetsmål:

- Begränsad klimatpåverkan.
- Frisk luft.
- Bara naturlig försurning.
- Giftfri miljö.
- Skyddande ozonskikt.
- Säker strålmiljö.
- Ingen övergödning.

- Levande sjöar och vattendrag.
- Grundvatten av god kvalitet.
- Hav i balans samt levande kust och skärgård.
- Myllrande våtmarker.
- Levande skogar.
- Ett rikt odlingslandskap
- Storslagen fjällmiljö.
- God bebyggd miljö.
- Ett rikt växt- och djurliv.

Riksdagen och regeringen har hittills beslutat om 24 etappmål i miljö målssystemet för att förtydliga den samhällsomställning som krävs för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. Etappmålen är målövergripande och kan bidra såväl till flera olika miljö kvalitetsmål som till generationsmålet.

2 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige

Regeringen lämnade den 9 mars 2017 förslag till riksdagen om att inrätta ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Det klimatpolitiska arbetet bör utgå från ett långsiktigt, tidssatt utsläppsmål som riksdagen fastställer. Målet ska vara att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp (nå nettonollutsläpp) av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska 2045 vara minst 85 procent lägre än utsläppen 1990. För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder såsom åtgärder i andra länder eller ökat kolupptag i skog och mark tillgodoräknas.

Utsläppen i Sverige som kommer att omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning, den s.k. ESR-sektorn, bör senast 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen 1990. Högst 8 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder. Senast 2040 bör utsläppen i Sverige i ESR-sektorn vara minst 75 procent lägre än utsläppen 1990. Högst 2 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder. Växthusga-

sutsläppen från inrikes transporter (förutom inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandelssystem) ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.

3 Fördjupningsområde 1: Konsumtionsbaserade klimatutsläpp

3.1 Inledning

Praktiskt taget alla produkter och tjänster som används i Sverige bidrar till klimatpåverkande utsläpp. Huvuddelen av klimatutsläppen uppstår vid förbränning av fossila bränslen. Utsläpp uppstår också vid kemiska reaktioner inom industrins processer, nedbrytning av avfall eller läckor i kylsystem. Klimatpåverkande utsläpp kan även komma från djur som idisslar och från marken när den brukas. En stor del av Sveriges konsumtion tillgodoses av import, samtidigt som vi har en stor export. Svensk konsumtion leder till utsläpp av klimatpåverkande växthusgaser såväl i Sverige som i andra länder. Vår livsstil och våra konsumtionsval påverkar utsläppens storlek och var de sker. Statistiken visar tydligt att summan av klimatpåverkan från svenskars livsstil och konsumtion är betydande, och betydligt mer än de utsläpp som sker inom Sveriges gränser.

Beroende på hur utsläppen beräknas kan olika perspektiv visas. Territoriella utsläpp visar de utsläpp som sker inom ett lands gränser och används för rapportering till FN och EU samt för att följa upp nationella klimatmål. Sveriges territoriella utsläpp motsvarar i dag ca 75 procent av utsläppsnivån 1990. Samtidigt har utsläppen fortsatt att öka i andra länder, däribland länder som Sverige importerar varor och tjänster från. En bidragande orsak till att Sverige kunnat minska sina nationella utsläpp kan ha varit en ökad import av varor som är tillverkade i energikrävande och miljöbelastande processer i låginkomstländer.¹

Sättet att redovisa klimatutsläpp har gett upphov till en diskussion om alternativa redovisningsmodeller för klimatutsläpp som utgår från konsumenten i stället för länders territorier. Enligt en sådan alternativ redovisningsmodell kan utsläpp hänförliga till en nations konsumenter redovisas oberoende av var i världen utsläppen sker.

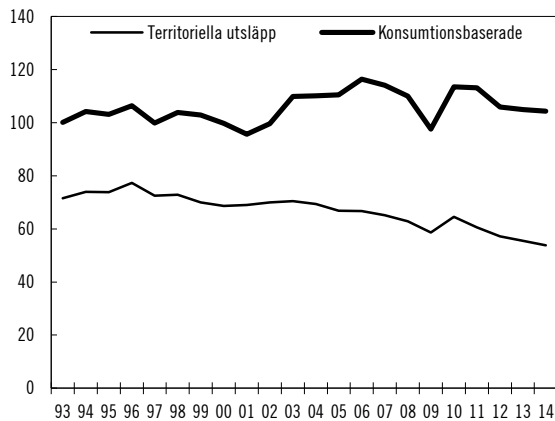
Naturvårdsverket rapporterar beräkningar av konsumtionsbaserade utsläpp sedan 2010 som en uppföljning av miljömålssystemets generationsmål. Enligt generationsmålet ska vi till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Miljöpolitiken ska bl.a. inriktas mot att konsumtionsmönstren av varor och tjänster ska orsaka så små miljö- och hälsoproblem som möjligt. För att uppskatta hur den svenska konsumtionen påverkar utsläppen i andra länder har Naturvårdsverket bedömt att en beräkning av konsumtionsbaserade klimatutsläpp bör ingå i utvärderingen av generationsmålet.

Diagram 3.1 visar att de konsumtionsbaserade utsläppen, som inkluderar utsläpp från import och exkluderar utsläpp från export, beräknas ligga på en högre nivå än de territoriella utsläppen. De konsumtionsbaserade utsläppen minskar inte som de territoriella utsläppen gör, utan ligger på ungefär samma nivå 2014 som de gjorde 1993. År 2014 motsvarade de territoriella utsläppen knappt hälften av de uppskattade konsumtionsbaserade utsläppen.

¹ Minx, Scott, Peters och Barrett. (2008). An Analysis of Sweden's Carbon Footprint. Världsnaturfonden Sverige.

Diagram 3.1 Konsumtionsbaserade och territoriella utsläpp över tid, 1993–2014

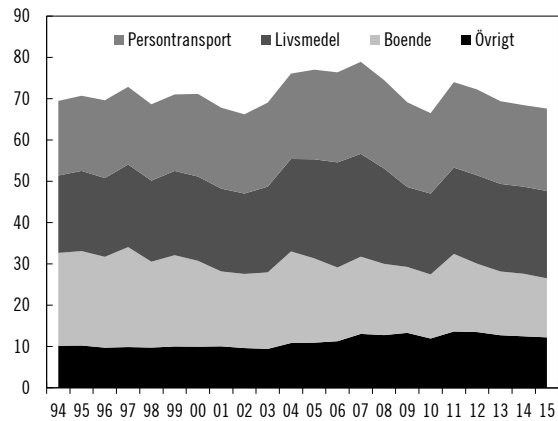
Miljoner ton koldioxidkvalenter



Källa: Statistiska centralbyrån, Miljöräkenskaperna.

Diagram 3.2 Modellberäkning av hushållens konsumtionsbaserade utsläpp per område, 1994–2014

Miljoner ton koldioxidkvalenter



Källa: Statistiska centralbyrån, Miljöräkenskaperna.

3.2 Konsumtionens påverkan på klimatutsläppen

Ungefär två tredjedelar av de konsumtionsbaserade klimatutsläppen utgörs av hushållens konsumtion. Hushållens konsumtion kan delas upp på fyra områden: livsmedel, transporter, boende och övrigt. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB:s) beräkningar svarar livsmedel och transporter för ungefär en tredjedel vardera av hushållens totala konsumtionsbaserade utsläpp (se diagram 3.2). Beräkningarna visar även att utsläpp från boende tenderar att minska medan utsläpp från transporter och livsmedel har ökat något jämfört med 1993. Det är främst den del av utsläppen som sker i andra länder som står för ökningen, bl.a. till följd av ökad import av livsmedel och ökat internationellt resande. Det bör betonas att beräkningarna bygger på antaganden om handels sammansättning och hur mycket olika länder släpper ut i sina produktionsprocesser. De ska därför ses som ungefärliga skattningar och inte exakta värden (se även avsnitt 3.4).

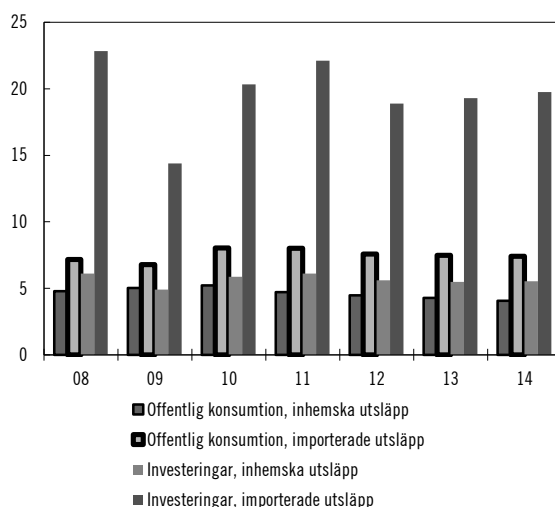
3.3 Investeringar och offentlig konsumtion

Den tredjedel av de konsumtionsbaserade utsläppen som kan kopplas till privata och offentliga investeringar samt offentlig konsumtion fördelar sig till ca 70 procent på investeringar och resterande ca 30 procent på offentlig konsumtion (se diagram 3.3). Med investeringar avses bruttoinvesteringar vilket t.ex. inbegriper investeringar i byggnader och anläggningar, maskiner samt förändringar i lager och värdeföremål. Investeringarna kan vara antingen privata, som står för den största delen (90 procent 2014), eller offentliga.

Utsläpp kopplade till den offentliga insatsförbrukningen, dvs. varor och tjänster som offentliga myndigheter köper in för att bedriva sin verksamhet, står för majoriteten av utsläppen från den offentliga konsumtionen. Det är antingen staten (inklusive ålderspensions-systemet, AP-fonderna) eller kommuner och landsting som ligger bakom den offentliga konsumtionen.

Diagram 3.3 Modellberäkning av konsumtionsbaserade utsläpp från inhemska och importerade utsläpp från offentlig konsumtion och investeringar, 2008–2014

Miljoner ton koldioxidkvevivalent



Källa: Statistiska centralbyrån, Miljöräkenskaperna.

3.4 Konsumtionsbaserade utsläpp som komplement till nationell statistik

Enligt FN:s klimatkonvention ansvarar varje land primärt för de utsläpp som sker inom det egna territoriet. Statistik över konsumtionsbaserade utsläpp är ett komplement till den officiella, nationsbaserade statistiken som rapporteras till FN.

Utsläpp från konsumtion kan beräknas på olika sätt. Avsikten med beräkningarna är att räkna ihop alla utsläpp som uppstått under tillverkningen och transporten av en vara eller tjänst fram till slutkonsumenten. Det spelar alltså ingen roll om en vara tillverkats i Sverige eller någon annanstans, så länge den konsumeras innanför Sveriges gränser.

De konsumtionsbaserade utsläppen kan delas upp i de utsläpp som sker i Sverige och de som sker i andra länder. Den nationella komponenten omfattar de utsläpp som kommer från inhemsk produktion och konsumeras eller investeras i Sverige. Den utländska komponenten omfattar de utsläpp som uppstår vid produktion och transport av importerade varor och tjänster. Där ingår även utlandsresor. Inhemsk produktion av varor och tjänster som exporteras och konsumeras av människor i andra länder är däremot inte inkluderade.

Brister i metoden

Naturvårdsverket samordnar uppföljning och utvärdering av bl.a. generationsmålet och miljö-kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Naturvårdsverket har, med hjälp av SCB, tagit fram statistik för växthusgasutsläpp orsakade av svensk konsumtion. Utsläppen som sker i andra länder till följd av svensk konsumtion kan inte beräknas med samma noggrannhet som de nationella utsläppen och bör därför snarast tolkas i termer av utveckling över tid och inte i absolut nivå under enstaka år. Kvaliteten och upplösningen på den konsumtionsbaserade statistiken har utvecklats successivt och det arbetet fortsätter.

Det sannolikt största hindret för att skatta konsumtionsbaserade utsläpp är avsaknaden av heltäckande data. För vissa länder, som EU-länderna, finns detaljerad handelsstatistik att tillgå. För majoriteten av alla andra länder är dock avsaknaden av såväl ekonomiska som miljömässiga data stor. Bristen gör att en del av beräkningarna istället baseras på antaganden som kan få stor inverkan på resultaten. Svårigheten att göra korrekta beräkningar förstärks av att varor och tjänster ofta tillverkas i flera länder där nivån på utsläppen varierar. Beräkningarna av konsumtionsbaserade utsläpp är därför begränsat användbara i praktiken.

Bredare perspektiv på internationell handel

På samma sätt som länder har skilda komparativa fördelar vad gäller t.ex. tillgång till naturresurser, gäller detta också energisystemet. Sveriges el- och värmeproduktion är till stora delar fossilfri. Detta innebär att tillverkning av varor och tjänster sker med jämförelsevis låga utsläpp. Vi har därtill höga miljökrav generellt vilket leder till att produkter har god miljöprestanda vid användning. Beräkningar har gjorts där hänsyn tas till att svenska produkter vid export ersätter produktion i andra länder som är mer energikrävande. I en sådan modell beräknas Sverige ha betydligt

lägre utsläpp än i SCB:s konsumtionsbaserade utsläppsmodell.^[1]

Om fler länder börjar prissätta sina utsläpp på koldioxid direkt genom skatter eller indirekt via utsläppstak minskar risken för så kallat koldioxidläckage, dvs. att en progressiv klimatpolitik i ett land leder till att produktionen flyttar till ett land med en lägre klimatpolitisk ambitionsnivå. Därtill minskar även sannolikheten att konsumtionen ska leda till högre globala utsläpp än vad som annars hade skett. Om antalet länder med handelssystem och bindande utsläppstak ökar leder handel till omfördelning av utsläpp snarare än ökning av utsläppen. Parisavtalet är alltså därför så viktigt eftersom det syftar till att alla länder ska ta ansvar för den egna nationens klimatpolitik. Regeringen menar att hållbarheten i handeln måste öka och konsumtionens utsläpp minska.

3.5 Regeringens politik

För att den negativa miljö- och klimatpåverkan ska kunna minska behövs förändringar i enskildas konsumtionsmönster. Regeringen avser att i högre utsträckning beakta konsumtionens konsekvenser för miljön. Regeringens politik tar bl.a. sikte på

- att öka kunskaperna om konsumtionens konsekvenser för enskilda, samhället och miljön,
- att såväl nationellt som globalt stimulera beteendemönster som beaktar hållbarhetsaspekter, samt
- att främja ett effektivt utnyttjande av resurser.

I de följande delavsnitten presenteras några av de åtgärder som regeringen vidtagit för att underlätta för konsumenterna att konsumera mer hållbart.

Globala avtal

Klimatutmaningen är global och måste lösas gemensamt. För att den globala temperaturökningen ska kunna hållas inom Parisavtalets mål behöver alla länder ta ansvar för att minska utsläppen inom sitt lands gränser. Detta minskar utsläppen från de produkter som exporteras och konsumeras på annan plats. Eftersom Sverige har begränsad möjlighet att ställa krav på produktionen i andra länder är globala avtal av stor betydelse för att minska de konsumtionsbaserade utsläppen. Att alla länder vidtar åtgärder minskar vidare risken för koldioxidläckage.

Sverige ska fortsätta visa ledarskap i det globala klimatarbetet och driva på för ambitiösa klimatöverenskommelser, både globalt och inom EU. Sverige spelade en viktig roll inför färdigställandet av Parisavtalet. Avtalet utgör en milstolpe för den framtida utvecklingen. Nyckeln till att minska de globala klimatutsläppen är att rikare länder går före och sprider lösningar, samtidigt som utvecklingsländer ges stöd i sin klimatomställning och klimatanpassning.

Regeringen har även varit mycket aktiv i arbetet med Agenda 2030 och de globala målen, som bl.a. omfattar ett mål för hållbara konsumtions- och produktionsmönster liksom ett klimatmål. Regeringen har tillsatt en delegation som ska stödja och stimulera Sveriges genomförande av Agenda 2030. Vidare har regeringen gett ett åttiotal statliga myndigheter i uppdrag att kartlägga och redovisa hur deras verksamheter bidrar till Sveriges möjligheter att uppnå de globala målen för hållbar utveckling.

Främjande av den cirkulära ekonomin

En cirkulär ekonomi innebär en resurseffektiv återanvändning och återvinning av produkter och material. Syftet är att ställa om till ett mer hållbart samhälle där minskad påverkan på klimat, miljö och hälsa går hand i hand med innovation och nya jobb. Regeringen har tagit ett antal initiativ för att främja den cirkulära ekonomin. Bland annat har mervärdesskatten sänkts från 25 procent till 12 procent för mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hushållslinne. Förebyggande åtgärder som cykelservice eller förstärkning av till exempel

[1] Slänger vi skräpet till grannen? Annika Carlsson-Kanyama & Astrid Kander, 2013. Generationsmålet- kontroverser kring konsumtion och klimat. Jiborn, M. & Kander, A. (red.). Dialogos, s. 17-34

skor omfattas också av den sänkta mervärdes-skatten. En skattereduktion har också införts för reparation och underhåll av vitvaror som utförs i bostaden.

Utredningen om styrmedel för att förebygga uppkomsten av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi har haft i uppdrag att bl.a. analysera vilka hinder som kan finnas i lagstiftningen och vilka styrmedel som behövs för att öka återanvändningen av produkter. Utredningen lämnade sitt betänkande Från värdekedja till värdecykel - så får Sverige en mer cirkulär ekonomi (SOU 2017:22) till regeringen den 22 mars 2017 och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen har även inrättat ett samverkansprogram för cirkulär och biobaserad ekonomi.

Regeringen har gett Verket för innovations-system (Vinnova) i uppdrag att under 2016–2019 genomföra insatser för att stärka förutsättningarna för cirkulär ekonomi och industriell symbios. Vinnova ska inom ramen för uppdraget undersöka vilka möjligheter och begränsningar som finns för att i högre utsträckning åstadkomma cirkulära samarbeten inom framförallt industrin men också mellan exempelvis industrin och kommunala anläggningar.

Regeringen verkar för att krav på varors hållbarhet utifrån det s.k. ekodesigndirektivet ska ställas på fler produktgrupper och för att information om reparerbarhet ska lämnas där så är relevant.

Minskade utsläpp från bostäder

De bostäder som byggs i dag ska stå i många år. Ur ett klimat- och miljöperspektiv är det därför viktigt att de möjligheter som finns för att bygga rätt från början används. Inom bostads- och stadsutvecklingspolitiken finns flera viktiga verktyg för att hantera klimatutmaningen, klara miljömålen och ställa om samhället i en hållbar riktning.

Dagens nyproducerade bostäder håller oftast hög kvalitet när det gäller energieffektivitet och regeringen lägger därför huvudsakligen fokus på att minimera klimat- och miljöpåverkan från byggmaterialen och själva byggprocessen, samt på att energieffektivisera det äldre bostadsbeståndet. Regeringen anser att det är angeläget att förbättra kunskapsläget vad gäller byggnaders klimatpåverkan i ett livscykelperspektiv, i syfte

att i framtiden kunna minska byggsektorns klimatpåverkan.

För att underlätta omställningen till ett energisystem baserat på förnybara råvaror verkar regeringen för att den byggda miljöns andel av energianvändningen minskar. Regeringen har därför infört ett stöd till upprustning av hyresbostäder i områden med socioekonomiska utmaningar. Totalt en miljard kronor avsätts årligen för att skynda på renoveringen av bostadsområden som är slitna, bl.a. för att uppmuntra till energieffektivisering.

Regeringen avser också att ta initiativ till ett informationscentrum för hållbart byggande med fokus på energieffektiviserande renovering med användning av hållbara materialval. Centret kommer att bidra till en ökad energieffektivisering och uppfyllandet av direktivet om byggnaders energiprestanda och energieffektiviseringsdirektivet. Även arbetet med hållbar stadsutveckling och forskning om hållbart samhällsbyggande och för en social bostadspolitik står högt på regeringens agenda.

En ny livsmedelstrategi

Regeringen har presenterat en livsmedelstrategi för Sverige, med målsättningen att den totala livsmedelsproduktionen i Sverige ska öka, samtidigt som relevanta miljömål nås. Sverige har goda förutsättningar för en hållbar produktion. Med låga växthusgasutsläpp i produktionen av olika livsmedel kan Sverige bidra till att minska de globala utsläppen, i de fall den ersätter livsmedelsproduktion med högre utsläpp. Ett fortsatt arbete med att förbättra den svenska livsmedelsproduktionen ur ett klimatperspektiv är nödvändigt för att kunna nå nationella klimatmål och för att Sverige ska kunna fortsätta att vara ett föregångsland i klimatarbetet.

Inom ramen för livsmedelsstrategin har regeringen gett Livsmedelsverket i uppdrag att, tillsammans med Jordbruksverket och Naturvårdsverket, arbeta vidare med åtgärder för minskat matsvinn i hela livsmedelskedjan. I ett första steg ska en handlingsplan tas fram vilken ska vara vägledande för kommande arbete inom uppdraget. Åtgärderna ska bidra till att uppfylla det globala hållbarhetsmålet om att till 2030 halvera det globala matsvinnet.

Konsumtionen i Sverige och övriga västvärlden behöver bli mer hållbar. I det avseendet anser regeringen att det är viktigt att det finns bra information att tillgå så att konsumenterna kan göra medvetna val. Livsmedelsverkets nya kostråd väger samman både hälsa och miljö, inklusive klimat. Produktionen, konsumtionen och exporten av ekologiska produkter bör öka.

Regeringen har i enlighet med strategin för hållbar konsumtion avsatt medel till Konsumentverket för inrättandet av ett forum för miljösmart konsumtion och för att stimulera miljösmarta konsumtionsmönster. Regeringen avser också att verka för effektiva tredjeparts-certifierade miljömärkningar och ser behov av ett särskilt samråd med berörda aktörer om miljömärkningens potential och förutsättningar.

Hållbar handel

Sverige spelar en viktig roll som förespråkare av progressiva och hållbara frihandelsavtal. Sedan början av 2000-talet har Sverige t.ex. arbetat för liberalisering av miljörelaterade produkter, teknik och tjänster. Ett viktigt steg i arbetet har varit att driva på ett avtal för liberalisering av miljövaror (EGA). EGA syftar till att höja nivån av miljöskydd globalt genom att minska kostnaden för att använda grön teknik och på så sätt öka dess spridning. Internationella förhandlingar inleddes 2014 och involverar utöver EU 16 länder, som tillsammans täcker ca 90 procent av världshandeln med miljövaror. Sverige stöttar Europeiska kommissionen mycket aktivt för att nå ett så ambitiöst avtal som möjligt. Regeringen driver exempelvis frågan att tjänster ska inkluderas i förhandlingarna, då avancerad modern miljöteknik måste inkludera både varor och tjänster. Samarbetet kring hållbart företagande (CSR) är högt prioriterat för regeringen.

Kommissionen tog i december 2016 fram ett förslag på implementering av frihandelsavtal där ett stärkt genomförande av hållbarhetskapiteln är en prioriterad fråga för Sverige. Kommissionen har som ett led i implementeringsarbetet besökt Sverige för att höra hur regeringen arbetar med bl.a. informations-spridning till företag och det civila samhället.

Klimatfinansiering

De rika länderna, som hittills stått för störst andel av de totala utsläppen, har ett ansvar att hjälpa de fattiga länderna, inte minst för att anpassa samhället till ett förändrat klimat. Sverige ska särskilt stötta de minst utvecklade länderna och de länder som är mest utsatta för klimatförändringarnas effekter. Sveriges insatser, särskilt på klimatfinansieringsområdet, bidrog till det positiva utfallet i Parisavtalet.

Regeringen har kraftigt ökat klimatfinansieringen i utvecklingsländer via multilaterala kanaler och bidrar t.ex. till den gröna klimatfonden (GCF), Least Developed Countries Fund (LDCF), Anpassningsfonden, Global Environmental Facility (GEF), Scaling up Renewable Energy Program in Low Income Countries (SRERP) och Sustainable Energy for All (SEforALL). Klimatfinansiering är en nyckelfråga och Sverige är brobyggare mellan rika och fattiga länder.

Det ökande intresset hos konsumenter för en hållbar utveckling har bidragit till framväxten av olika standarder, certifierings- och märknings-system. Brist på kapacitet att hantera dessa initiativ kan ofta innebära hinder för utvecklingsländerns handel. Regeringen arbetar på flera sätt för att stötta utvecklingsländerna inom detta område, både genom utvecklings-samarbetet för att kapacitetmässigt stärka länders möjligheter att leva upp till kraven, men också genom att stötta utvecklingsländerns deltagande i förhandlingar om internationella standarder.

4 Fördjupningsområde 2: Transportsystemets inverkan på miljön

4.1 Inledning

Bakgrund

Transportsektorn är på många sätt avgörande för att samhället ska fungera. Transporter och resor kopplar samman länder och befolkningar och ökar tillgängligheten till bl.a. skola, vård och arbete. Ett väl fungerande transportsystem är också centralt för att företag ska kunna verka i hela landet, för export och import och för ekonomins utveckling. Samtidigt som transport-

systemet ger upphov till stor nytta har det på olika sätt en negativ inverkan på vår miljö.

Transportsektorn står för en tredjedel av växthusgasutsläppen i Sverige. Dessa föreslås minska med 70 procent till 2030 jämfört med 2010. Minskade utsläpp från transportsektorn är avgörande för att Sverige ska nå sina långsiktiga klimatmål. Transportsystemet ska moderniseras, vilket bland annat innebär att dess miljöpåverkan och utsläpp av växthusgaser minskar. Framtidens fordon ska vara mer energieffektiva och anpassas för en tid där fordonsflottan uteslutande drivs på icke-fossila alternativ.

Fördjupningsområdet syftar till att förmedla på vilket sätt transportsystemet påverkar möjligheterna att nå miljömålen. En översiktlig beskrivning ges av vilka styrmedel som finns på plats för att styra mot miljömålen och hur regeringen har intensifierat arbetet för en långsiktigt hållbar transportförsörjning.

Hänsynsmålet om miljö i de transportpolitiska målen

Transportpolitikens övergripande mål, som beslutades av riksdagen 1998 (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997:98/266), är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därutöver beslutade riksdagen 2009 om ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa som sinsemellan är jämbördiga (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257).

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö-kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa (reviderat i prop. 2012/13:1 utg.omr. 22, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/13:118). Prioritet ges till de miljöpolitiska mål där transportsystemets

utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.

Regeringens politik inom transportområdet ska bidra till att det övergripande transportpolitiska målet och de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen nås. För att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås måste funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Därmed ska transportsystemet bidra till en miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling i alla delar av landet.

Trafikanalys har på regeringens uppdrag sett över de transportpolitiska preciseringarna och lämnat förslag till indikatorer för att följa upp de transportpolitiska målen (N2016/05490/TS). Uppdraget redovisades den 10 mars 2017. Fördjupningsområdet som avser transportsystemets inverkan på miljön syftar till att ge en fördjupad redovisning av hänsynsmålet såvitt avser det övergripande generationsmålet för miljö och miljö-kvalitetsmålen.

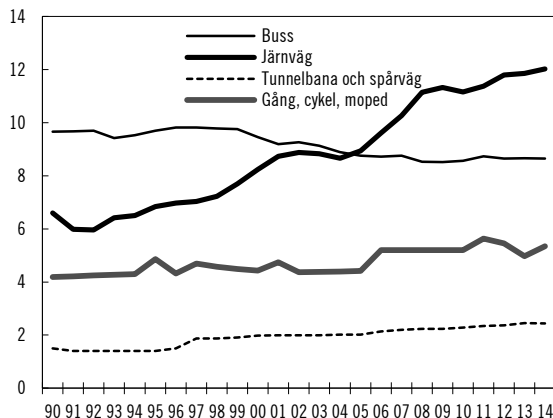
4.2 Trafikarbetets utveckling

Lägesbild av trafikarbetet

Biltrafiken dominerar det totala inrikes trafikarbetet, definierat som den totala körsträckan för alla fordon. Över 50 procent av alla huvudresor (dvs. resor mellan bostad och arbetsplats eller skola) är bilresor. Sett till persontransportarbetet, dvs. det totala antalet resta kilometer, utgör biltransporterna en ännu större andel av persontrafiken (77 procent 2014). Inom godstrafiken står vägtrafiken för 42 procent av godstransportarbetet (mätt i tonkilometer, dvs. förflyttningen av ett ton gods en kilometer), följt av sjöfart (38 procent) och järnväg (20 procent) (Trafikanalys, 2017).

Diagram 4.1 Utveckling för kollektiva färdstätt, gång, cykel och moped, 1990–2014

Miljarder personkilometer



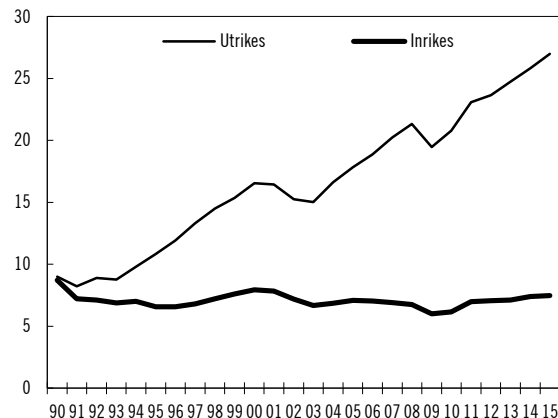
Källa: Trafikanalys.

Diagram 4.1 visar hur persontrafiken utvecklats inom kollektiva färdstätt (exklusive flyg) samt gång, cykel och moped sedan 1990. I storstadsområden är kollektivtrafikens andel av persontransportarbetet 15–25 procent. I glesbygdskommuner är andelen lägre (ca 8 procent) eftersom kollektivtrafiken har svårt att konkurrera med bil där det inte råder trängsel på vägarna eller parkeringsbrist och där det dessutom saknas befolkningsunderlag för hög turtäthet.

Flyget är det vanligaste färdmedlet vid utrikes personresor. Mellan åren 1990–2015 ökade antalet utrikesresande passagerare som flyger till och från svenska flygplatser med i genomsnitt nästan 5 procent per år (se diagram 4.2).

Diagram 4.2 Passagerare i linjefart och chartertrafik på svenska flygplatser, 1990–2015

Miljoner passagerare



Anm. Antal ankommande och avresande passagerare i utrikes trafik samt antal avresande passagerare i inrikes trafik.

Källa: Trafikanalys.

Framtida utveckling

De transportpolitiska målen, de transportpolitiska principerna, fyrstegsprincipen och ett trafikslagsövergripande synsätt ska vara utgångspunkt för Trafikverkets analyser och förslag till åtgärder i den pågående infrastrukturplaneringen för nästa planperiod 2018–2029 (se även avsnitt 4.1 och 4.4). Riksdagens kommande ställningstagande om ett sektorsmål för transportsektorns utsläpp av växthusgaser (prop. 2016/17:146) ska också vara en utgångspunkt för Trafikverkets uppdrag att ta fram förslag till åtgärder.

Trafikverkets basprognoser utgör i dag ett av underlagen för infrastrukturplaneringen. Prognoserna är framtagna med hjälp av persontrafik- och godstransportmodeller som är baserade på befintliga godsflöden och människors resvanor. Som grund för prognoserna ligger antaganden om bl.a. framtida infrastruktur, trafikering och kostnader samt antaganden om ekonomisk utveckling, befolkningsutveckling m.m. Prognoserna är vidare gjorda med hänsyn till beslutade styrmedel (energi- och koldioxidskatten, banavgiften och svaveldirektivet), vilka väntas ha en dämpande effekt på trafikutvecklingen.

Enligt Trafikverkets basprognoser från 2016 kommer både person- och godstransportarbetet fortsätta att öka i framtiden. Inom persontransporterna väntas spårtrafiken öka med totalt 53 procent till 2040, medan ökningen av biltrafiken skattas till 31 procent totalt (tabell 4.1). Då biltrafiken är så mycket större blir dock ökningen i biltrafiken störst i absoluta tal.

Tabell 4.1 Trafikverkets prognos för tillväxt i persontrafiken

Miljarder personkilometer per år

Färdmedel	2014	2040	Årlig tillväxt (procent)	Total tillväxt (procent)
Bil	97,0	127,2	1,0	31
Tåg	13,6	20,8	1,6	53
Buss	10,6	12,6	0,7	19
Flyg	3,6	4,1	0,5	14
Gång och cykel	4,1	5,1	0,8	24

Källa: Trafikverket.

För godstrafiken är det sjöfarten som beräknas öka mest, med sammanlagt över 90 procent fram till 2040, men de beräknade ökningarna för väg och järnväg är också betydande (tabell 4.2).

Tabell 4.2 Trafikverkets prognos för tillväxt i godstrafiken

Miljarder tonkilometer per år

Färdmedel	2012	2040	Årlig tillväxt (procent)	Total tillväxt (procent)
Järnväg	22	34	2	55
Sjöfart	40	76	2	91
Väg	48	80	2	66

Källa: Trafikverket.

Prognoser innebär alltid en mer eller mindre hög grad av osäkerhet eftersom de per definition bygger på antaganden om framtiden. Trafikverkets basprognoser ger en bild av framtida förväntad transportefterfrågan givet de antagna prognosförutsättningarna där endast satsningar, initiativ och styrmedel som är beslutade i dag ingår. Om prognosförutsättningarna ändras, exempelvis genom att ytterligare styrmedel införs för att begränsa transportsektorns utsläpp av växthusgaser, kommer bedömningen av framtida transportarbete att se annorlunda ut.

4.3 Hur påverkar transportsystemet möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen?

Både transportinfrastrukturen och trafiken leder till olika kostnader för samhället som inte fullt ut återspeglas i de priser som konsumenterna och företag betalar för att använda transportsystemet. Trafikverket konstaterar i sin miljörapport 2015 att utvecklingen för transportsystemets miljöpåverkan har varit både positiv och negativ. Många utmaningar återstår

för att skapa ett hållbart transportsystem även om målsättningen är möjlig att förverkliga.

Inom vissa områden har utvecklingen varit, och kan fortfarande antas vara, negativ eller för långsam för att uppsatta miljömål ska kunna nås. Följande områden utpekades som särskilt viktiga:

- Utsläppen av koldioxid från transportsektorn (miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan).
- Utsläppen av luftföroreningar som partiklar och den internationella sjöfartens utsläpp av kväveoxider (miljö kvalitetsmålen Frisk luft, Bara naturlig försurning och Ingen övergödning).
- Antalet personer som utsätts för trafikbuller (miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö).
- Påverkan på biologisk mångfald (miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv).

I följande avsnitt beskrivs transportsystemets påverkan på miljömålen utifrån dessa områden.

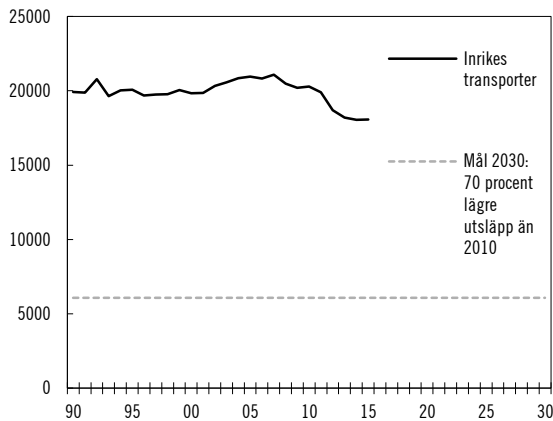
Mål för begränsad klimatpåverkan

Transportsektorn svarar för ca en tredjedel av utsläppen av växthusgaser i Sverige. Minskade utsläpp från transportsektorn är därför avgörande för att Sverige ska nå sina långsiktiga klimatmål. Inom ramen för propositionen om ett klimatpolitiskt ramverk har regeringen därför föreslagit ett etappmål för transportsektorn, som innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandel) ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.

Diagram 4.3 visar hur utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter utvecklats över tid. Trenden var stigande under 1990-talet och 2000-talets början och nådde sin kulmen 2007. Den enskilt viktigaste anledningen till detta var ökat transportarbete, dvs. ökad förflyttning av gods och människor. Därefter har utsläppen minskat och var 2015 ca 9 procent lägre jämfört med 1990.

Diagram 4.3 Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter, 1990–2015

Tusen ton koldioxidkivalenter



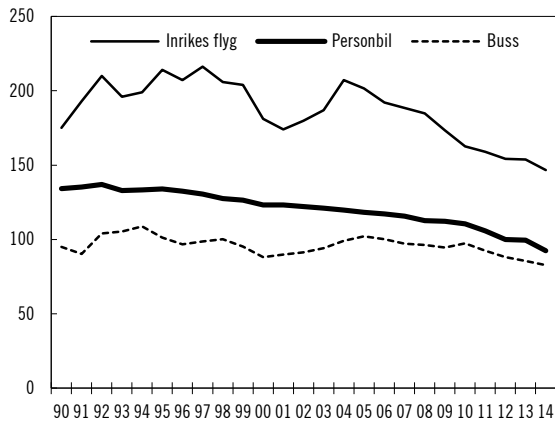
Anm. Inrikes transporter omfattar inrikes vägtrafik, sjöfart, flyg, järnväg och militär transport.

Källa: Naturvårdsverket.

Minskningen i transporterens utsläpp av växthusgaser sedan 2008 kan delvis förklaras av den globala finanskrisen, som ledde till en avmattning i efterfrågan och minskad godstrafik. Sedan den ekonomiska tillbakagången 2009 har transportarbetet emellertid ökat medan utsläppsnivån har fortsatt att minska, vilket pekar på att utsläppsintensiteten överlag har sjunkit. Tydligast framgår det i persontrafiken, där utsläppen i förhållande till transportarbetet har minskat med nästan 40 procent sedan 1990-talet (se diagram 4.4).

Diagram 4.4 Utsläppsintensitet i persontrafiken, 1990–2014

Ton koldioxidkivalenter per miljon personkilometer



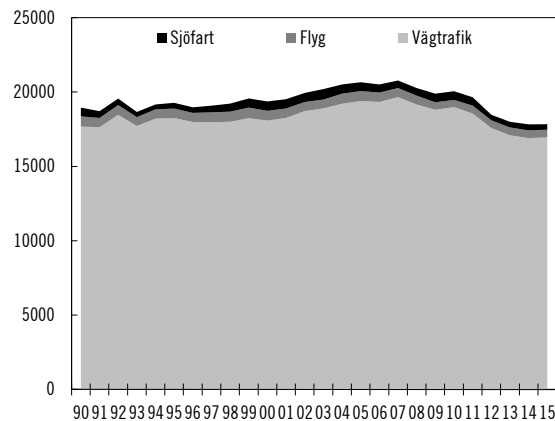
Källor: Trafikanalys och Statistiska Centralbyrån, Miljöräkenskaperna.

Av diagram 4.5 framgår storleken på utsläpp av växthusgaser i Sverige i absoluta tal för de transportsätt som släpper ut mest (motsvarande 99 procent av de totala utsläppen). Vägtrafiken står för den största andelen med 94 procent av alla utsläpp från transporter. Jämfört med 1990

har utsläppen från vägtrafiken sjunkit med ca 4 procent. Under 2015 avstannade utsläppsminskningen men preliminära beräkningar från Trafikverket visar att utsläppen återigen minskar. De preliminära siffrorna indikerar att utsläppen 2016 sjönk med ca 5 procent jämfört med 2015 trots att vägtrafiken ökade med ca 2 procent.

Diagram 4.5 Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter per transportsätt, 1990–2015

Tusen ton koldioxidkivalenter

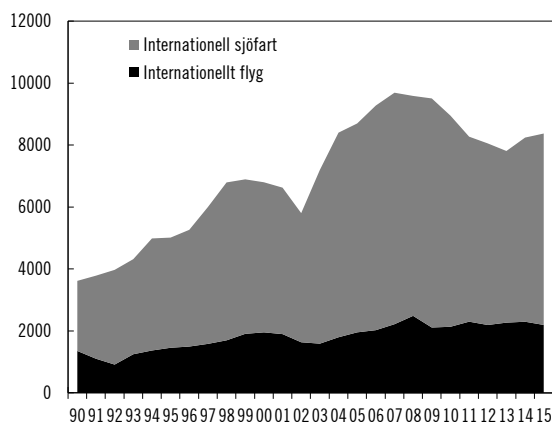


Källa: Naturvårdsverket.

Växthusgasutsläpp från utrikes transporter omfattar utsläpp, framför allt koldioxidutsläpp, från bränslen som bunkras i Sverige för internationell sjöfart och internationellt flyg. Växthusgasutsläppen från utrikes transporter ingår inte i de nationella målen, Sveriges åtaganden gentemot EU eller FN:s Klimatkonvention (UNFCCC). Att beräkna växthusgasutsläppen från utrikes transporter är vanskligt och datatillgången är begränsad. Ökat transportarbete i både utrikes person- och godstransporter tyder dock på att utsläppen ökar, vilket styrks av de modellberäkningar som SCB gör inom miljöräkenskaperna (se diagram 4.6). I beräkningarna för flyg tas ingen hänsyn till den ökade klimateffekt som uppstår genom utsläpp av kväveoxider och vattenånga på hög höjd. Storleken på den ökade klimateffekten är svårbedömd, men uppskattas vara nästan dubbelt så stor jämfört med om utsläppen sker på marknivå. Sannolikheten är därför stor att tillgänglig data underskattar faktiska utsläpp. I kombination med att svenskar reser allt längre väntas utsläppen från internationellt flyg fortsätta öka (Trafikanalys, 2016).

Diagram 4.6 Utsläpp av växthusgaser från utrikes transporter per transportsätt, 1990–2015

Tusen ton koldioxidekvivalenter



Källa: Statistiska centralbyrån, Miljöräkenskaperna.

Frisk luft

På lokal och regional nivå ger trafiken upphov till luftföroreningar som partiklar ($PM_{2,5}$ respektive PM_{10}), kvänoxider (NO_x) samt marknära ozon som påverkar människor och natur negativt. Även om luften i Sverige har blivit successivt bättre och är förhållandevis god jämfört med andra länder både utanför och inom EU, är luftföroreningar på lokal nivå periodvis för höga. Detta bidrar till att Sverige har svårt att nå preciseringarna i miljökvalitetsmålet frisk luft.

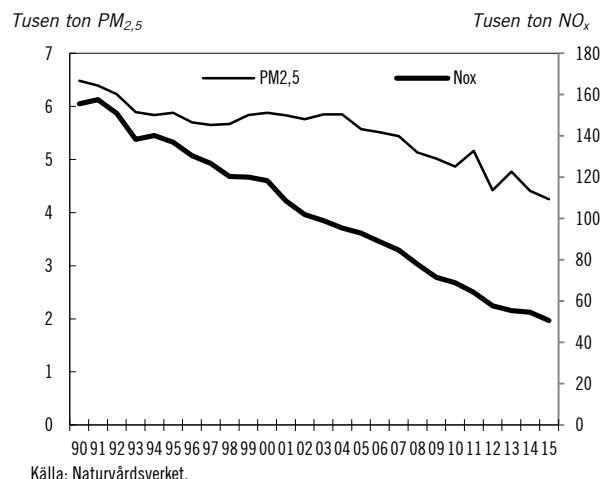
Exponering av för höga halter luftföroreningar kan vara cancerframkallande och bidra till hjärt-, kärl- och luftvägssjukdomar. I en rapport från IVL Svenska Miljöinstitutet och Umeå universitet (2015) uppskattas att luftföroreningar från transportsektorn i Sverige leder till 1 300 för tidiga dödsfall varje år. Förutom det mänskliga lidandet leder hälsoeffekterna till höga kostnader för samhället i form av sjukvårdskostnader och lägre produktivitet vid arbetsbortfall.

En försämrad luftkvalitet påverkar även tillståndet i miljön, t.ex. genom försurning och övergödning av mark och vatten, vilket i sin tur försämrar förutsättningarna för många ekosystemtjänster. Grödor som påverkas av luftföroreningar ger skördar med minskad avkastning inom både jord- och skogsbruket.

Sedan 1990 har de totala utsläppen av NO_x från transporter minskat med två tredjedelar och $PM_{2,5}$ med en tredjedel (se diagram 4.7). En viktig anledning till utsläppsminskningen har varit de successiva skärpningarna av avgaskraven för nya bilar. Även lokalt är trenden för

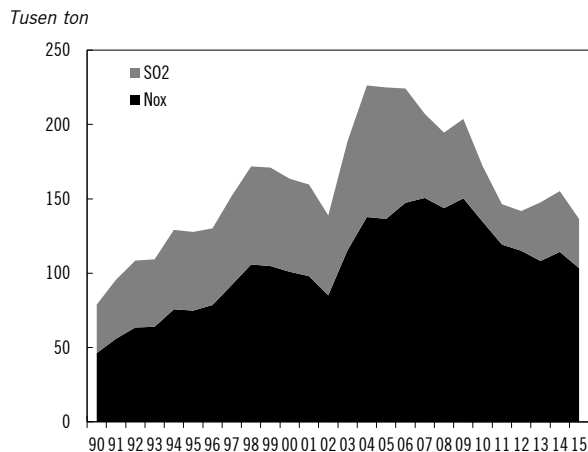
luftföroreningar sjunkande (jämför Bilaga 4 Ramverk för välfärdsindikatorer), men vid de mest trafikerade gatorna kan framförallt halterna av kvävedioxid (NO_2) och PM_{10} vara fortsatt höga. Kommunala beslut om lokala dubbdäcksförbud, intensifierad renhållning och dammbindningsåtgärder har dock bidragit till att halterna av PM_{10} minskat stadigt och att Sverige är nära att varaktigt nå de gränsvärden som finns i EU:s luftkvalitetsdirektiv. Överskridanden sker främst på hårt trafikerade vägar i större tätorter.

För NO_2 överskrider miljökvalitetsnormen fortfarande kontinuerligt i ett flertal städer. Mellan 2010 och 2015 ökade utsläppen av NO_2 för personbilar med 56 procent (Trafikverkets Miljörapport, 2015). Det är ett resultat av att andelen dieslbilar, som har en mindre effektiv rening, har ökat.

Diagram 4.7 Utsläpp av NO_x och $PM_{2,5}$ till luft från inrikes transporter, 1990–2015

Källa: Naturvårdsverket.

Minskade utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten är avgörande för att miljömålen Bara naturlig försurning, Ingen övergödning och Frisk luft ska nås. Utsläppen av NO_x från internationell sjöfart står för en fjärdedel av det totala nedfallet av NO_x över Sverige och har vuxit över tid (se diagram 4.8). Utländska fartyg använder ofta bränslen med hög svavelhalt och har otillräckliga reningsåtgärder. Precis som på klimatområdet behövs därför internationell samordning (Naturvårdsverket, 2016).

Diagram 4.8 Utsläpp av svaveldioxid (SO₂) och NO_x från utrikes sjöfart, 1990–2015

Källa: Statistiska centralbyrån, Miljöräkenskaperna.

Buller

Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö innebär att städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Bland indikatorerna och bedömningsgrunderna för målet ingår trafikbuller. Biltrafik, tågtrafik, sjöfart och flyg ger upphov till buller. Höga bullernivåer medför negativa effekter på hälsa och välbefinnande och trafikbuller kan i värsta fall bidra till bl.a. hjärtinfarkt och stroke. Hälso-risken ökar väsentligt vid samtidig exponering för buller och vibrationer.

Riksdagen har fastställt riktvärden för trafikbuller (prop. 1996/97:53). Värdena avser både maximala ljudnivåer (bullertoppar) och ekvivalensnivåer (genomsnittliga dygnsnivåer). Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015 visar att omkring två miljoner människor i Sverige exponeras i sin bostadsmiljö för trafikbuller som överskrider riktvärdet för utomhus ljudnivå. Tendensen är att allt fler människor utsätts för buller över riktvärdena. Det beror främst på ökat trafikarbete, ökad inflyttning till städer och ökat byggande av bostäder i bullerutsatta områden.

Landskap

Transportinfrastruktur och trafik har en omfattande negativ påverkan på landskapets natur- och kulturvärden. Vägar och järnvägar tar mark i anspråk och bidrar till fragmentering av landskapet, vilket kan få stora konsekvenser för

den biologiska mångfalden och andra natur- och kulturvärden (vilket påverkar möjligheterna att nå flera miljö kvalitetsmål, t.ex. Ett rikt växt- och djurliv).

Infrastrukturen skapar barriärer som försvårar för djur att röra sig fritt. Beroende på faktorer som infrastrukturens täthet, trafikvolym och fysiska hinder (viltstängsel, räcken, fellagda vägtrummor etc.) kan infrastrukturen få mer eller mindre långtgående effekter på djurs reproduktion och överlevnad.

En annan konsekvens av att infrastrukturen fragmenterar landskapet är viltolyckor. Under 2015 rapporterades över 50 000 trafikolyckor med vilt och ren. Viltolyckorna leder bl.a. till personskador, trafikstörningar och reparationskostnader som enligt Trafikverket beräknas kosta samhället flera miljarder kronor per år. Viltstängsel kan minska olyckorna men förstärker barriäreffekten.

Samtidigt som transportsystemet inverkar negativt på natur- och kulturvärden, kan infrastrukturen ge förutsättningar för andra värdefulla naturvärden. Vägkanter och banvallar kan ha en rik flora och många arter som växer där är rödlistade. Vägar och järnvägar kan vidare fungera som spridningsvägar för olika arter, något som kan få både positiva och negativa konsekvenser. I tätbebyggda områden och på landsbygd med omfattande jordbruk kan infrastrukturen ge förutsättningar för organismer att sprida sig och därmed bidra till den biologiska mångfalden.

Att infrastrukturen utgör en spridningsväg innebär dock även att främmande arter som hotar den biologiska mångfalden (s.k. invasiva arter) kan föröka sig och konkurrera ut känsligare arter. Många av de invasiva arter som förekommer i Sverige återfinns i närheten av vägar och järnvägar. Blomsterlupin, som fått stor spridning i vägkanter, är ett exempel på en sådan art.²

Transportinfrastrukturens påverkan på landskapet är komplex. Om lokalisering, byggande, drift och underhåll av transportinfrastrukturen i högre utsträckning anpassas till landskapets värden, förutsättningar och

² Wissman, Norlin och Lennartsson. (2015). Invasiva arter i infrastruktur. CBM:s skriftserie 98.

funktioner kan den gröna infrastrukturen, ekosystemtjänster, biologisk mångfald och kulturmiljöer bevaras i större utsträckning och i bästa fall stärkas.

4.4 Regeringens politik

Regeringens klimatpolitik innebär att Sverige ska vara en global förebild. Regeringens ambition är också att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer och att de nationella miljö kvalitetsmålen ska nås. Alla politikområden måste bidra till att klara de stora utmaningarna. Transportsektorns miljöpåverkan och utsläpp måste minska kraftigt för att Sverige ska nå sina miljö- och klimatmål samt de internationella åtaganden som följer av Parisavtalet. I den proposition om ett klimatpolitiskt ramverk som regeringen lämnat till riksdagen föreslås att växthusgasutsläppen från inrikes transporter (förutom inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandelssystem) ska minska utsläppen minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. Följande avsnitt ger en inblick i hur styrmedel används för att styra mot miljömålen och hur regeringen intensifierat arbetet för att uppnå en miljömässigt långsiktigt hållbar transportförsörjning. Genom att användare i transportsystemet får betala inte bara för sina egna kostnader utan även för de kostnader som en resa eller transport orsakar för samhället i stort, som t.ex. utsläpp, styrs användandet till en nivå som är effektiv för hela samhället.

Fyrstegsprincipen

Utöver de transportpolitiska målen, de transportpolitiska principerna och ett trafikslagsövergripande synsätt är fyrstegsprincipen en viktig utgångspunkt för utvecklingen av transportsystemet som riksdag och regering upprepade gånger uttalat stöd för. Syftet med fyrstegsprincipen är att nå en god hushållning med både ekonomiska medel och naturresurser samt en hållbar samhällsutveckling.

Fyrstegsprincipen innebär en stegvis prövning av möjliga förbättringar i transportsystemet. Det första steget innebär att överväga åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt. Det andra steget innebär att överväga åtgärder som medför ett effektivare

utnyttjande av befintlig infrastruktur. Tredje och fjärde steget innebär att vid behov överväga begränsade ombyggnader respektive nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder. Alla trafikslag och transportmedel liksom alla typer av åtgärder som leder till att målen nås ska beaktas. En effektiv lösning på ett specifikt problem i transportsystemet kan innefatta åtgärder från flera av fyrstegsprincipens steg.

Begränsad klimatpåverkan

Koldioxid- och energiskatt

I Sverige är drivmedelsbeskattningen uppdelad i energi- och koldioxidskatt. Koldioxidskatten infördes 1991 och är sektorsövergripande. Utgångspunkten är att beskatta utsläpp av fossil koldioxid, på ett sätt som gör skatten neutral mellan olika fossila bränslen. Koldioxidskatten har sedan länge haft en särställning i svensk klimatpolitik och omnämns ofta internationellt som ett effektivt instrument för att minska utsläppen av växthusgaser (OECD, 2013, Effective Carbon Prices). Prissättningen av fossila koldioxidutsläpp skapar förutsättningar för ett system där förorenaren betalar, vilket är en grundbult i miljöarbetet. Koldioxidskatten är också utformad i linje med den transportpolitiska principen att trafikens samhälls-ekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas (prop. 2006/06:160, bet. 2005/06:TU5, rskr. 2005/06:308).

Koldioxidskatten styr mot minskade utsläpp av fossilt kol genom att öka priset på fossila drivmedel och därigenom minska efterfrågan på utsläppsintensiva transporter. Detta kan få positiva effekter även på andra miljömål som påverkas negativt av trafiken. På lång sikt kan ökade priser även leda till att fler personer och företag väljer och utvecklar mer miljövänlig teknik. Energiskatten infördes ursprungligen främst för att öka statens intäkter men har även en miljöstyrande effekt. Genom att höja priset på drivmedel dämpar energiskatten efterfrågan på transporter. Koldioxid- och energiskatt betalas i direkt relation till förbrukningen av drivmedel (tabell 4.3).

För att uppnå klimatmålen behövs en drivmedelsbeskattning med en stark miljöstyrande effekt. Beskattningen av bensin och diesel har höjts och skattebeloppen räknas sedan

2017 årligen upp för att beakta utvecklingen av även BNP och inte enbart konsumentprisindex.

Tabell 4.3 Energi- och koldioxidbesättning för olika drivmedel vid ingången av året, 2012–2017

Kronor per liter exklusive moms

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bensin	5,65	5,63	5,63	5,85	6,31	6,50
Diesel	4,67	4,86	4,85	5,05	5,56	5,73
Etanol, hög-inblandad	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,31
Etanol, låg-inblandad	0,00	0,34	0,34	0,36	0,97	0,47
Fame, låg-inblandad	0,00	0,28	0,28	1,69	2,17	1,59
Fame, hög-inblandad	0,00	0,00	0,00	1,03	1,18	0,92
HVO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

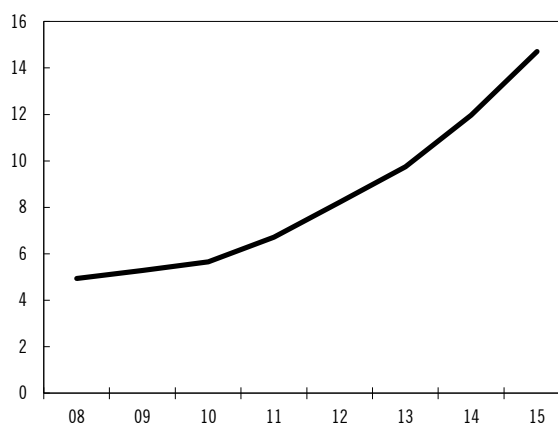
Anm. För bensin och diesel ingår energi- och koldioxidskatt, för hållbara biodrivmedel energiskatt.

Förnybara bränslen och elektrifiering

Genom att öka andelen fordon som drivs med el eller förnybara drivmedel kan koldioxidutsläppen minska. Utsläppen kan även minska genom att förnybara drivmedel blandas in i bensin respektive dieselbränsle. Under 2015 ökade andelen förnybar energi inom vägtransportsektorn från 12 till 15 procent (se diagram 4.9). Andelen förnybar energi i hela transportsektorn utgjorde under 2015 ca 24 procent, enligt en preliminär beräkning från Energimyndigheten. Förnybarhetsdirektivets mål är att varje medlemsstat ska uppnå minst 10 procent förnybar energi i transportsektorn till 2020. Sverige uppfyller och överträffar därmed förnybarhetsdirektivets mål för transportsektorn till 2020 och det nationella energipolitiska målet för transportsektorn redan nu.

Diagram 4.9 Andel biodrivmedel av total energianvändning i vägsektorn, 2008–2015

Procent



Källa: Energimyndigheten.

En central beståndsdel i Sveriges strategi har varit att helt eller delvis befria biodrivmedlen från beskattning bl.a. för att de ska kunna etablera sig på marknaden. Fram t.o.m. 2012 var biodrivmedel undantaget beskattning. I dag är biodrivmedel som uppfyller EU:s hållbarhets-kriterier fortfarande helt befriade från koldioxidskatt. Däremot har nedsättningen av energiskatt för låginblandade biodrivmedel stegvis reducerats (tabell 4.3). Detta är till stor del en anpassning till EU:s statsstödsregler. De anger att stöd som ges för bränslen som framställts av biomassa endast får kompensera för merkostnaderna för framställningen av bränslet i förhållande till det fossila bränsle som ersätts. Om stödet överstiger merkostnaderna för framställningen av biobränslet inträder s.k. överkompensation.

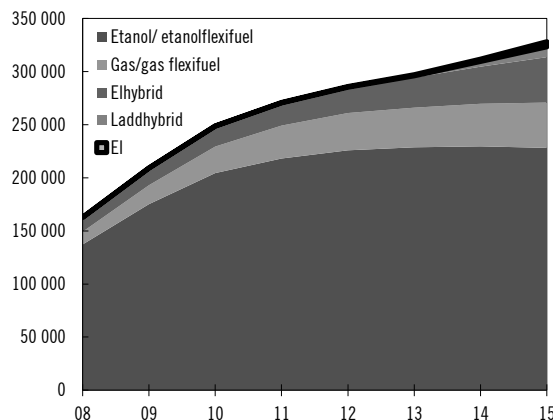
Regeringen arbetar för närvarande med långsiktiga styrmedel för biodrivmedel efter 2018. En promemoria med förslag på en reduktionsplikt för låginblandade biodrivmedel och fortsatt skattenedsättning för höginblandade biodrivmedel har skickats ut på remiss (M2017/00723/R). De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Styrmedel för bilar med låg klimatpåverkan

Framtidens fordon ska vara mer energieffektiva och anpassas för en tid där fordonsflottan uteslutande drivs på icke-fossila alternativ. I slutet av 2015 fanns det nästan 330 000 personbilar i trafik som kördes med el, etanol eller gas (se diagram 4.10), vilket motsvarar 7 procent av personbilsflottan.

Diagram 4.10 Personbilar i trafik som körs med el, etanol och gas årsvis, 2008–2015

Antal vid slutet av året



Källa: Trafikanalys.

Användandet av biodrivmedel och el i vägtrafiken har stimulerats av miljöbilspremier. Nuvarande supermiljöbilspremie går till en personbil som uppfyller EU:s senaste avgaskrav (Euro 5/6) och med utsläpp på högst 50 gram koldioxid per kilometer. För att stärka den miljöstyrande effekten får bilar med nollutsläpp från 2016 40 000 kronor i premie medan övriga supermiljöbilar får 20 000 kronor premie.

En promemoria med ett förslag på ett s.k. bonus-malus-system för nya lätta fordon remitteras för närvarande (Fi2017/01469/S2). Systemet innebär en väsentlig ambitionshöjning när det gäller den miljöstyrande effekten jämfört med dagens system. Huvudmotivet är att öka andelen miljöanpassade fordon med lägre koldioxidutsläpp, genom att fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras vid inköpstillfället genom en bonus (lat. bonus=bra), medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid belastas med högre skatt (lat. malus=dålig). De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Regeringen har förlängt den tidsbegränsade nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöanpassade bilar till och med 31 december 2020. Den maximala nedsättningen av förmånsvärdet begränsas från och med 2017 till 10 000 kronor per år, men ger personer med förmånsvil starka incitament att välja bilm modeller med låga koldioxidutsläpp framför bilar med större utsläpp. Regeringen har dessutom infört en elbusspremie för att främja introduktionen av eldrivna bussar på marknaden.

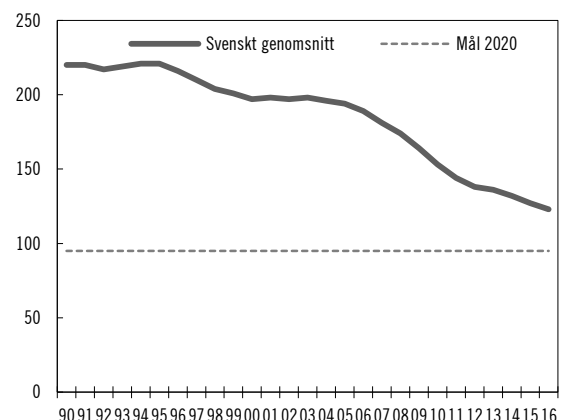
Energieffektiviseringskrav

På senare tid har lätta fordon (personbilar och lätta lastbilar) blivit alltmer energieffektiva. Det har lett till att växthusgasutsläppen per körd kilometer har gått ned. År 2016 låg, enligt Transportstyrelsens årliga redovisning, det genomsnittliga utsläppsvärdet för nyregistrerade bilar på 123 gram koldioxid per kilometer i Sverige. Det motsvarar en minskning på ca 44 procent jämfört med 1990. Denna utveckling har påskyndats av utsläppsmål på EU-nivå; från och med 2020 ska de genomsnittliga utsläppen från nya bilar minska till 95 gram koldioxid per kilometer (se diagram 4.11). Kommande reviderad EU-lagstiftning för koldioxid från nya lätta fordon kan innebära ytterligare skärpningar efter 2020.

Utvecklingen i Sverige har förstärkts av ett antal nationella styrmedel, som t.ex. drivmedelbeskattningen. Till viss del har även minskningen berott på att svenskar i högre grad köper dieslbilar som har en lägre bränsleförbrukning än bensinbilar.

Diagram 4.11 Genomsnittligt koldioxidutsläpp ur avgasröret för nyregistrerade bensin- och dieseldrivna personbilar.

Gram koldioxid per kilometer



Källa: Trafikverket.

Flyg

Flygets utsläpp ökar och sektorn står för relativt höga miljömässiga kostnader som inte återspeglas i det pris som konsumenten betalar. Som ett led i det europeiska arbetet med att reglera utsläppen och få personer och företag att ta hänsyn till de miljömässiga kostnaderna som flyget orsakar, inkluderades 2012 all flygtrafik inom samt till och från EES i EU:s handelsystem för utsläppsrätter. EU beslutade att undanta flygningar utanför EES för att underlätta förhandlingarna om ett globalt styrmedel för flygets klimatpåverkan. Undantaget gällde t.o.m.

den 31 december 2016 och EU-kommissionen har föreslagit en förlängning av undantaget.

Inom EU:s handelsystem för utsläppsätter sätts ett tak för de samlade utsläppen. Flygbolag som omfattas av handelssystemet måste överlämna utsläppsätter motsvarande de koldioxidutsläpp från fossila bränslen som flygningarna orsakat medan flygbolag med ett överskott kan sälja dessa eller spara till senare år. Fördelen med utsläppshandelssystemet är att den maximala mängden utsläpp är lagstadgad. Tillgång och efterfrågan avgör var utsläppen kan reduceras till lägsta kostnad. Dock omfattar utsläppshandeln inte flygets klimatpåverkan från annat än koldioxid.

Regeringens ambition är att flygets klimatpåverkan ska minska. Regeringen har därför varit mycket aktiv i förhandlingarna inom ICAO, FN:s flygorgan. I oktober 2016 beslutade ICAO att ett globalt klimatstyrmedel för internationellt flyg ska införas. Beslutet innebär att det internationella flygets koldioxidutsläpp ska stabiliseras på 2020 års nivå. Om flygets utsläpp fortsätter att öka efter år 2020 ska dessa utsläpp kompenseras genom att flygbolag måste köpa utsläppskrediter som bidrar till att minska utsläppen inom andra sektorer. För att minska risken för snedvriden konkurrens är utgångspunkten att samma villkor ska gälla för alla flygbolag som flyger på samma rutter. Systemet ska införas 2021 med en frivillig fas. Från och med 2027 kommer systemet att bli obligatoriskt för alla stater men med vissa undantag. Sammanlagt 66 stater, däribland Sverige, som står för närmare 87 procent av det internationella flygtransportarbetet, har redan aviserat att de kommer att delta i systemet från 2021.

Utöver regeringens aktiva medverkan för ett globalt klimatstyrmedel för internationellt flyg har regeringen även tillsatt en utredning om flygskatt. Utredningen redovisade sin analys och sina förslag på hur en skatt på flygresor kan utformas i november 2016 i betänkandet En svensk flygskatt (SOU 2016:83). Utredningens förslag har remitterats. Regeringens ambition är att införa en skatt på flygresor.

Godstrafik på järnväg och sjöfart

Regeringens åtgärder ska stärka miljöanpassade transportslags konkurrenskraft och bl.a. främja en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart. Målsättningen för åtgärder

som underlättar överflyttning bör vara att transportsystemet ska bli mer långsiktigt hållbart. Ungefär 8 procent, eller 28 miljoner ton, av inrikes gods med lastbil transporteras längre än 300 kilometer, ett avstånd som anses konkurrenskraftigt för att åstadkomma en överflyttning till järnväg eller inrikes sjöfart.

En fungerande järnväg bidrar till den önskade överflytten av transporter från väg till järnväg, med mindre klimatutsläpp till följd. Därför har regeringen ökat anslagen för järnvägsunderhåll med 1,24 miljarder kronor per år under perioden 2016–2018. I budgetpropositionen för 2017 avser regeringen att tillföra ytterligare 2 800 miljoner kronor för 2019 och 3 100 miljoner kronor för 2020. I budgetpropositionen för 2017 tillförde regeringen även 200 miljoner kronor i syfte att höja järnvägens kapacitet.

Ett förslag om vägslitageskatt för tunga lastbilar har lämnats av Vägslitageskattekommittén (SOU 2017:11) vilket regeringen kommer att bereda vidare. Regeringen avser att arbeta vidare med förslag om en avläsningsbar och, bl.a. utifrån ett regionalpolitiskt perspektiv, differentierad vägslitageskatt och att återkomma till riksdagen före mandatperiodens slut.

Klimatklivet

Regeringen har även infört ett klimatinvesteringstöd, det s.k. Klimatklivet. Klimatklivet riktar sig till klimatsatsningar i kommuner, företag och organisationer men även till utbyggnad av laddinfrastruktur för elbilar och tankstationer för fordonsgas. I första hand ges pengar till de åtgärder som ger störst, varaktig minskning av utsläpp per investerad krona. Stödet utgör i genomsnitt cirka 40 procent av den totala investeringskostnaden.

Ursprungligen avsattes 1,9 miljarder kronor under åren 2015–2018. För att kunna genomföra ytterligare projekt stärktes Klimatklivet med 100 miljoner kronor för 2017 och 2018. Satsningen förlängdes också till 2020. Det betyder att Klimatklivet omfattar totalt 3,6 miljarder kronor. Dessutom föreslår regeringen i vårandringsbudgeten att ytterligare 500 miljoner kronor tillförs klimatklivet 2017.

Frisk luft

En ambitiös klimatpolitik har ofta starka synergieffekter med minskade utsläpp av luft-

föroreningar och bättre luftkvalitet. Synergi-effekterna omfattar även transportsektorn, där en utveckling mot minskade utsläpp av växthusgaser för det allra mesta ger minskade utsläpp av luftföroreningar. Regeringens politik för att minska klimatutsläppen från transportsektorn gynnar därför även luftkvaliteten. Det finns emellertid också en rad styrmedel, på nationell och internationell nivå, som direkt styr mot lägre utsläpp av luftföroreningar. Många av dem är förankrade i åtgärdsprogram som kommuner och länsstyrelser måste ta fram om gränsvärdena för utomhusluft överskrids eller riskerar att överskridas. I dag finns det åtgärdsprogram för kvävedioxid och partiklar (PM₁₀) i ett dussintal kommuner i landet och arbete med att ta fram åtgärdsprogram i ytterligare kommuner pågår. Exempel på åtgärder som kan förekomma i åtgärdsprogrammen är trängselskatt, dubbdäcksförbud på enskilda gator, städning och dammbindning, hastighetsbegränsningar och trädplantering.

Trängselskatt, miljözoner och andra styrmedel

Trängselskatten bidrar till minskade lokala luftföroreningar även om det inte är huvudsyftet. Trängselskatt infördes i Stockholm på försök 2006 och permanent 2007. Sedan 2013 finns en trängselskatt även i Göteborg. Avsikten med trängselskatten har i första hand varit att minska trängseln och finansiera infrastruktur-åtgärder. Minskad trafik i stadskärnan medför också att luftföroreningar och buller minskar. Det kan därför vara ett effektivt instrument för att motverka trängsel med förbättrad stadsmiljö som följd.

Även många av de förslag som Miljömålsberedningen redovisade i sitt delbetänkande om en luftvårdsstrategi avser lokala åtgärder och styrmedel. Förslagen kommer att behandlas av regeringen under det kommande året. Ett förslag som berör utsläppen från transportsektorn är att utöka kommunernas möjligheter att införa miljözoner. För att följa upp detta har regeringen gett Transportstyrelsen i uppdrag att ta fram ett förslag om miljözoner för lätta fordon, vilket nu bereds inom Regeringskansliet. För tunga fordon som inte uppfyller särskilda utsläppskrav finns redan en möjlighet att begränsa trafik med dessa i miljözoner.

Renare sjöfart

Från och med den 1 januari 2015 får sjöfarten endast använda marina bränslen som har en

svavelhalt om högst 0,1 viktprocent i svavelkontrollområdena i Östersjön, Nordsjön och Engelska kanalen samt Nordamerika. Östersjön, delar av Nordsjön och Engelska kanalen är utsedda som s.k. svavelkontrollområden (SECA) av IMO (FNs Sjöfartsorganisation). I och med att kraven skärptes har sjöfartens utsläpp av försurande svaveldioxid minskat med 88 procent.

Utsläpp av kväveoxider bidrar till en ökad försurning av miljön och till övergödning av hav, sjöar och vattendrag samt har en negativ påverkan på den biologiska mångfalden varför regeringen, via Transportstyrelsen, arbetat aktivt med att se till så att det kan bli möjligt att utse Östersjön och Nordsjön till ett kvävekontrollområde, s.k. NECA. Beslut om detta förväntas fattas i sommar av IMO:s miljöskydds kommitté.

Barlastkonventionen, som reglerar krav på hantering av barlastvatten för att förhindra att skadliga främmande organismer sprids med fartygs barlastvatten, träder i kraft den 8 september 2017. Regeringen har förberett lag och förordning som möjliggör detta i Sverige (prop. 2016/17:134). Konventionen ställer krav på att fartygen ska byta ut barlastvatten till havs, men med ett successivt införande av gränsvärden för antalet levande organismer som får släppas ut, vilket indirekt innebär att de flesta fartyg måste installera utrustning ombord för att behandla barlastvattnet till satta gränsvärden.

Regeringen har vidare gett Trafikanalys i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa ett tillfälligt s.k. eco-bonussystem i Sverige. Ett sådant system syftar till att stimulera överflyttning från väg till sjöfart genom att i ett inledande skede kompensera för de merkostnader som kan vara förenade med att etablera nya sjötransportlösningar.

Också inom IMO har flera viktiga beslut tagits om bl.a. globala datainsamling av koldioxidutsläpp från fartyg samt om skärpta, globala krav på svavelhalten i marint bränsle. Fr.o.m. den 1 januari 2020 sänks den högsta tillåtna svavelhalten i marint bränsle från 3,5 viktprocent till 0,5 viktprocent. Ett globalt krav som ligger närmare den gräns som gäller i Östersjön och Nordsjön men på samma nivå som resten av EU är positivt både ur ett konkurrens- och miljöperspektiv.

Ökat fokus på gång, cykel och kollektivtrafik

Minskade halter av luftföroreningar i tätorter kan nås genom att begränsa trafik med stora utsläpp och främja trafik med låga utsläpp, som gång, cykel, kollektivtrafik och olika typer av eldrivna fordon. Kollektivtrafik och cykel är ett område där den kommunala och regionala nivån har hög bestämmanderätt. Regeringen anser emellertid att det är angeläget att staten bidrar till att förbättra förutsättningarna att resa med kollektivtrafik. Det är också viktigt att samhällsplaneringen generellt i ökad utsträckning främjar en samhällsstruktur med goda möjligheter att resa kollektivt, till fots eller med cykel.

Regeringen har inrättat ett statligt bidrag kallat stadsmiljöavtal som ska främja hållbara stadsmiljöer genom att skapa förutsättningar för att en större andel persontransporter i städer ska kunna ske med kollektivtrafik. Avtalet innebär att staten går in och medfinansierar infrastruktur för kollektivtrafik. Från 2017 ingår även cykelinvesteringar i stadsmiljöavtalet.

Regeringen har även gett Trafikverket och Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, i uppdrag att främja kollektivtrafik och hållbara transporter i landsbygd. VTI har vidare fått medel för att under två år genomföra en studie om effektiva och innovativa lösningar för att öka möjligheterna att resa kollektivt på landsbygden.

Satsningar har också gjorts för att främja cykling. Regeringen vill att cyklingen ökar och har satsat 100 miljoner för att främja en sådan utveckling. Regeringen håller på att ta fram en cykelstrategi där arbetet för ökad och säker cykling beskrivs mer utförligt.

Internationella avtal

Eftersom de svenska miljömålen bara kan nås om luftföroreningar som kommer in till Sverige från andra länder minskar, är Sverige aktivt i internationella sammanhang som t.ex. i FN:s luftvårdskonvention. Regeringen drev också på för att kraven i EU:s s.k. takdirektiv som antogs i december 2016 skulle vara så skarpt som möjligt. I de nya reglerna fastställs strängare nationella utsläppstak för de luftföroreningar som är mest skadliga för miljön och människors hälsa.

Buller

Regeringen har beslutat förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader om riktvärden för buller utomhus för spårtrafik, vägar och flygplatser vid bostadsbyggnader. Boverket har fått i uppdrag att följa upp bestämmelserna i förordningen. I den delredovisning av uppdraget som Boverket överlämnade till regeringen i december 2016 anser myndigheten att vidtagna åtgärder har lett till en tydlig och mer förutsebar tillämpning av bullerfrågan som beaktar både bostadsbyggandet och risk för negativ påverkan på människors hälsa. Samtidigt anser Boverket att det finns anledning att närmare utreda behovet av förändringar av förordningen, bl.a. för att se över om förordningen kan förtydligas i vissa avseenden. Mot den bakgrunden har regeringen beslutat att komplettera det pågående uppdraget så att Boverket även ska ta fram förslag på författningsändringar och konsekvensbeskrivningar av dessa, om myndigheten ser behov av detta.

Landskap

Miljöåtgärder i befintlig infrastruktur

Miljöåtgärder i befintlig infrastruktur, även kallade riktade miljöåtgärder, syftar till att åtgärda bristande miljö kvalitet i befintlig väg- och järnvägsinfrastruktur till en nivå som motsvarar samhällets krav och mål, bl.a. för att bidra till att miljö kvalitetsmålen nås. Åtgärderna minskar trafikens och infrastrukturens negativa omgivningspåverkan på miljön och på människors hälsa, t.ex. genom att minska boendes exponering av buller och skydda yt- och grundvattenförekomster. Åtgärder kan också vidtas för att skapa eller restaurera natur- och kulturvärden i väg- och järnvägsområdet och därmed upprätthålla och stärka positiva värden och funktioner.

Regeringen gav i regleringsbrevet för 2017 Trafikverket i uppdrag att vidta åtgärder för att under 2018 höja takten i genomförandet av miljöinvesteringar i befintlig transportinfrastruktur. Trafikverket ska även inom ramen för underhållsverksamheterna för väg och järnväg genomföra en särskild satsning på bl.a. slyröjning. Åtgärderna bidrar till enkla men värdefulla förbättringar av infrastrukturen och

miljön. Andra verksamheter som kan omfattas av satsningen kan vara uppstädning kring bangårdar, manuell ogräs- och vegetationsbekämpning inklusive invasiva arter, inventeringar av artrika vägkanter eller andra personalintensiva underhållsåtgärder.

Miljöhänsyn i ny infrastruktur

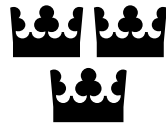
De långsiktiga kostnaderna för miljöhänsyn kan minska om miljöfrågor integreras tidigt i planeringen av infrastruktursatsningar. Av stor vikt i detta avseende är infrastrukturens placering i landskapet och beaktande av infrastrukturens påverkan på landskapets långsiktiga funktioner, användning och utveckling.

Regeringen har i direktiv till Trafikverket om åtgärdsplanering angett att det är av stor betydelse att transportinfrastrukturen planeras utifrån landskapets värden och funktioner och att landskapsanpassningsaspekter integreras tidigt i planläggningsprocessen. Nya investeringar för alla trafikslag ska planeras och genomföras med hänsyn till natur- och kulturvärden och god resurshushållning samt med höga krav på att begränsa föroreningar och klimatpåverkan. Trafikverkets metod landskapskaraktärsanalys och länsstyrelsernas pågående arbete med att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur kan utgöra stöd i det arbetet.

Regeringen har även tillsatt en utredning som ska föreslå åtgärder för en effektivare och mer konsekvent tillämpning av ekologisk kompensation, med syfte att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster (dir. 2016:23).

Bilaga 4

Nya mått på välstånd



Bilaga 4

Nya mått på välstånd

Innehållsförteckning

Inledning	7
1 Ekonomiska indikatorer.....	7
1.1 BNP per capita	8
1.2 Sysselsättningsgrad.....	8
1.3 Arbetslöshet	9
1.4 Hushållens skuldsättning.....	9
1.5 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld.....	10
2 Miljömässiga indikatorer.....	11
2.1 Luftkvalitet	11
2.2 Vattenkvalitet	11
2.3 Skyddad natur.....	12
2.4 Kemikaliebelastning.....	12
2.5 Utsläpp av växthusgaser.....	13
3 Sociala indikatorer	14
3.1 Låg ekonomisk standard	14
3.2 Självskattad allmän hälsa	14
3.3 Utbildningsnivå.....	15
3.4 Mellanmänsklig tillit	16
3.5 Nöjd med livet.....	16

Tabellförteckning

Tabell 1.1	Ekonomiska indikatorer	8
Tabell 2.1	Miljömässiga indikatorer	11
Tabell 2.2	Halter av NO ₂ och PM _{2,5} i gatumiljö (årsmedelvärden), 2006–2015....	11
Tabell 2.3	Ekologisk status och potential för svenska sjöar, vattendrag och kustvatten, 2010–2015	12
Tabell 3.1	Sociala indikatorer	14

Diagramförteckning

Diagram 1.1	BNP per capita	8
Diagram 1.2	Sysselsättningsgrad (15–74 år)	9
Diagram 1.3	Arbetslöshet (15–74 år)	9
Diagram 1.4	Hushållens låneskulder i procent av disponibel inkomst och av hushållens finansiella tillgångar inklusive tjänstepension och premiepension	10
Diagram 1.5	Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld	10
Diagram 2.1	Andel skyddad natur, landareal och totalareal, 1998–2015.....	12
Diagram 2.2	Miljöförroreningar i bröstmjölk, 1996–2014	13
Diagram 2.3	Sveriges nationella växthusgasutsläpp, 1990-2015	14
Diagram 3.1	Andelen hushåll med låg ekonomisk standard 1995–2015	14
Diagram 3.2	Andel som bedömer sin hälsa som bra eller mycket bra, befolkningen 16 år och äldre	15
Diagram 3.3	Befolkningen 16–74 år fördelad efter utbildningsnivå 2001–2015.....	15
Diagram 3.4	Andelen av befolkningen 16–74 år med endast förgymnasial utbildning.....	16
Diagram 3.5	Andel som har hög tillit till människor i allmänhet	16
Diagram 3.6	Andel av de tillfrågade som är mycket nöjda eller ganska nöjda med det liv de lever.....	17

Inledning

BNP visar det samlade värdet av de varor och tjänster som produceras i ett land. En högre BNP har ett starkt samband med faktorer som allmänt anses öka vårt upplevda välbefinnande. Med ökande BNP skapas också större skatteunderlag och förutsättningar för investeringar i jobb, skola, klimat och andra viktiga delar av samhällsbygget. BNP säger dock inget om hur stor del av resurserna som satsas på dessa områden. Utöver BNP finns andra faktorer, som t.ex. hållbart resursutnyttjande, jämställdhet och fördelning av resurser, som kan vara av stor betydelse för befolkningen. BNP-måttet behöver därför kompletteras för att kunna ge en bild av välbefinnandets utveckling.

Regeringens reformer ska stärka välbefinnandet i bred bemärkelse. Att kunna följa utvecklingen av Sveriges välbefinnande genom att komplettera BNP med ytterligare ett antal indikatorer är därför av stor betydelse. Indikatorerna ska täcka in både befolkningens livskvalitet inom ett antal nyckelområden och ekonomins långsiktiga hållbarhet. Därför presenteras ett ramverk med 15 indikatorer inom tre områden: ekonomiska, miljömässiga och sociala indikatorer. Tanken är att ramverket ska ge information om hur indikatorerna utvecklas på nationell nivå. Flera av indikatorerna kan brytas ner på olika sätt, t.ex. på regional nivå, på kvinnor och män, på inkomstgrupper eller på utbildningsnivå.

Arbetet med att ta fram ett nytt ramverk tar bland annat avstamp i Utredningen om mått på livskvalitet (SOU 2015:56). Dessutom har Statistiska centralbyrån (SCB) haft i uppdrag att ta fram förslag på indikatorer för att belysa ekonomins långsiktiga hållbarhet och människors livskvalitet. SCB:s slutrapport har tillsammans med utredningen och remissinstansernas synpunkter varit utgångspunkter för regeringens arbete. Även det nationella miljömålssystemet och målen i FN:s globala mål för hållbar utveckling presenterade i Agenda 2030, har beaktats.

Det pågår flera parallella arbeten med indikatorer som ska följa utvecklingen på olika områden. Målsansvariga myndigheter inom miljömålssystemet har haft i uppdrag att föreslå en begränsad uppsättning indikatorer som ger en heltäckande bild av utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen och generationsmålet för miljöarbetet. Naturvårdsverket samordnade uppdraget och redovisade i mars 2017 skrivelsen Indikatorer

för miljö kvalitetsmålen och generationsmålet, Redovisning av regeringsuppdrag (M2016/01592/Mm). Förslagen till indikatorer kommer att hanteras i budgetpropositionen för 2018. Dessutom har SCB nyligen fått ett uppdrag att bland annat föreslå nationella indikatorer inom ramen för Agenda 2030 (Fi2017/00692/SFÖ). Arbetet ska utgå från de globala indikatorerna för uppföljning av Agenda 2030-målen. Även om dessa uppdrag utgår från andra perspektiv finns det många likheter. I regeringens fortsatta arbete med de nya måtten för välbefinnande kommer hänsyn att tas till dessa arbeten.

Ramverkets indikatorer syftar till att belysa utvecklingen av befolkningens livskvalitet och ekonomins långsiktiga hållbarhet. Alla delar av ramverket ska illustrera situationen för hela befolkningen. Indikatorerna är därför nedbrytbara för att kunna kartlägga skillnader i villkor mellan t.ex. kvinnor och män. Att låta jämställdhetsarbetet genomsyra hela ramverket istället för att begränsa det till en enskild indikator är även vad som rekommenderas av bland andra Stiglitzkommissionen, utredningen Får vi det bättre? Om mått på livskvalitet (SOU 2015:56) samt slutrapporten från SCB med anledning av myndighetens uppdrag att ta fram indikatorer till välfärds mått (Fi2016/03010).

Regeringens ramverk för välbefinnandsindikatorer ska följa utvecklingen av välbefinnandet och ett hållbart samhälle. De kommer inte att vägas samman till ett enhetligt mått utan indikatorerna ska tillsammans följa samhällsutvecklingen. Ramverket utgår från tillgänglig data och indikatorerna kan i ett senare skede komma att modifieras och eventuellt bytas ut.

1 Ekonomiska indikatorer

De ekonomiska indikatorerna för livskvalitet och långsiktig hållbarhet ska belysa förändringar i humankapitalet och arbetskraften samt den finansiella stabiliteten och de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet (se tabell 1.1).

Tabell 1.1 Ekonomiska indikatorer

BNP per capita
Sysselsättningsgrad
Arbetslöshet
Hushållens skuldsättning
Offentlig sektors konsoliderade bruttoskuld

1.1 BNP per capita

BNP per capita är den första ekonomiska indikatorn. BNP är ett mått på det samlade värdet av alla varor och tjänster som produceras i ett land. En ökad BNP leder generellt till högre välbstånd, men det måste inte vara så. En anledning till det är att BNP inte tar hänsyn till hur produktionen fördelas i befolkningen.

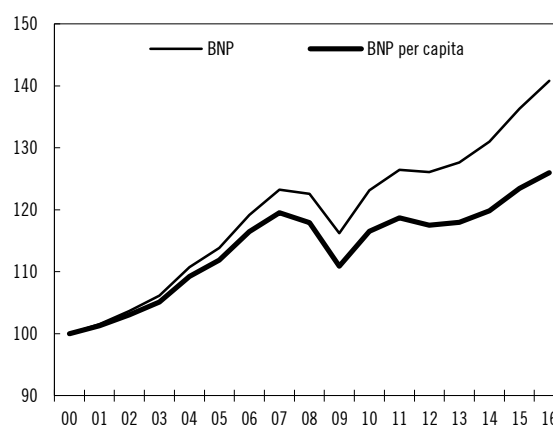
BNP per capita beror på hur effektivt befolkningen används i produktionen. Indikatorn är hög då produktiviteten, dvs. produktionsvolym per arbetad timme är hög och då sysselsättningsgraden, dvs. antalet sysselsatta i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder, är hög. Utfallet i indikatorn beror också på befolkningens sammansättning. En högre befolkningsandel i arbetsför ålder ger en högre BNP per capita.

Utvecklingen för BNP per capita var särskilt svag under och efter finanskrisen. Det tog 7 år innan Sveriges BNP per capita nådde samma nivå som innan krisen, (se diagram 1.1). Under den tiden ökade den totala befolkningen mer än den arbetsföra befolkningen eftersom stora ålderskohorter gick i pension. Den ändrade sammansättningen i befolkningen innebar att försörjningsbördan ökade.

Sedan 2012 har immigrationen ökat. De ny-tillkomna i befolkningen ger till en början ett begränsat bidrag till produktionen av varor och tjänster, samtidigt som den samlade produktionen fördelas på fler individer. Tillsammans med den åldrande befolkningen bidrog det till att BNP per capita utvecklades svagt under 2012–2014, trots att den totala produktionen ökade. BNP per capita har dock utvecklats snabbare 2015 och 2016.

Diagram 1.1 BNP per capita

Index 2000 = 100



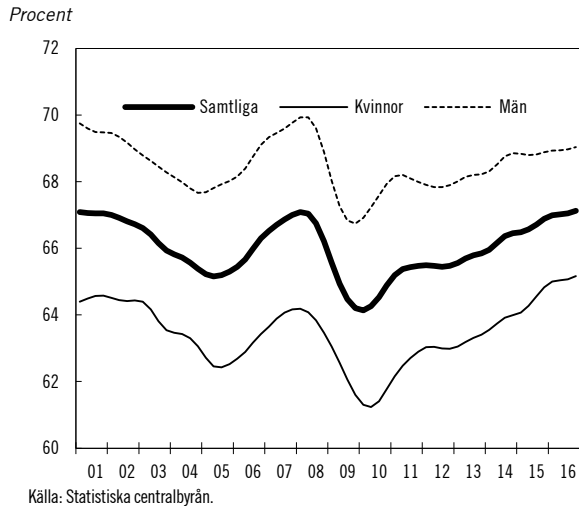
Källa: Statistiska centralbyrån.

1.2 Sysselsättningsgrad

Den andra ekonomiska indikatorn utgörs av sysselsättningsgraden bland personer i åldern 15–74 år. Sysselsättningsgraden mäter hur stor andel av befolkningen i arbetsför ålder som har ett arbete.

En hög sysselsättningsgrad möjliggör att den offentliga välfärden kan stärkas. Ökade resurser till den gemensamt finansierade välfärden kräver att en stor andel av befolkningen arbetar eftersom arbetsinkomster är den viktigaste skattebasen i ekonomin. När fler försörjer sig genom arbete frigörs dessutom resurser i den offentliga sektorn eftersom trycket på de offentliga transfereringssystemen minskar. När fler arbetar minskar även inkomstskillnaderna. En hög sysselsättningsgrad skapar därför utrymme att förbättra kvaliteten i den offentliga servicen.

Sverige har i ett internationellt perspektiv en hög sysselsättningsgrad. Den är nu den högsta inom EU, främst till följd av en hög sysselsättning bland kvinnor. Sysselsättningen minskade under finanskrisen men utvecklingen har stärkts de senaste åren (se diagram 1.2).

Diagram 1.2 Sysselsättningsgrad (15–74 år)

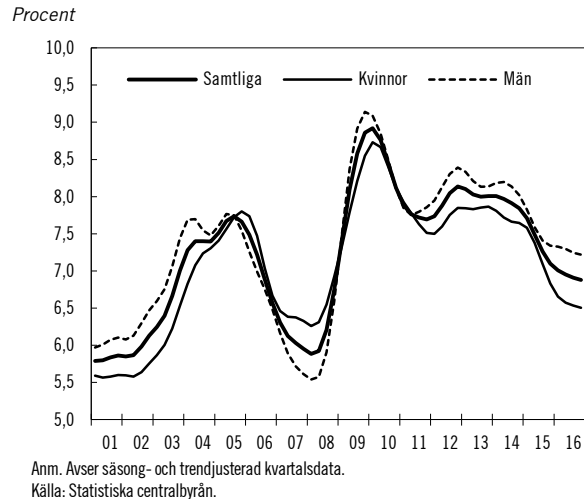
Det finns dock stora variationer i sysselsättningsgrad i olika grupper av befolkningen. Utrikes födda har en låg sysselsättningsgrad relativt inrikes födda. Utomeuropeiskt födda kvinnor och individer med endast förgymnasial utbildning utmärker sig med särskilt låg sysselsättningsgrad.

1.3 Arbetslöshet

Den tredje ekonomiska indikatorn är arbetslöshet bland personer i åldern 15–74 år. Arbetslöshet utgörs av andelen arbetslösa i arbetskraften, där arbetskraften utgörs av arbetslösa och sysselsatta. Indikatorn mäter således hur stor andel av arbetskraften som inte har något arbete men som vill och kan ta ett.

Arbetslöshet kan få betydande konsekvenser för välbefinnandet. Arbete ger individen möjlighet till egen försörjning och bättre möjligheter att forma sitt liv. Ett arbete innebär även gemenskap och tillhörighet. Personer som är arbetslösa är i större utsträckning än andra drabbade av ohälsa. En låg arbetslöshet är därför centralt för både individen och samhället.

Trots en ökad sysselsättning har arbetslösheten varit på en hög nivå under lång tid, eftersom arbetskraftsdeltagandet ökat mer (se diagram 1.3). Arbetslösheten steg kraftigt under finanskrisen men har minskat, i synnerhet de senaste två åren. Regeringen har också ett mål om att Sverige ska ha lägst arbetslöshet i EU till 2020.

Diagram 1.3 Arbetslöshet (15–74 år)

Arbetslösheten är ojämnt fördelad då vissa grupper har betydligt högre arbetslöshet än andra. Arbetslösheten bland unga (15–24 år) är högre än för andra åldersgrupper men har minskat de senaste två åren. De grupper som har en svagare ställning på arbetsmarknaden har fortfarande en hög arbetslöshet och en relativt sett högre risk för långtidsarbetslöshet. Dessa individer finns till stor del bland dem som saknar en fullföljd gymnasieutbildning, äldre som förlorat sitt arbete, utomeuropeiskt födda och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

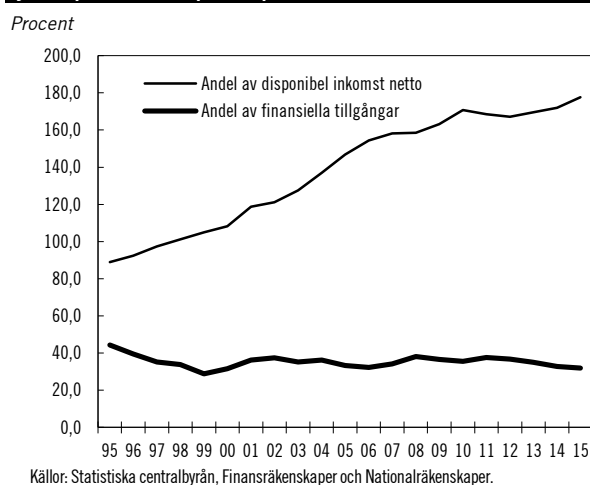
1.4 Hushållens skuldsättning

Den fjärde ekonomiska indikatorn utgörs av hushållens skuldsättning. Hushållen i Sverige skuldsätter sig alltmer. Det kan förklaras av att Sverige sedan 1990-talskrisen har fått en mer avreglerad finansmarknad, att räntorna har sjunkit, boendeskatterna har sänkts och att antalet hushåll ökat i snabbare takt än vad bostadsbyggandet gjort på senare tid. På många håll uttrycks oro över att skuldsättningen har ökat snabbt. IMF, OECD och EU-kommissionen bedömer att de svenska hushållens skuldsättning utgör en risk för Sveriges ekonomi. Riskerna handlar framför allt om att högt skuldsatta hushåll kan bli tvungna att dra ner på sin konsumtion vid ett kraftigt bostadsprisfall, vilket i förlängningen kan påverka tillväxt och sysselsättning negativt.

Indikatorn visar hushållssektorns låneskulder i procent av disponibel inkomst och i procent av

hushållens finansiella tillgångar. Hushållens skulder har sedan mitten av 1990-talet ökat snabbare än inkomsterna, vilket har medfört att hushållens skuldkvot stigit. Samtidigt har hushållen haft ett högt sparande, vilket har bidragit till att hushållens finansiella tillgångar har ökat i ungefär samma takt som skuldsättningen. Skuldsättningen i förhållande till finansiella tillgångar har därmed hållit sig på en relativt konstant nivå under hela 2000-talet (se diagram 1.4). Utöver hushållens finansiella tillgångar har även hushållens reala tillgångar (bostäder och mark) ökat kraftigt i värde.

Diagram 1.4 Hushållens låneskulder i procent av disponibel inkomst och av hushållens finansiella tillgångar inklusive tjänstepension och premiepension



1.5 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Den femte ekonomiska indikatorn är den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP, ofta kallad Maastrichtskulden. Det är det mått på offentlig sektors skuld som används inom EU. Hela den offentliga sektorns finansiella skulder - statens, kommunsektorns och ålderspensionssystemets skulder, minskat med interna skulder, ingår. Eftersom måttet avser en bruttoskuld ingår t.ex. inte den offentliga sektorns finansiella tillgångar.

Staten står för den klart största delen av den totala skulden medan kommunsektorns bidrag ligger på en betydligt lägre nivå. Kommunsektorns bidrag har dock ökat de senaste åren. Ålderspensionssystemet lämnar ett negativt bidrag till bruttoskulden eftersom sektorns skulder är

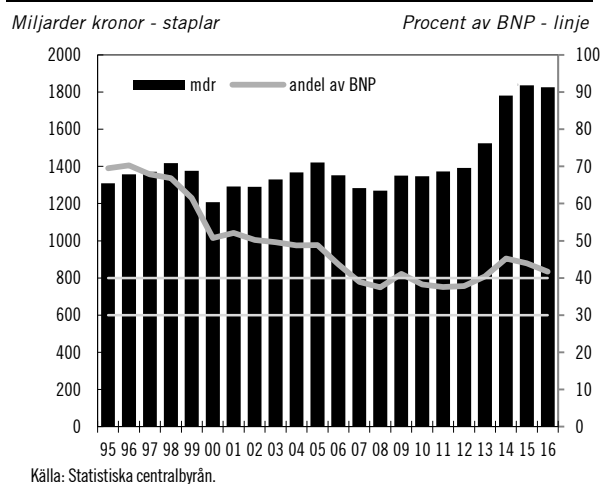
små medan dess innehav av statsobligationer, vilka exkluderas, är stort.

Alla EU-länder har genom stabilitets- och tillväxtpakten förbundit sig till att Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Inom EU har skuldkvoten ökat kraftigt sedan finanskrisen och över hälften av EU-länderna uppfyller i nuläget inte kraven.

Under krisen i början av 1990-talet lånade den svenska staten mycket, vilket gjorde att bruttoskulden ökade kraftigt. Den högsta nivån nåddes 1996, då skulden uppgick till 70 procent av BNP. Den minskade därefter till 37 procent 2011.

Efter 2012 ökade dock skulden till 45 procent av BNP 2014, trots en förhållandevis god BNP-tillväxt. Därefter har skulden åter minskat (se diagram 1.5).

Diagram 1.5 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld



I juni 2016 kom sju av åtta riksdagspartier överens om ett antal förändringar av det finanspolitiska ramverket. I överenskommelsen ingick ett riktmärke för Maastrichtskulden, det s.k. skuldankaret, på 35 procent av BNP. Om skulden avviker från skuldankaret med mer än 5 procent av BNP, intervallet mellan de två heldragna stödlinjerna i diagram 1.5, ska regeringen lämna en särskild skrivelse till riksdagen med en redogörelse för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera denna.

2 Miljömässiga indikatorer

De miljömässiga indikatorerna syftar till att ge en övergripande bild av utvecklingen mot de av riksdagen beslutade nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken. Det beskriver att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser (prop. 2009/10:155, bet 2009/10:MJU, rskr. 2009/10:377). De 16 miljö kvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. De indikatorer för miljö mässig hållbarhet som ingår i ramverket redovisas i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Miljömässiga indikatorer

Luftkvalitet
Vattenkvalitet
Skyddad natur
Kemikaliebelastning
Utsläpp av växthusgaser

2.1 Luftkvalitet

Den första miljömässiga indikatorn, luftkvalitet, visar utvecklingen av två av de vanligaste och mest hälsovådliga luftföroreningarna i svenska städer; kvävedioxid (NO₂) och små partiklar (PM_{2,5}). Indikatorn har kopplingar till miljö kvalitetsmålen Frisk luft, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning och Begränsad klimatpåverkan. Den har också kopplingar till generationsmålet strecksats om hälsa. Luftföroreningar kan orsaka svåra hälsoproblem som luftvägssjukdomar, hjärt- och kärlsjukdomar och cancer.

Indikatorn visar på en nedåtgående trend både för årsmedelhalterna av NO₂ och för partiklar PM_{2,5} i gatumiljö (se tabell 2.2).

Tabell 2.2 Halter av NO₂ och PM_{2,5} i gatumiljö (årsmedelvärden), 2006–2015

År	NO ₂ (µg/m ³) i svenska städer >50 000 invånare		PM _{2,5} (µg/m ³) i större svenska städer ¹
	Exklusive Stockholm, Göteborg och Malmö	Samtliga	Årsmedelvärde
2006	29	33	13,1
2007	28	32	10,8
2008	29	32	10,9
2009	25	28	12,3
2010	28	31	8,5
2011	25	28	9,2
2012	27	28	6,8
2013	25	27	6,4
2014	24	25	8,0
2015	21	25	6,5

Gränsvärde² 20 µg/m³ 20 µg/m³ 10 µg/m³

¹ Årsmedelvärdet bygger på mätningar i olika delar av Sverige. År 2006 fanns 7 mätplatser i Göteborg, Malmö och Stockholm. År 2015 fanns 13 mätplatser i Burlöv, Göteborg, Malmö, Stockholm, Umeå och Uppsala.

² Gränsvärdena är preciseringsvärden som ingår i miljö kvalitetsmålet Frisk luft. Källa: Naturvårdsverket.

Gällande preciseringen för miljö kvalitetsmålet Frisk luft avseende årsmedelvärdet för kvävedioxid är trenden stadigt nedåtgående, men över-skrids fortfarande frekvent i tätorternas gatumiljö. De höga halterna beror främst på vägtrafiken, där tunga och lätta dieselfordon står för den största delen av utsläppen av kväveoxider.

För miljö målets precisering av årsmedelvärdet för PM_{2,5} ser trenden positiv ut. Preciseringen klaras som regel i hela landet, såväl på landsbygd som i tätorter. Det är främst i södra Sverige som preciseringen av årsmedelvärdet överskrids, vilket till stor del beror på intransport av partiklar PM_{2,5} från övriga Europa. De huvudsakliga inhemska utsläppen av PM_{2,5} kommer från industrin, uppvärmning och transporter.

2.2 Vattenkvalitet

Den andra miljömässiga indikatorn, vattenkvalitet, visar vattenförekomster som har hög eller god status/potential i enlighet med EU:s ramdirektiv för vatten. Statusbedömningen tar hänsyn till bland annat övergödning, vissa miljögifter och fysisk påverkan, vilka är de tre största problemområdena kopplat till vattenkvalitet. Indikatorn knyter an till flera miljö kvalitetsmål, främst målet Levande sjöar och vattendrag.

Vattenförekomster som sjöar, vattendrag och kustområden är på många sätt en avgörande resurs för att samhället ska fungera. God vattenkvalitet bidrar till att säkerställa försörjning av dricksvatten och är centralt för många vattenlevande växter och djur. Vattenkvaliteten är också viktig för att värna kulturmiljöer och friluftsliv. Ett bevarande och förbättrande av grund- och ytvattnets kvalitet och kvantitet är därför grundläggande för att, ur ett långsiktigt perspektiv, kunna säkerställa fortsatt välbefinnande.

Andelen sjöar, vattendrag och kustvatten av minst god status uppgick 2015 till 37 procent (se tabell 2.3). Det motsvarade 49 procent av sjöarna och 31 procent av vattendragen. Alla sjöar och vattendrag kommer inte att uppnå god ekologisk status inom en generation. Fysisk påverkan i vattenmiljöer, övergödning, försurning och miljögifter är de främsta orsakerna till att målet inte nås.

Tabell 2.3 Ekologisk status och potential för svenska sjöar, vattendrag och kustvatten, 2010–2015

Klassning	Antal	Andel
Hög status	2942	12,7 %
God status	5588	24,1 %
Måttlig potential	13	0,1 %
Måttlig status	12746	55,0 %
Otillfredsställande potential	668	2,9 %
Otillfredsställande status	876	3,8 %
Dålig ekologisk potential	2	0,0 %
Dålig ekologisk status	325	1,4 %
Data saknas	1	0,0 %
Summa	23161	100,0 %

Anm. Avser ytvatten för alla svenska vattenförekomster. Om ytvattenförekomsten är naturlig används begreppet "status" och om den är konstgjord eller kraftigt modifierad används begreppet "potential".

Källa: Vatteninformationssystem Sverige.

2.3 Skyddad natur

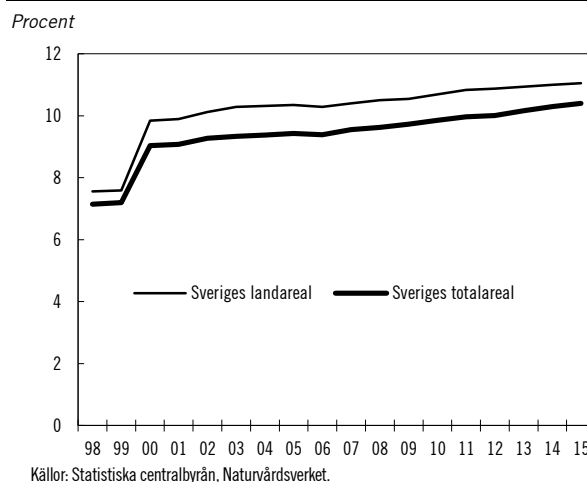
Den tredje miljömässiga indikatorn, skyddad natur, visar den andel av den svenska naturen som har ett långsiktigt skydd. Skyddad natur består här av nationalparker, naturreservat och naturvårdsområden. Andra skyddade områden som t.ex. Natura 2000 och frivilligt skyddade områden omfattas i dagsläget inte av statistiken.

Långsiktigt skydd är viktigt för att bevara världens natur- och kulturarv och för att tillvarata grundläggande värden som rent vatten, ren

luft samt oförstörd natur. I Sverige har arbetet med att skydda och bevara områden med höga naturvärden och tätortsnära natur, sitt stöd i miljöbalken och dess olika skyddsformer. Skyddad natur bidrar till att bevara den biologiska mångfalden. Indikatorn har kopplingar till flera miljö kvalitetsmål, främst Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storlagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv. Den har också kopplingar till generationsmålet strecksats om biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Indikatorn visar att ungefär 10 procent av Sveriges totalareal och 11 procent av Sveriges landareal i dag är klassade som skyddade områden. Andelen har ökat från ungefär 7 respektive 8 procent sedan 1998 (se diagram 2.1). Den skyddade landytan fördelar sig på mer än 12 000 olika områden. Naturreservatens yta utgör 84 procent av de skyddade landområdena, nationalparker 14 procent, naturvårdsområden 2 procent och biotopsskyddsområden ungefär 1 procent.

Diagram 2.1 Andel skyddad natur, landareal och totalareal, 1998–2015



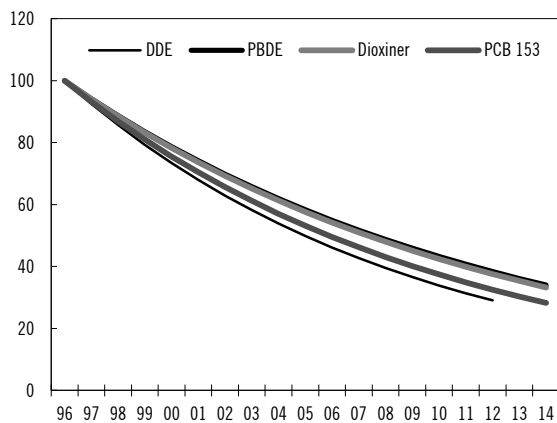
2.4 Kemikaliebelastning

Den fjärde miljömässiga indikatorn är kemikaliebelastning i människa. Genom att följa halter av farliga kemikalier över tid får man en bild av vilka ämnen vi utsätts för och i vilka mängder, men även vilka effekter som olika åtgärder har. Indikatorn har kopplingar till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö, och till generationsmålet strecksatser om människors hälsa och kretslopp fria från farliga ämnen.

I dag mäts halter av kemikalier inom den hälsorelaterade miljöövervakningen. Under miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö finns även en indikator för organiska miljögifter i bröstmjolk. Indikatorn visar att ämnena PCB, DDE (vilket är en nedbrytningsprodukt av DDT), dioxiner och PBDE (bromerade flamskyddsmedel) förekommer i bröstmjolk (se diagram 2.2). Halterna av dessa föroreningar i bröstmjolk minskar endast långsamt trots att användning och spridning begränsats genom förbud. Ett problem är att ämnena är långlivade i miljön, att de ansamlas i fettvävnad hos människor och djur och att de redan är spridda i varor, byggnader och miljö.

Diagram 2.2 Miljöföroreningar i bröstmjolk, 1996–2014

Index 1996=100



Anm. Förändringar i halter av vissa långlivade organiska ämnen i modersmjolk från förstföderskor från Uppsala-regionen.
Källa: Livsmedelsverket.

Indikatorn för kemikaliebelastning omfattar i dag ett begränsat antal ämnen som redan är reglerade. I samband med provtagning på bröstmjolk lämnas även blod-, urin- och hårprover som analyseras med avseende på andra ämnen, bland annat högfluorerade ämnen (PFAS), ftalater, bisfenol A och kvicksilver. För att indikatorn ska bli mer ändamålsenlig och ge en mer rättvisande bild av människors kemikaliebelastning kan den komma att utvecklas till att omfatta även andra ämnen som är relevanta för effekter på människors hälsa. Det krävs dock en djupare analys av vilka dessa ämnen kan vara.

2.5 Utsläpp av växthusgaser

Den femte miljömässiga indikatorn är utsläpp av växthusgaser. Indikatorn utgörs av de samlade utsläppen av växthusgaserna koldioxid, metan,

dikväveoxid och fluorerade gaser och har kopplingar till miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan och det av riksdagen beslutade etappmålet Minskade utsläpp av växthusgaser till 2020.

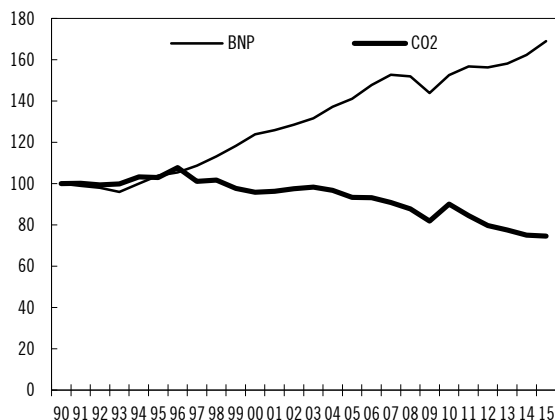
Att möta klimatförändringarna är en av mänsklighetens största utmaningar. Om utsläppen av växthusgaser fortsätter i nuvarande omfattning ökar risken för allvarliga, genomgripande och oåterkalleliga effekter för människor och ekosystem. I dag är koncentrationerna av växthusgaser högre än vad de har varit någon gång under de senaste 800 000 åren. Den kraftiga ökningen av växthusgaser orsakas av förbränning av fossila bränslen, men även av förändrad markanvändning t.ex. avskogning. I Sverige är transportsektorn den största utsläppskällan och industrin den näst största.

Utsläppen av växthusgaser i Sverige minskar (se diagram 2.3). Jämfört med 1990 har stora utsläppsminskningar skett inom bostadssektorn där oljebaserad individuell uppvärmning ersatts av fjärrvärme, värmepumpar och biobränslen. Även utsläppen från industrin och från avfallsdeponering har minskat betydligt sedan 1990. År 2015 uppgick de totala utsläppen av växthusgaser i Sverige till 53,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter, vilket kan jämföras med de 71,6 miljoner ton som släpptes ut 1990. Det motsvarar en minskning med 25 procent. Samtidigt ökade Sveriges BNP med 69 procent.

Minskad global klimatpåverkan är centralt för en långsiktigt hållbar ekonomi samt ett ökat välbefinnande.

Diagram 2.3 Sveriges nationella växthusgasutsläpp, 1990-2015

Index 1990=100



Källor: Naturvårdsverket, Statistiska centralbyrån.

3 Sociala indikatorer

De sociala indikatorerna för välbefinnande och hållbar livskvalitet ger information om social inkludering, utbildning och hälsa. De valda indikatorerna presenteras i tabell 3.4.

Tabell 3.4 Sociala indikatorer

Låg ekonomisk standard

Självskattad allmän hälsa

Utbildningsnivå

Mellanmänsklig tillit

Nöjd med livet

3.1 Låg ekonomisk standard

Den första sociala indikatorn utgörs av måttet för låg ekonomisk standard. Indikatorn avser den andel av befolkningen som har en ekonomisk standard lägre än 60 procent av medianinkomsten. Ekonomisk standard är summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster, minus skatter och övriga negativa transfereringar, justerad för hushållets försörjningsbörda. Låg ekonomisk standard definieras av EU som den andel av befolkningen som har så låg inkomst att det kan medföra risk för fattigdom.

Ekonomisk standard på individnivå kan mätas i relativa eller absoluta termer. Indikatorn låg ekonomisk standard är ett mått på den relativa

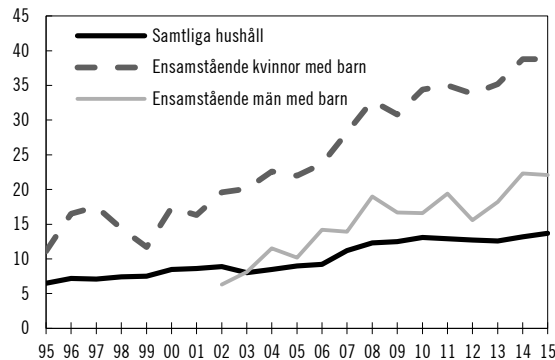
ekonomiska standarden. I rikare länder är den relativa ekonomiska standarden viktigast för välbefinnandet. Även om de fysiska behoven är uppfyllda, kan relativ fattigdom medföra att individer inte fullt ut kan delta i sociala relationer och sammanhang. I Sverige kan därför låg ekonomisk standard i relativa termer sägas vara mest relevant. Personer med låg ekonomisk standard antas p.g.a. ekonomiska begränsningar inte kunna ha lika hög levnadsstandard som dem i det omgivande samhället.

I Sverige har andelen med låg ekonomisk standard fördubblats från cirka 7 procent 1995 till cirka 14 procent 2015 (se diagram 3.4). Bland utrikes födda var andelen drygt 31 procent 2015. Andelen med låg ekonomisk standard är högre bland kvinnor än bland män i Sverige.

Ensamstående kvinnor med barn är den hushållstyp där andelen med låg ekonomisk standard är högst. Andelen var cirka 39 procent 2015 jämfört med 22 procent för ensamstående män med barn. För ensamstående kvinnor med barn har andelen med låg ekonomisk standard ökat med nästan 250 procent sedan 1995 (se diagram 3.4).

Diagram 3.4 Andelen hushåll med låg ekonomisk standard 1995-2015

Procent



Anm. Statistik för ensamstående män med barn saknas innan 2002.

Källa: Statistiska centralbyrån.

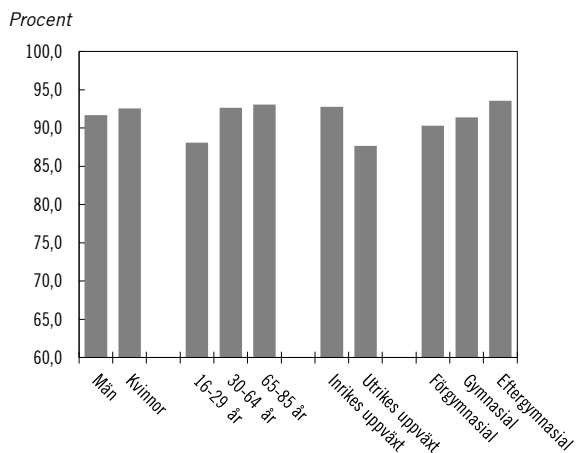
3.2 Självskattad allmän hälsa

Självskattad allmän hälsa utgör den andra sociala indikatorn för människors livskvalitet. Indikatorn avser den andel i befolkningen, 16 år och äldre, som bedömer sin hälsa som bra eller mycket bra. Den baseras på frågan: "Hur tycker du att din hälsa är i allmänhet? Är den mycket bra, bra, någorlunda, dålig, eller mycket dålig?"

En viktig förutsättning för ett gott liv är en god hälsa. Men att mäta hälsa är komplext eftersom många olika faktorer bidrar till en god hälsa. Indikatorn självskattad allmän hälsa har fördelen att den i ett enda mått ger en övergripande bild av den svarandes upplevda fysiska och psykiska hälsa. Enligt Utredningen om mått på livskvalitet, har denna indikator dessutom visat sig relativt väl kunna förutsäga individens senare hälsoutveckling.

På frågan om hur man bedömer sin hälsa i allmänhet svarar nästan åtta av tio att deras hälsa är bra eller mycket bra. Andelen är något lägre bland kvinnor än bland män. Det finns också skillnader mellan inrikes och utrikes födda, liksom mellan personer med olika utbildningsnivå. Bland personer med eftergymnasial utbildning är motsvarande andel 86 procent, jämfört med 70 procent bland dem med förgymnasial utbildning. Bland inrikes födda tycker 79 procent att deras hälsa är bra eller mycket bra, jämfört med 73 procent bland utrikes födda (se diagram 3.5).

Diagram 3.5 Andel som bedömer sin hälsa som bra eller mycket bra, befolkningen 16 år och äldre



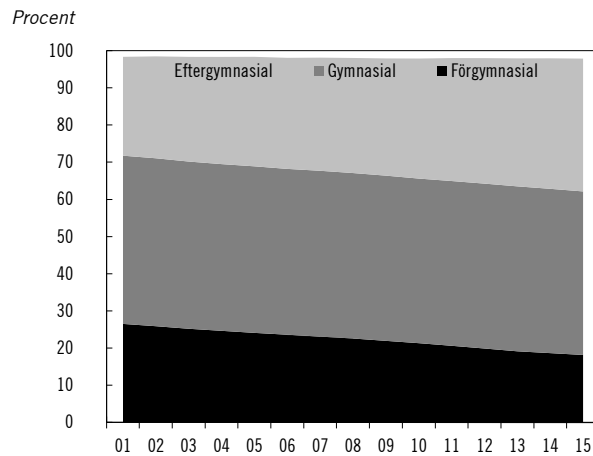
3.3 Utbildningsnivå

Den tredje sociala indikatorn utgörs av utbildningsnivå. Indikatorn avser högsta avslutad utbildning enligt Svensk utbildningsnomenklatur (SUN). Det är av stor vikt att följa utvecklingen i utbildningsnivån, inte minst eftersom flera av de andra sociala indikatorerna i ramverket har ett tydligt samband med utbildningsnivå. Det kan dock vara problematiskt att jämföra utbildningsnivå mellan generationer, då

utbildningsnivåns innebörd kan förskjutas över tid.

Sedan 2000 har andelen av befolkningen som enbart har förgymnasial utbildning sjunkit med drygt 8 procentenheter. För eftergymnasial utbildning är trenden den motsatta, andelen har ökat med 9 procentenheter (se diagram 3.6).

Diagram 3.6 Befolkningen 16–74 år fördelad efter utbildningsnivå 2001–2015



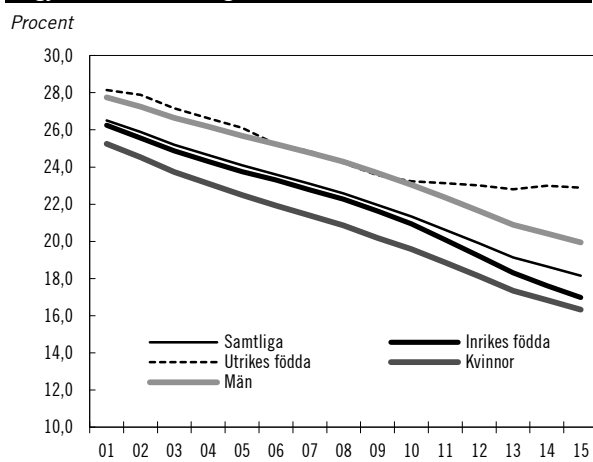
För flera av de andra sociala indikatorerna, som redovisas i detta ramverk, utmärker sig gruppen med endast förgymnasial utbildning negativt. Den gruppen är t.ex. mindre benägen att lita på medmänniskor och deras självskattade allmänna hälsa är också lägre än bland befolkningen i övrigt.

Andelen av befolkningen med endast förgymnasial utbildning har sjunkit över tid och uppgick 2015 till drygt 18 procent av befolkningen. Denna utveckling drivs av att andelen med endast förgymnasial utbildning sjunker bland inrikes födda, vilket följer av att yngre generationer har högre genomsnittlig utbildningsnivå än äldre. Andelen personer med endast förgymnasial utbildning är lägre för kvinnor än för män. (se diagram 3.7)

Under början av 2000-talet sjönk andelen med endast förgymnasial utbildning även bland utrikes födda men på senare år har denna trend brutits och andelen med endast förgymnasial utbildning har varit konstant bland utrikes födda. Att denna andel inte längre sjunker förklaras av att en stor del av de nyanlända

flyktinginvandrarna har kort utbildningsbakgrund (se diagram 3.7).¹

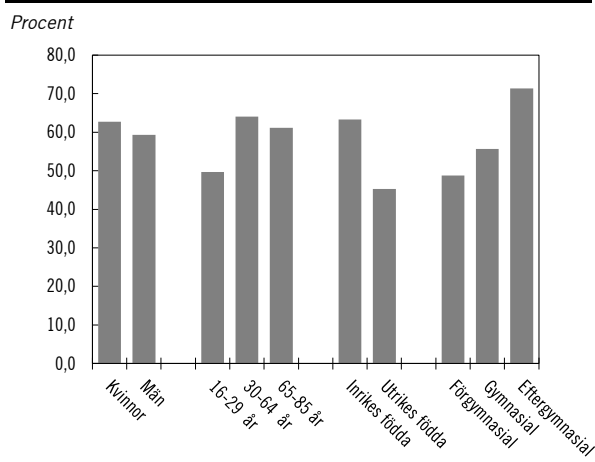
Diagram 3.7 Andelen av befolkningen 16–74 år med endast förgymnasial utbildning



Källa: Statistiska centralbyrån, Utbildningsregistret.

tillit till människor i allmänhet relativt andra grupper.

Diagram 3.8 Andel som har hög tillit till människor i allmänhet



Källa: SOM-undersökningen 2015.

3.4 Mellanmänsklig tillit

Den fjärde sociala indikatorn utgörs av ett mått för mellanmänsklig tillit. Indikatorn mäts genom frågeformuleringen: ”Enligt din uppfattning, i vilken utsträckning går det att lita på människor i allmänhet?” Svarsskalan graderas från 0 (det går inte att lita på människor i allmänhet) till 10 (det går att lita på människor i allmänhet). De tillfrågade som angav siffran 7–10 anses ha hög tillit till människor i allmänhet.

Hög tillit människor emellan kan ses som ett socialt kapital som fungerar som ett sammanhållande kitt i samhället, medan låga tillitsnivåer kan skapa problem. Exempel på hur social tillit ökar livskvalitet är om man kan be sin omgivning om hjälp och stöd i olika situationer. Hög tillit och breda sociala nätverk underlättar också affärstransaktioner och matchning på exempelvis bostads- och arbetsmarknaderna.

Mellanmänsklig tillit är betydligt högre bland personer med eftergymnasial utbildning än bland personer med gymnasial eller förgymnasial utbildning (se diagram 3.8). Dessutom har kvinnor något högre tillit till människor i allmänhet, än män. Utrikes födda och unga 16–29 år har lägre

3.5 Nöjd med livet

Den femte sociala indikatorn utgörs av ett mått på subjektivt välbefinnande. Indikatorn kallas nöjd med livet och mäts genom en intervjuundersökning där personer svarar på frågan: ”Hur nöjd är du på det hela taget med det liv du lever?” Indikatorn utgörs av den andel av de tillfrågade som svarat ”mycket nöjd” eller ”ganska nöjd”. De andra svarsalternativen var ”inte särskilt nöjd” och ”inte alls nöjd”.

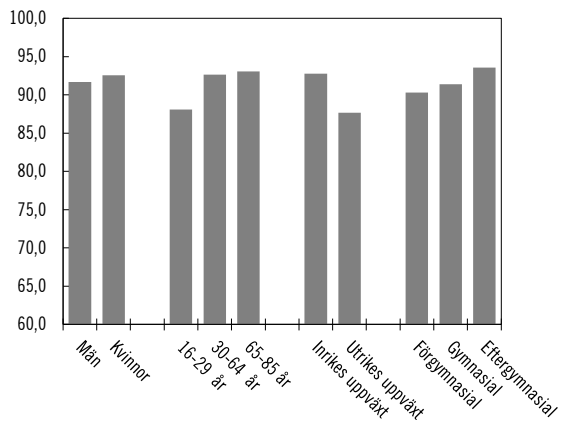
Det subjektiva välbefinnandet är generellt sett högt i rika, demokratiska och politiskt stabila samhällen med låg arbetslöshet, där myndighetsutövningen fungerar väl, rättssäkerheten är hög och korruptionen låg. På individnivå har nära relationer störst betydelse för hur nöjd en person är med sitt liv, men även ett meningsfullt arbete och en rik fritid har visat sig ha stor betydelse. Att följa indikatorns utveckling ger ett viktigt bidrag vid utformningen av politikens inriktning.

Det är små skillnader i subjektivt välbefinnande både över tid och mellan grupper. Andelen av de tillfrågade som i undersökningen 2015 svarade att de är ganska eller mycket nöjda med sitt liv var hög, 92 procent. Kvinnor var nöjdare än män medan ungdomar mellan 16 och 29 år samt personer uppväxta utanför Sverige var något mindre nöjda med sina liv (se diagram 3.9). Personer med endast förgymnasial utbildning uppgav att de var något mindre nöjda

¹ Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad, Konjunkturrådets rapport, 2017.

med livet än personer med högre utbildningsnivå.

Diagram 3.9 Andel av de tillfrågade som är mycket nöjda eller ganska nöjda med det liv de lever.



Källa: SOM-undersökningen 2015

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 april
2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden
Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht,
Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A
Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin,
Wikström, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: Statsrådet Andersson

Regeringen beslutar proposition 2016/17:100
2017 års ekonomiska vårproposition