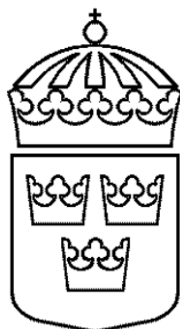


Regeringens proposition 2012/13:1

Budgetpropositionen för 2013

Förslag till statens budget för 2013, finansplan och skattefrågor



Regeringens proposition 2012/13:1

Budgetpropositionen för 2013

Regeringen överlämnar härmed enligt 9 kap. 2 § regeringsformen budgetpropositionen för 2013.

Stockholm den 13 september 2012

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen sitt förslag till statens budget för 2013 och föreslår att riksdagen beräknar inkomster och beslutar om utgifter för staten i enlighet med de specifikationer som fogats till förslaget. Vidare presenteras förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, en uppföljning och bedömning av de budgetpolitiska målen och reformutrymmet samt förslag till hur utgifterna ska fördelas på utgiftsområden. En prognos för statens budget för 2012 redovisas. Regeringen lämnar också förslag och bedömningar avseende skatteområdet.

I bilaga 1 redovisas en specifikation av budgetens utgifter och inkomster för 2013.

Förslag till statens budget för 2013

Utgifter

Tusental kronor

Utgiftsområde 1	Rikets styrelse	11 978 842
Utgiftsområde 2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	16 273 699
Utgiftsområde 3	Skatt, tull och exekution	10 222 616
Utgiftsområde 4	Rättsväsendet	39 390 664
Utgiftsområde 5	Internationell samverkan	2 034 000
Utgiftsområde 6	Försvaret och samhällets krisberedskap	46 196 549
Utgiftsområde 7	Internationellt bistånd	31 191 712
Utgiftsområde 8	Migration	9 504 492
Utgiftsområde 9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	62 252 179
Utgiftsområde 10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	94 422 116
Utgiftsområde 11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	40 000 391
Utgiftsområde 12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	78 137 383
Utgiftsområde 13	Integration och jämställdhet	10 476 296
Utgiftsområde 14	Arbetsmarknad och arbetsliv	67 232 673
Utgiftsområde 15	Studiestöd	22 025 538
Utgiftsområde 16	Utbildning och universitetsforskning	57 137 199
Utgiftsområde 17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	12 689 453
Utgiftsområde 18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1 192 525
Utgiftsområde 19	Regional tillväxt	3 390 701
Utgiftsområde 20	Allmän miljö- och naturvård	4 893 043
Utgiftsområde 21	Energi	2 812 540
Utgiftsområde 22	Kommunikationer	44 604 330
Utgiftsområde 23	Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16 590 899
Utgiftsområde 24	Näringsliv	5 253 045
Utgiftsområde 25	Allmänna bidrag till kommuner	88 905 777
Utgiftsområde 26	Statsskuldsräntor m.m.	22 168 000
Utgiftsområde 27	Avgiften till Europeiska unionen	33 494 321
Summa utgiftsområden		834 470 983
Minskning av anslagsbehållningar		-3 004 469
Summa utgifter		831 466 514
Riksgäldskontorets nettoutlåning		4 949 000
Kassamässig korrigerings		751 000
Summa		837 166 514

Inkomster

Tusental kronor

Inkomsttyp 1000	Statens skatteinkomster	815 479 653
Inkomsttyp 2000	Inkomster av statens verksamhet	50 519 718
Inkomsttyp 3000	Inkomster av försåld egendom	15 000 000
Inkomsttyp 4000	Återbetalning av lån	1 198 701
Inkomsttyp 5000	Kalkylmässiga inkomster	10 734 000
Inkomsttyp 6000	Bidrag m.m. från EU	11 623 335
Inkomsttyp 7000	Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-74 976 933
Inkomsttyp 8000	Utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto	0
Summa inkomster		829 578 474

Beräknat lånebehov	7 588 040
Summa	837 166 514

Innehållsförteckning

1	Finansplan	25
1.1	Politiska utgångspunkter och sammanfattning	25
1.1.1	Investera för framtiden	25
1.1.2	Åtgärder i budgetpropositionen för 2013.....	26
1.2	Utsikter för svensk ekonomi.....	30
1.2.1	Skuldskrisen dämpar svensk ekonomi.....	30
1.2.2	Riskerna för en svagare utveckling dominerar	31
1.3	Offentliga finanser, reformutrymme och utgiftstak.....	32
1.3.1	Tillfälligt underskott i de offentliga finanserna.....	32
1.3.2	Reformutrymmet 2013	33
1.3.3	Utgiftstaket för 2016	34
1.3.4	Fortsatt arbete med att utveckla det finanspolitiska ramverket.....	35
1.4	Bättre tillväxtförutsättningar och konkurrenskraft	36
1.4.1	Infrastrukturinvesteringar för ett växande Sverige	36
1.4.2	Forskning och innovation för framtiden.....	38
1.4.3	Ett bättre fungerande utbildningsystem.....	39
1.4.4	Bättre förutsättningar för företagande och entreprenörskap.....	40
1.4.5	Ökad tillgång på bostäder.....	44
1.5	Fler i arbete.....	48
1.5.1	Ökade möjligheter för unga	48
1.5.2	Ökade möjligheter till integration	53
1.5.3	Ökade möjligheter för långtidsarbetslösa	57
1.5.4	Ökade möjligheter för personer med funktionsnedsättning	58
1.5.5	En stärkt arbetslinje och tydligare krav	58
1.5.6	Önskvärt med fler partsöverenskommelser	59
1.6	Ett stabilt finansiellt system och stärkt konsumentskydd	60
1.6.1	Skärpta kapitaltäckningsregler	61
1.6.2	Starkare konsumenter	62
1.7	Välfärd för alla och jämnare fördelning	63
1.7.1	Mer tillgänglig och trygg vård och omsorg	63
1.7.2	Ökad valfrihet och trygghet för föräldrar	64
1.7.3	Stärkt rättsväsende för en tryggare vardag	64
1.7.4	Stöd till ekonomiskt utsatta	65
1.7.5	Sänkt skatt för pensionärer.....	66
1.8	En effektiv energi-, klimat- och miljöpolitik.....	67
1.9	Övrigt	69
1.9.1	Ett framtida stridsflygssystem	69
1.9.2	Gymnasiereformen	70
1.9.3	Inkomstskatteregler för den ideella sektorn	70
1.10	Effekter av regeringens politik.....	71
1.10.1	Regeringens politik bidrar till en högre sysselsättning.....	71

1.10.2	Fördelningseffekter av regeringens politik.....	72
1.10.3	Effekter av regeringens politik för den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.....	73
2	Förslag till riksdagsbeslut.....	77
3	Lagförslag.....	81
3.1	Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200).....	81
3.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi....	86
3.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift.....	91
3.4	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	92
3.5	Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980).....	104
3.6	Förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227).....	107
3.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift.....	110
3.8	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1469) om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227).....	112
3.9	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1472) om ändring i lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt.....	113
3.10	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1496) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.....	116
3.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1497) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.....	118
3.12	Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	122
4	Uppföljning av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak.....	127
4.1	Kriterier för en väl avvägd finanspolitik.....	127
4.2	Uppföljning av överskottsmålet.....	128
4.2.1	Bakåtblickande analys av måluppfyllelsen.....	128
4.2.2	Framåtblickande analys av måluppfyllelsen.....	129
4.2.3	Bedömning av reformutrymmet.....	129
4.3	Finanspolitikens effekter på efterfrågan.....	131
4.4	Uppföljning av utgiftstaket för staten.....	133
4.5	Tekniska justeringar av utgiftstaket för staten 2012–2016 samt bedömning av utgiftstaket för staten för 2016.....	134
4.5.1	Tekniska justeringar av utgiftstaket.....	134
4.5.2	Bedömning av utgiftstaket för staten 2016.....	135
4.6	Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet.....	138
4.7	Vidareutveckling av det finanspolitiska ramverket.....	140
5	Den makroekonomiska utvecklingen.....	147
5.1	Internationell och finansiell ekonomi.....	148
5.1.1	Dämpad internationell konjunktur.....	148
5.1.2	Mycket svag tillväxt i euroområdet 2012 och 2013.....	148
5.1.3	Utdragen återhämtning i USA.....	149
5.1.4	Fortsatt oro på de finansiella marknaderna.....	149
5.2	Svensk efterfrågan.....	154
5.2.1	Svensk ekonomi visar god motståndskraft.....	154
5.2.2	Hög konsumtionstillväxt 2013–2016.....	154

5.2.3	Investeringsnivån stiger från en låg nivå.....	155
5.2.4	Långsam lageruppbyggnad bidrar negativt till BNP-tillväxten 2012.....	156
5.2.5	Svag ökning av offentlig konsumtion	156
5.2.6	Trög återhämtning i omvärlden pressar varuexporten	157
5.2.7	Dämpad import 2012 och 2013	157
5.3	Produktion och produktivitet i näringslivet.....	157
5.3.1	Industriproduktionen tillbakapressad	157
5.3.2	Resursutnyttjandet i företagen blir tillfälligt ansträngt 2014.....	158
5.4	Arbetsmarknaden.....	161
5.4.1	Svag utveckling på arbetsmarknaden 2012 och 2013	161
5.4.2	Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden stiger snabbt 2014.....	161
5.4.3	Allt fler jobbar i tjänstebranscherna	162
5.4.4	Medelarbetstiden stiger 2013 och 2014	163
5.4.5	Långsammare ökning av antalet personer i arbetskraften 2012–2016.....	164
5.4.6	Arbetslösheten minskar betydligt 2014.....	164
5.5	Löner.....	165
5.5.1	Stigande löneökningstakt med förbättrat konjunkturläge	165
5.6	Inflation och reporänta.....	166
5.6.1	Lågt inflationstryck.....	166
5.6.2	En expansiv penningpolitik de närmaste åren	167
5.7	Risker och alternativscenarier	168
5.7.1	Risken för en sämre utveckling fortsätter att dominera.....	168
5.7.2	Alternativscenario 1: En tillfällig förstärkning av kronan	171
5.7.3	Alternativscenario 2: Fortsatt stark motståndskraft mot eurokrisen och en starkare inhemsk efterfrågan	172
5.8	Huvudsakliga revideringar jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition	173
6	Skattefrågor.....	177
6.1	Riktlinjer för skattepolitiken.....	179
	<i>Skatt på arbetsinkomster – förvärvsinkomstbeskattning</i>	181
6.2	Sänkt skatt för pensionärer.....	181
6.2.1	Ärendet och dess beredning	181
6.2.2	Bakgrund	181
6.2.2.1	Grundavdrag.....	181
6.2.2.2	Det förhöjda grundavdraget för pensionärer	181
6.2.3	Överväganden och förslag.....	182
6.2.4	Konsekvensanalys	185
6.3	Höjd värdegräns för skattefrihet för minnesgåvor	186
6.3.1	Ärendet och dess beredning	186
6.3.2	Överväganden och förslag.....	187
6.3.3	Konsekvensanalys	187
6.4	Skattereduktionen för hushållsarbete kompletteras med läxhjälp... <i>Skatt på arbetsinkomster – socialavgifter m.m.</i>	189
6.5	Förändrade nivåer för socialavgifter	189
6.6	Förenklade regler vid nedsättning av egenavgifter.....	190
6.6.1	Ärendet och dess beredning	190
6.6.2	Överväganden och förslag.....	190
6.6.3	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	191

6.6.4	Konsekvensanalys.....	191
6.7	Vissa internationella socialavgiftsfrågor.....	192
6.8	Nystartszoner.....	193
	<i>Skatt på kapitalanvändning – kapital- och</i>	
	<i>egendomsskatter.....</i>	<i>195</i>
6.9	Sänkt fastighetsavgift för hyreshusenheter.....	195
6.9.1	Ärendet och dess beredning.....	195
6.9.2	Bakgrund.....	195
6.9.3	Överväganden och förslag.....	195
6.9.4	Konsekvensanalys.....	197
6.10	Utökad nedsättning av fastighetsavgiften vid nybyggnation.....	197
6.10.1	Ärendet och dess beredning.....	197
6.10.2	Bakgrund.....	197
6.10.3	Överväganden och förslag.....	198
6.10.4	Konsekvensanalys.....	199
6.11	Höjt schablonavdrag vid uthyrning av bostäder.....	200
6.11.1	Ärendet och dess beredning.....	200
6.11.2	Bakgrund.....	200
6.11.2.1	Innebörden av vissa begrepp vid inkomstbeskattningen.....	200
6.11.2.2	Bestämmelser om beskattning vid andrahandsuthyrning m.m.....	200
6.11.3	Överväganden och förslag.....	201
6.11.4	Konsekvensanalys.....	203
6.12	Investeraravdrag.....	203
6.13	Bostadstaxeringsutredningen.....	204
6.14	Ideell sektor.....	204
	<i>Skatt på kapitalanvändning – företagskatter.....</i>	<i>205</i>
6.15	Sänkt bolagsskatt.....	205
6.15.1	Ärendet och dess beredning.....	205
6.15.2	Bakgrund.....	205
6.15.3	Överväganden och förslag.....	208
6.15.4	Konsekvensanalys.....	210
6.16	Sänkt expansionsfondsskatt.....	210
6.16.1	Ärendet och dess beredning.....	210
6.16.2	Bakgrund.....	210
6.16.3	Överväganden och förslag.....	211
6.16.4	Konsekvensanalys.....	213
6.17	Effektivare ränteavdragsbegränsningar.....	213
6.17.1	Ärendet och dess beredning.....	213
6.17.2	Bakgrund.....	214
6.17.3	Gällande rätt.....	215
6.17.3.1	Allmänt om avdrag för ränteutgifter.....	215
6.17.3.2	Intressegemenskap.....	215
6.17.3.3	Huvudregler.....	215
6.17.3.4	Kompletteringsregler.....	216
6.17.3.5	Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden.....	217
6.17.4	Skatteverkets kartläggning.....	218
6.17.4.1	2009-års uppdrag.....	218
6.17.4.2	2010-års uppdrag.....	219
6.17.4.3	2011-års uppdrag.....	220
6.17.4.4	2012-års delrapport angående välfärdssektorn.....	221

6.17.4.5	2012 års delrapport avseende svenska juridiska personer som i praktiken inte beskattas för ränteinkomster	221
6.17.5	Företagsskattekommitténs uppdrag när det gäller ränteavdrag	222
6.17.6	Interna lån och affärsmässighet ur ett ekonomiskt perspektiv	222
6.17.7	Skattemässiga regler om ränteinkomster och ränteutgifter i några länder	223
6.17.7.1	Allmänt	223
6.17.7.2	Nederländerna	223
6.17.7.3	Danmark	224
6.17.7.4	Frankrike	225
6.17.7.5	Tyskland	226
6.17.7.6	Förenade kungariket	227
6.17.7.7	Finland	228
6.17.7.8	Spanien	229
6.17.8	Behovet av att motverka skatteplanering med ränteavdrag	229
6.17.9	Val av metod för att motverka skatteplanering med ränteavdrag	232
6.17.10	Definition av intressegemenskap	238
6.17.11	En kompletterande regel till den s.k. tioprocentsregeln införs för bl.a. företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt.....	240
6.17.12	Den s.k. tioprocentsregeln ändras.....	245
6.17.13	Ventilen för affärsmässigt motiverade förhållanden.....	254
6.17.14	Back-to-back-lån	265
6.17.15	Vissa EU-rättsliga aspekter	268
6.17.15.1	Ränte- och royaltydirektivet	268
6.17.16	Ikraftträdande.....	270
6.17.17	Uppföljning av de föreslagna reglerna	271
6.17.18	Konsekvensanalys	271
6.17.18.1	Offentligfinansiella effekter	271
6.17.18.2	Konsekvenser för företagen	272
6.18	Utredning om förenklad beskattning för enskilda näringsidkare och handelsbolagsdelägare.....	275
6.19	Frågan om tonnageskatt och andra stöd till sjöfarten bör utredas..	276
6.20	Beskattningen vid generationsskiften i fåmansföretag bör ses över	276
	<i>Skatt på konsumtion m.m. – energi- och miljöskatter</i>	<i>277</i>
6.21	Fortsatt arbete med effektivare skatter på klimat- och energiområdet.....	277
6.22	Framtida hantering av ekonomiska styrmedel för biodrivmedel	278
6.22.1	Ärendet och dess beredning	278
6.22.2	Bakgrund	278
6.22.2.1	Dagens EU-rättsliga och svenska regler m.m.	278
6.22.2.2	Mål på klimat- och energiområdet	280
6.22.3	Överväganden och förslag	280
6.22.4	Konsekvensanalys	286
6.23	Slopad koldioxidskatt för viss värmeproduktion inom EU:s system för handel med utsläppsrätter.....	288
6.23.1	Ärendet och dess beredning	288
6.23.2	Bakgrund	288
6.23.2.1	Handel med utsläppsrätter och svensk koldioxidbeskattning	288
6.23.2.2	Värmeproduktion inom handelssystemet	289
6.23.3	Överväganden och förslag	289

6.23.4	Konsekvensanalys.....	291
6.24	Befrielse från fordonsskatt för nya bilar med bättre miljöegenskaper	292
6.24.1	Ärendet och dess beredning.....	292
6.24.2	Bakgrund.....	292
6.24.3	Ändrade krav för befrielse från fordonsskatt	292
6.24.4	Konsekvensanalys.....	298
6.25	Övriga ändringar i fordonsbeskattningen.....	301
6.25.1	Ärendet och dess beredning.....	301
6.25.2	Bakgrund.....	301
6.25.3	Överväganden och förslag.....	302
6.25.3.1	Höjning av fordonsskatten för flertalet bilar i det koldioxidbaserade systemet	302
6.25.3.2	Ändring av fordonsskatten för dieseldrivna bilar i det koldioxidbaserade systemet	302
6.25.3.3	Höjning av fordonsskatten i det viktbaserade systemet	303
6.25.4	Konsekvensanalys.....	303
6.26	Omräkning av energiskatten på el efter prisutveckling (indexering).....	305
6.27	Utredning om nettodebitering av el och skattskyldigheten för energiskatt på el	306
	<i>Skatt på konsumtion m.m. – övriga punktskatter</i>	307
6.28	Reklamskatt	307
6.29	Omräkning av tobaksskatt efter prisutveckling (indexering)	307
	<i>Skatt på konsumtion – mervärdesskatt</i>	309
6.30	Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med avfall och skrot av vissa metaller.....	309
6.30.1	Ärendet och dess beredning.....	309
6.30.2	Bakgrund.....	309
6.30.2.1	Skrotbranschen	309
6.30.2.2	Skatteverkets utredning.....	309
6.30.3	Gällande rätt.....	310
6.30.3.1	EU-rätt	310
6.30.3.2	Svensk rätt.....	311
6.30.4	Överväganden och förslag.....	312
6.30.4.1	Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med avfall och skrot av vissa metaller.....	312
6.30.4.2	Återbetalning av ingående mervärdesskatt	316
6.30.5	Konsekvensanalys.....	317
6.31	Mervärdesskatt och den ideella sektorn.....	318
6.32	Mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster.....	319
6.33	Reglerna om frivillig skattskyldighet för mervärdesskatt vid lokaluthyrning ses över	319
	<i>Övriga skattefrågor</i>	321
6.34	Skatteförfarandet m.m.....	321
6.34.1	Utredning om stärkt rättssäkerhet i skatteförfarandet	321
6.34.2	Utredning om förhandsbesked.....	321
6.34.3	Uppdrag till Skatteverket.....	322
6.34.4	Utredning om specialisering.....	322
6.34.5	Åtgärder för att stävja skattefusk	322
6.35	Folkbokföringen i framtiden	323

6.36	Offentligfinansiella effekter – en sammanfattning.....	323
6.37	Författningskommentar	326
6.37.1	Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)	326
6.37.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.....	327
6.37.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift	331
6.37.4	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	331
6.37.5	Förslaget till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)	338
6.37.6	Förslaget till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227).....	339
6.37.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift	340
6.37.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1469) om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)	341
6.37.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1472) om ändring i lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt.....	341
6.37.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1496) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi	341
6.37.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1497) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi	341
6.37.12	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244) ..	342
7	Inkomster.....	345
7.1	Offentliga sektorns skatteintäkter.....	345
7.1.1	Skatt på arbete	346
7.1.2	Skatt på kapital	350
7.1.3	Skatt på konsumtion och insatsvaror.....	352
7.1.4	Skattekvoten.....	354
7.2	Inkomster i statens budget.....	354
7.2.1	Skatteinkomster	354
7.2.2	Övriga inkomster	354
7.2.3	Ändrad redovisning av inkomstitlar	356
7.3	Jämförelse med prognosen i 2012 års ekonomiska vårproposition och uppföljning av statens budget för 2011 och 2012	356
7.3.1	Jämförelse med prognosen i 2012 års ekonomiska vårproposition .	356
7.3.2	Uppföljning av statens budget för 2011 och 2012	359
8	Utgifter	365
8.1	Utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter	365
8.1.1	Utgiftsramar för 2013	366
8.1.2	Utgifter 2012–2016.....	367
8.1.3	Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna 2012–2016	369
8.2	Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition.....	375
8.2.1	Nya föreslagna och aviserade reformer för 2013–2016	377
8.2.2	Övriga utgiftsförändringar jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition	396
8.2.3	Pris- och löneomräkning	398
8.3	Uppföljning av utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter 2012	400
8.3.1	Utgiftsprognos 2012	400

9	Det ekonomiska läget i kommunsektorn	407
9.1	Kommunsektorns inkomster	407
9.1.1	Kommunsektorns skatteintäkter.....	408
9.1.2	Statsbidrag.....	409
9.2	Kommunsektorns utgifter	409
9.2.1	Kommunal konsumtion i löpande priser	410
9.3	Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat i kommunsektorn	411
9.4	Kommunalt finansierad produktion av varor och tjänster.....	414
9.4.1	Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser	414
9.4.2	Kommunalt finansierad sysselsättning.....	415
9.4.3	Produktivitet i kommunsektorn.....	417
9.5	Demografi och kostnader i skola och omsorg.....	417
9.6	Kommunsektorns finanser i jämförelse med ekonomiska vårpropositionen för 2012.....	420
10	Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld.....	423
10.1	Effekterna på de offentliga finanserna av regeringens politik	423
10.2	Den offentliga sektorns finansiella sparande	426
10.2.1	Staten.....	427
10.2.2	Ålderspensionssystemet.....	431
10.2.3	Kommuner och landsting.....	432
10.3	Den ekonomiska ställningen och skuldtvecklingen	433
10.4	Jämförelse med 2012 års ekonomiska vårproposition.....	436
10.4.1	Den offentliga sektorns finanser	436
10.4.2	Statens budgetsaldo	437
10.5	Offentliga sektorns finansiella sparande och skuld i EU, Japan och USA.....	438
11	Lån, garantier och beställningsbemyndiganden	441
11.1	Finansiering av anläggningstillgångar och rörelsekapital.....	441
11.1.1	Låneramar för 2013.....	441
11.1.2	Räntekontokrediter för 2013	443
11.1.3	Statlig utlåning	444
11.1.4	Övriga kreditramar	444
11.2	Statliga garantier	445
11.3	Beställningsbemyndiganden.....	447
11.4	Bemyndigande att överskrida anslag	449
12	Granskning och ekonomisk styrning	453
12.1	Den europeiska terminen och EU:s rekommendationer till Sverige	453
12.2	Finanspolitiska rådets bedömningar.....	458
12.3	Riksrevisionens granskning av Årsredovisningen för staten 2011 ...	463
12.4	Utvecklingen av den ekonomiska styrningen.....	464
12.4.1	Resultatstyrningen.....	464
12.4.2	Den finansiella styrningen	465
12.4.3	Intern styrning och kontroll samt internrevision.....	466

Fördjupningsrutor

Bolagsskattens betydelse för investeringar och tillväxt	43
Tillväxtens beståndsdelar	46
Ungdomsarbetslöshetens orsaker	50
Lärlingsutbildningar och ungas inträde på arbetsmarknaden	54
Det finansiella systemets påverkan på den reala ekonomin	151
Bestämning av potentiell BNP	159
Realekonomiska effekter av en starkare växelkurs	169
Resultatutjämningsreserver införs för kommuner och landsting	413

Bilagor

<i>Bilaga 1 Specifikation av budgetens utgifter och inkomster 2013</i>
<i>Bilaga 2 Effekterna på de offentliga finanserna av regeringens politik – så redovisas de i budgetpropositionen</i>
<i>Bilaga 3 Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser</i>
<i>Bilaga 4 Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män</i>
<i>Bilaga 5 Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2013</i>
<i>Bilaga 6 Effektivare räntebegränsningar</i>
<i>Bilaga 7 Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med avfall och skrot av vissa metaller</i>
<i>Bilaga 8 Sänkt skatt för pensionärer</i>
<i>Bilaga 9 Minnesgåvor</i>

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 september 2012

Tabellförteckning

Utgifter	4
Inkomster	5
1.1 Sammanfattningstabell.....	25
1.2 Reformen i budgetpropositionen för 2013, effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor.....	30
1.4 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	32
1.5 Utgiftstak 2012–2016.....	35
1.6 Satsningar inom utbildningsområdet	53
1.7 Översikt av olika länders lärlingssystem	55
1.8 Skattesänkning genom det ytterligare förhöjda grundavdraget för personer som är 65 år eller äldre vid olika inkomst- och kommunalskattenivåer	67
1.9 Effekter av regeringens politik på lång sikt	72
4.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskotts målet.....	129
4.2 Indikatorer för impuls till efterfrågan.....	132
4.3 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2003–2015	133
4.4 Förslag till tekniska justeringar av utgiftstaket för staten 2012–2016	134
4.5 Utgiftstak för staten 2012–2016.....	137
5.1 Nyckeltalstabell.....	147
5.2 Internationell och finansiell ekonomi.....	150
5.3 Ett scenario för utvecklingen på de finansiella marknaderna, avvikelser från prognosen i denna proposition	153
5.4 Simulering av effekter på svensk realekonomi av en kraftig störning på de finansiella marknaderna, avvikelser från prognosen i denna proposition	153
5.5 BNP.....	154
5.6 Näringslivets produktion.....	158
5.7 Arbetsmarknad	161
5.8 Sysselsättning i ekonomins olika sektorer.....	163
5.9 Löner och inflation.....	166
5.10 Svenska räntor och växelkurs	167
5.11 Alternativscenario 1: Starkare växelkurs.....	171
5.12 Alternativscenario 2: Starkare inhemsk efterfrågan	172
5.13 Regeringens prognoser i budgetpropositionen för 2013 och 2012 års ekonomiska vårproposition.....	173
6.1 Nuvarande särskilt belopp för personer över 65 år.....	184
6.2 Nytt särskilt belopp för personer över 65 år	184
6.3 Förhöjt grundavdrag för personer över 65 år	184
6.4 Förhöjt grundavdrag för personer över 65 år	184
6.5 Skattesänkning i kronor per år genom förslaget om ytterligare förhöjt grundavdrag för personer över 65 år, vid olika inkomst- och kommunalskattenivåer.....	185

6.6 Total skattesänkning i kronor per år till följd av det förhöjda grundavdraget (steg 1–3) och förslaget om ytterligare förhöjt grundavdrag (steg 4) för olika inkomstnivåer vid genomsnittlig kommunalskatt (31,60 %).....	185
6.7 Arbetsgivaravgifter 2012 och 2013 enligt regeringens förslag.....	189
6.8 Egenavgifter 2012 och 2013 enligt regeringens förslag.....	189
6.9 Förändringar av bolagsskattesatser i EU:s medlemsländer mellan åren 2000–2012.....	206
6.10 Branscher där bolag som tillhör en koncern med en intern nettoskuldssättning på mer än 1 miljard kronor, är vanligt förekommande....	273
6.11 Exempel på fordonsskatteändringar, kronor per år.....	305
6.12 Beslutade ändringar av skattesatserna på vissa bränslen för 2013 jämfört med 2012, inklusive mervärdesskatt.....	306
6.13 Ändringar av skattesatserna på el för 2013 jämfört med 2012, inklusive mervärdesskatt.....	306
6.14 Ändringar av skattesatserna på tobak för 2013 jämfört med 2012, inklusive mervärdesskatt.....	308
6.15 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatteregler. Bruttoeffekt 2013, periodiserad nettoeffekt år 2013–2016 samt varaktig effekt.....	325
7.1 Totala skatteintäkter jämfört med prognosen i vårpropositionen för 2012.....	346
7.2 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler.....	346
7.3 Skatt på arbete.....	347
7.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget.....	348
7.5 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag.....	349
7.6 Skattereduktioner.....	350
7.7 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift.....	352
7.8 Skatt på konsumtion och insatsvaror.....	352
7.9 Skattekvot.....	354
7.10 Antaganden och förändringar jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition.....	357
7.11 Aktuell prognos jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition samt statens budget för 2011 och 2012.....	358
7.12 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition.....	359
7.13 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med statens budget för 2012.....	360
7.14 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år.....	361
8.1 Utgifter på budgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter 2011–2016.....	366
8.2 Utgiftsramar 2013.....	367
8.3 Utgifter per utgiftsområde 2011–2016.....	368
8.4 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år.....	369
8.5 Utgiftsförändringar 2012–2016 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar.....	370
8.6 Helårsekvalenter i vissa ersättningssystem.....	372
8.7 Volymer inom olika transfereringssystem.....	374
8.8 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med bedömningen i 2012 års ekonomiska vårproposition.....	375
8.9 Förändring av utgiftsramar 2013–2016 jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition.....	376
8.10 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	390

8.11 Volymer inom olika transfereringssystem 2013–2016	397
8.12 Pris- och löneomräkning för 2013.....	399
8.13 Takbegränsade utgifter och statsskuldräntor m.m. 2012.....	400
8.14 Utgifter 2012	401
8.15 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2012.....	404
9.1 Skatter och statsbidrag.....	408
9.2 Löner, arbetade timmar och lönesumma.....	409
9.3 Årlig förändring av samtliga statsbidrag enligt nationalräkenskaperna, exklusive kompensation för mervärdesskatt	409
9.4 Totala utgifter för kommuner och landsting	410
9.5 Kommunsektorns finanser	412
9.6 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser.....	415
9.7 Kommunfinansierad sysselsättning.....	416
9.8 Antal arbetade kommunfinansierade timmar	417
9.9 Kommunsektorns finanser. Förändringar i förhållande till 2012 års ekonomiska vårproposition.....	420
10.1 Nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2012–2016, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande	424
10.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2011–2016 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande	425
10.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	426
10.4 Skatter och avgifter	426
10.5 Den offentliga sektorns utgifter.....	427
10.6 Statens inkomster och utgifter	427
10.7 Statens finansiella sparande och budgetsaldo	428
10.8 Statens budgetsaldo 2011–2016.....	429
10.9 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2011–2016.....	431
10.10 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter.....	431
10.11 Inkomstindex, balanstal och balansindex	432
10.12 Kommunsektorns finanser	432
10.13 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet.....	433
10.14 Statsskuldens förändring 2011–2016.....	434
10.15 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen.....	436
10.16 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition	436
10.17 Offentliga sektorns finansiella ställning Aktuell prognos och förändringar jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition	437
10.18 Förändring av statens budgetsaldo 2012–2016 jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition.....	437
11.1 Låneram för 2013.....	442
11.2 Investeringslån och låneramar 2002–2012	443
11.3 Räntekontokreditram för 2013.....	444
11.4 Statlig utlåning 2013.....	444
11.5 Övriga kreditramar 2013.....	445
11.6 Garantiramar och utfärdade garantier.....	446
11.7 Anslag vars ändamål 2013 omfattar garantiverksamhet.....	447

Diagramförteckning

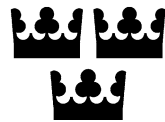
1.1 Nominella bolagsskattesatser i Sverige, OECD och EU, 2000–2011	43
1.2 Illustration av olika vägar till högre tillväxt	46
1.3 Ungdomsarbetslösheten 1976–2011.....	48
1.4 Banktillgångar i förhållande till BNP i respektive land	60
1.5 Hushållens skuldkvot och räntekvot.....	61
1.6 Fördelningseffekter av regeringens politik 2006–2012 samt regeringens förslag i denna proposition	72
1.7 Fördelningseffekter av regeringens förslag i denna proposition	73
1.8 Effekter för vuxna kvinnor och män (20+ år) av regeringens politik 2006–2012 samt regeringens förslag i budgetpropositionen för 2013	73
1.9 Effekter för vuxna kvinnor och män (20+ år) av regeringens förslag i budgetpropositionen för 2013	73
4.1 Utgiftstak 1997–2016	137
4.2 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande	139
4.3 Andel kommuner och landsting som redovisat nollresultat eller överskott 2000–2011	139
4.4 Resultat före extraordinära poster i kommuner och landsting.....	139
5.1 Skillnad i 10-åriga statsobligationsräntor mot Tyskland	148
5.2 BNP i omvärlden	149
5.3 Växelkurser och TCW-index.....	150
5.4 Finansiellt stressindex.....	153
5.5 Svensk BNP.....	154
5.6 Hushållens konfidensindikator.....	155
5.7 Hushållens konsumtion, disponibel inkomst och sparkvot	155
5.8 Byggindikator.....	155
5.9 Fasta bruttoinvesteringar som andel av BNP	156
5.10 Lagerinvesteringar.....	156
5.11 Exportorderingång.....	157
5.12 Näringslivets produktion	158
5.13 Bidrag till tillväxten i potentiella timmar	160
5.14 Bidrag till tillväxten i potentiell BNP.....	160
5.15 Ett urval av sysselsättningsindikatorer	161
5.16 BNP, arbetade timmar och sysselsättning	161
5.17 Faktisk och potentiell sysselsättning med och utan politik.....	162
5.18 BNP-, sysselsättnings- och timgap	162
5.19 Sysselsättningsgrad	162
5.20 Andel sysselsatta i näringslivet, varu- respektive tjänsteproducenter, samt i offentliga myndigheter.....	163
5.21 Medelarbetstid	164
5.22 Arbetskraft och sysselsatta	164
5.23 Arbetslöshet.....	164
5.24 Långtidsarbetslösa	165

5.25 Centrala avtal och löneökningar.....	165
5.26 Real och nominell lön	166
5.27 Enhetsarbetskostnad, produktivitet och löner.....	167
5.28 KPI och KPIF.....	167
5.29 TCW-index	169
5.30 BNP-tillväxt	171
5.31 Arbetslöshet	172
6.1 Grundavdrag i kronor per år för personer över 65 år enligt gällande regler, enligt förslaget om ytterligare förhöjt grundavdrag samt grundavdrag för personer under 65 år	184
6.2 Procentuell förändring av justerad disponibel inkomst 2013 för personer över 65 år efter decilindlad inkomst.....	185
6.3 Procentuell förändring av individuell disponibel inkomst 2013 för personer över 65 år efter kön och åldersgrupp	186
6.4 Räntenetto för direktinvesteringsslån	221
6.5 Fördelning av bilar i olika bränsleslag år 2013.....	299
7.1 Totala skatteintäkter.....	345
7.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma	347
7.3 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete.....	347
7.4 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt	350
7.5 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetspriser.....	351
7.6 Skatt på företagsvinster.....	351
7.7 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt	353
8.1 Utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program samt antalet helårsekvivalenter i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program 2011–2016.....	371
8.2 Utgifter för sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning samt antalet helårsekvivalenter i sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning 2011–2016	373
8.3 Skillnad mellan utgiftsprognos för 2012 och ursprungligt anvisade medel på statens budget för 2012 för vissa utgiftsområden.....	402
9.1 Skatteintäkter och statsbidrag 2002–2016	408
9.2 Andel av kommunal konsumtion i löpande priser som bedrivs av privata aktörer och finansieras av kommunal verksamhet.....	410
9.3 Konsumtion i löpande priser	411
9.4 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommuner och landsting.....	412
9.5 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser.....	415
9.6 Kommunalt finansierad sysselsättning och sysselsättning i kommunsektorn ...	416
9.7 Kommunfinansierad sysselsättning som andel av totala sysselsättningen i ekonomin.....	416
9.8 Antalet kommunalt finansierade arbetade timmar.....	416
9.9 Produktivitet i kommunsektorn.....	417
9.10 Kostnadsandelar	417
9.11 Styckkostnader i förskola, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg	418
9.12 Antalet barn och kostnader i förskolan	419
9.13 Elevantal och kostnader i grundskolan	419
9.14 Elevantal och kostnader i gymnasieskolan	419
9.15 Antalet äldre och kostnader i äldreomsorgen.....	420
10.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande.....	426

10.2 Inkomster och utgifter	427
10.3 Statens budgetsaldo 2000–2016	429
10.4 Utvecklingen av inkomstindex och balansindex.....	431
10.5 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiella sparande.....	433
10.6 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet	433
10.7 Statsskuldens utveckling 2000–2016	434
10.8 Den konsoliderade bruttoskulden	435
10.9 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2007–2011 i EU, Japan och USA.....	438
10.10 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld 2007 och 2011 i EU	438
11.1 Myndigheternas investeringslån	443

1

Finansplan



1 Finansplan

1.1 Politiska utgångspunkter och sammanfattning

1.1.1 Investera för framtiden

Utvecklingen i omvärlden påverkar Sverige
Osäkerheten kring den globala ekonomin är fortsatt stor, framför allt till följd av avsaknaden av långsiktigt hållbara lösningar på skuldcrisen i euroområdet. Detta kommer att ha en dämpande inverkan på den ekonomiska utvecklingen i Sverige de kommande åren. Tillväxten 2012 blir därför låg. Som en följd av detta utvecklas också arbetsmarknaden svagt. Under 2013 bedöms tillväxten succesivt ta fart och ekonomin växer i god takt åren därefter.

Tabell 1.1 Sammanfattningstabell

Procentuell förändring om annat ej anges
Utfall 2011, prognos 2012–2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BNP	3,9	1,6	2,7	3,7	3,5	3,0
Sysselsatta ¹	2,1	0,4	0,4	1,3	1,7	0,8
Arbetslöshet ²	7,5	7,6	7,5	6,7	5,5	5,2
Arbetslöshet, äldre def. ³	5,3	5,5	5,5	4,5	3,5	3,5
BNP-gap ⁴	-0,9	-1,4	-1,7	-0,4	-0,1	0,0
Finansiellt sparande ⁵	0,1	-0,3	-0,6	0,3	1,7	2,5
Bruttoskuld ⁵	38,4	37,7	36,9	34,7	31,2	27,1

¹ 15–74 år.

² Andel av arbetskraften 15–74 år.

³ Antal arbetslösa exklusive heltidsstuderande arbetssökande som andel av arbetskraften, s.k. öppen arbetslöshet. Här avses 15–74 år, ursprungligen avsågs åldersgruppen 16–64 år. Skillnaden mellan åldersgrupperna är marginell när det gäller arbetslöshetsstaten.

⁴ Procent av potentiell BNP.

⁵ Konsoliderad offentlig sektor. Procent av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sveriges ekonomi har visat god motståndskraft

Regeringen bedriver en ansvarsfull finanspolitik, som värnar uthålliga offentliga finanser, med trygga säkerhetsmarginaler för att kunna hantera en fördjupad och mer långvarig kris. Samtidigt har satsningar på jobb och välfärd kunnat genomföras.

Den förda politiken har bidragit till att den svenska tillväxten och sysselsättningen har utvecklats bättre än i de flesta andra EU-länder. Svensk ekonomi har hittills visat prov på stor motståndskraft. De offentliga finanserna är bland de starkaste i EU med ett sparande nära balans och en sjunkande skuld, vilket få andra länder kan visa upp. De historiskt låga räntepremierna på svenska statspapper visar på ett starkt förtroende för svenska staten.

Sverige har lyckats både försvara och förstärka sin starka ställning. Den ansvarsfulla politiken har medfört att det ekonomisk-politiska handlingsutrymmet har värnats genom krisen. Sveriges starka position ger förutsättningar att fortsatt motverka finans- och skuldcrisens effekter på jobb och välfärd, samtidigt som Sveriges långsiktiga tillväxtförmåga kan fortsätta att stärkas och fler kan komma i arbete. Därmed kan ytterligare steg tas för att nå regeringens främsta mål för den ekonomiska politiken – full sysselsättning.

Grunden i regeringens politik är sunda offentliga finanser. Kombinationen av bräckliga banksystem och sköra statsfinansier i flera euroländer gör att risken för en ännu sämre utveckling dominerar i förhållande till huvudscenariot. Det finns ett fortsatt behov av säkerhetsmarginaler framför allt för att kunna föra en mer expansiv finanspolitik vid en fördjupad kris i euroområdet. Mot bakgrund av

utvecklingen av de offentliga finanserna, konjunkturen och behovet av säkerhetsmarginaler bedöms sammantaget ett reformutrymme på ca 23 miljarder kronor vara välavvägt för 2013. Detta reformutrymme är förenligt med utgiftstaken och att det finansiella sparandet ska återvända till överskott på omkring 1 procent av BNP när resursläget normaliseras de kommande åren.

Inriktningen på politiken

De långvarigt dämpade tillväxtutsikterna i Europa medför att Sveriges exportutsikter till denna region kommer att utvecklas svagt. Den positiva utvecklingen på tillväxtmarknaderna i andra delar av världen innebär stora potentiella marknader för svenska företag, men även stenhård konkurrens allt högre upp i värdekedjan. För att rusta Sverige för att klara en allt tuffare internationell konkurrens är det nödvändigt att investera för framtiden, för fler i arbete och för att förstärka Sveriges starka position ytterligare. Svenska företag ska konkurrera på världsmarknaden genom kunskap och kvalitet, inte genom låga löner och dåliga villkor. Viktiga investeringar inom infrastruktur och forskning samt förbättringar av företagens villkor och bostadsmarknadens funktionssätt föreslås för att stärka tillväxtförutsättningarna så att fler jobb skapas i växande företag.

Arbetet med att öka sysselsättningen och minska utanförskapet fortsätter. Med ett eget arbete kommer trygghet och gemenskap samt frihet för individen att forma sin egen vardag. En svag förankring på arbetsmarknaden är huvudskälet till ekonomisk utsatthet. Politiken måste därför fortsätta att verka för ett minskat utanförskap och för att skapa fler vägar till jobb för dem som står långt ifrån arbetsmarknaden. Det svenska samhället ska hålla ihop.

1.1.2 Åtgärder i budgetpropositionen för 2013

Regeringen presenterar i budgetpropositionen för 2013 förslag till satsningar som stärker tillväxtmöjligheterna och motverkar att arbetslösheten biter sig fast. Regeringen prioriterar reformer för:

- bättre tillväxtförutsättningar och konkurrenskraft genom ökade investeringar i infrastruktur, forskning och

innovation samt lägre bolagsskatt och införandet av ett investeraravdrag,

- att få fler i arbete med fokus på unga och utrikes födda,
- ett stabilt finansiellt system och stärkt konsumentskydd,
- välfärd för alla och jämnare fördelning, samt
- en effektiv energi-, klimat- och miljöpolitik.

Bättre tillväxtförutsättningar och konkurrenskraft

Infrastrukturinvesteringar för ett växande Sverige

Infrastrukturen knyter ihop landet och är en central förutsättning för en växande ekonomi. Med en förbättrad infrastruktur blir det enklare att resa mellan hem och arbete och arbetsökande får tillgång till fler lediga jobb. Samtidigt blir det lättare för företagen att få tillgång till insatsvaror och leverera sina produkter.

Den ökning av trafiken som pågått under en längre tid har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet är mycket högt. Det är särskilt tydligt i storstadsregionerna, på de högtrafikerade järnvägsspåren och längs de större transportstråken. Under senare år har problemen i järnvägssystemet varit påtagliga. Trots att underhållet har ökat med 75 procent sedan 2006 är behoven av ytterligare insatser stora. Till det kan läggas att det finns en rad pågående och planerade investeringar i näringslivet runt om i landet som kommer att kräva en ökad transportkapacitet.

Under hösten 2012 lämnar regeringen en infrastrukturproposition för att möta framtidens behov av transporter. Regeringens förslag svarar på ett kraftfullt sätt upp mot problemen i järnvägssystemet och mot medborgarnas och näringslivets behov. De markant höjda ekonomiska ramarna för infrastruktur som regeringen föreslår för 2013–2025 ger utrymme för både omfattande nyinvesteringar och den största ökningen av järnvägsunderhållet någonsin. Detta skapar förutsättningar för ett robust och modernt transportsystem som kan bidra till att skapa tillväxt och jobb i hela landet.

En viktig del i satsningen är att byggandet av en ny stambana för snabbtåg inleds genom den s.k. Ostlänken mellan Stockholm/Järna och Linköping samt genom en utbyggnad av dubbelspår på första delen av sträckan

Göteborg–Borås. Detta möjliggör för fler, snabbare och mer punktliga transporter av både passagerare och gods på järnväg.

För att förbättra trafiksituationen i Stockholmsregionen avser regeringen att utse förhandlare för att tillsammans med ansvariga i Stockholms län förhandla om genomförandet av en utbyggnad av tunnelbanan till Nacka och eventuella anslutande åtgärder i väg- och järnvägsinfrastrukturen.

Därutöver föreslås satsningar som är angelägna för gruvnäringen.

Forsknings- och innovationssatsning för framtiden
Sverige ska fortsätta att vara en ledande forskningsnation med kunskapsintensiva företag. Sverige hävdar sig väl som forskningsnation och starka forskningsmiljöer har vuxit fram i samverkan mellan högskoleväsendet och kunskapsintensiva företag.

För att Sverige i framtiden ska kunna behålla och ytterligare förbättra sin position som framstående forskningsnation föreslår regeringen en kraftfull satsning på forskning och innovation inom ramen för den forsknings- och innovationsproposition som kommer att lämnas under hösten 2012. Stora satsningar på bl.a. universitet och högskolor samt forskningsfinansierarna föreslås. Vidare prioriteras riktade satsningar på bl.a. forskning inom livsvetenskap och på att förbättra samarbetet mellan forskning och näringsliv, bl.a. genom inrättandet av strategiska innovationsområden. Med syfte att ytterligare främja kvaliteten i forskningen initieras ett program för rekrytering av internationellt framstående forskare. I propositionen om energiforskning som också presenteras under hösten 2012 föreslår regeringen ytterligare satsningar.

Förutsättningarna för företagande och entreprenörskap stärks

Företagens skattemässiga villkor har stor betydelse för investeringar och tillväxt i Sverige. Sverige ska ha en konkurrenskraftig bolagsskatt som ger goda förutsättningar för jobb och investeringar. Regeringen föreslår därför en sänkning av bolagsskattesatsen till 22 procent, vilket innebär att den hamnar strax under genomsnittet i EU. En sänkning av bolagsskattesatsen ger starka incitament för näringslivet att öka sina investeringar, vilket leder till ökad produktivitet, högre reallöner och en högre

sysselsättning. För att bolagsskatten ska betalas på lika villkor och skattebasen värnas föreslår regeringen att de befintliga reglerna för begränsning av ränteavdrag utvidgas. För att stimulera tillgången på kapital i nystartade och växande företag aviseras införande av ett investeraravdrag. Det aviseras också åtgärder för att förstärka rättssäkerheten i skattefrågor.

Öka tillgången på bostäder

Tillgången på bostäder påverkar människors valfrihet i livet och möjligheterna att flytta för studier eller arbete. De flesta nya arbetstillfällen uppstår i tillväxtregionerna. För att öka utbudet av bostäder behöver utnyttjandet av det befintliga bostadsbeståndet förbättras och nybyggnationen öka. Regeringen lämnar i denna proposition konkreta förslag inom de områden som aviserades i 2012 års ekonomiska vårproposition, bl.a. en sänkning av fastighetsavgiften för hyres- och bostadsrätter, samt åtgärder för att stimulera uthyrning av privatbostäder.

Fler i arbete

För att få fler i arbete föreslår regeringen permanenta och temporära åtgärder som främst syftar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, men också till att möta den svaga konjunkturutvecklingen.

Ökade möjligheter för unga

Ungdomsarbetslösheten har vuxit under årtionden och har sedan 1990-talskrisen legat på höga nivåer. Det behövs därför åtgärder för att säkra ett utbildningssystem av hög kvalitet och skapa en smidig övergång från skola till arbetsliv. Därtill behöver både efterfrågan på unga på arbetsmarknaden och antalet unga som är redo att ta ett arbete öka.

För att långsiktigt minska den höga ungdomsarbetslösheten föreslås utbildningsinsatser med fokus på att stärka de gymnasiala yrkesutbildningarna. Erfarenheterna av lärlingsutbildningar är mycket goda i flera andra länder och det finns skäl för Sverige att lära av dessa erfarenheter. Regeringen gör därför en satsning för att långsiktigt etablera lärlingsutbildningen genom en permanent förlängning av anordnarbidragen för lärlingar och en höjning av den del av anordnarbidraget som går till arbetsgivaren.

För att möta konjunkturförsvagningen görs satsningar på en tillfällig ökning av utbildningsplatserna inom yrkes- och lärlingsvux, yrkeshögskolan, folkhögskolor samt på universiteten och högskolorna. En stor del av dessa insatser kommer att komma ungdomar till del. Inom arbetsmarknadspolitiken föreslås bl.a. en förstärkning av nystartsjobben, ökat förmedlarstöd och studiemotiverande insatser.

Regeringen vill stödja ytterligare ungdoms-satsningar i samverkan med fack och arbetsgivare inom ramen för en jobbpakt. I en sådan jobbpakt skulle parterna ansvara för att betydligt fler unga anställs genom yrkesintroduktionsavtal, medan staten skulle kunna bidra till att stödja anställningar inom ramen för dessa avtal. Samtalen med arbetsmarknadens parter fortsätter under hösten 2012.

Ökade möjligheter till integration

Situationen på arbetsmarknaden för utrikes födda är generellt sett sämre än för personer födda i Sverige. Inom integrationsområdet föreslås därför en förstärkning av etableringsreformen, bl.a. genom åtgärder för att stimulera ett snabbt kommunmottagande och ökade möjligheter till arbetsplatsförlagda insatser. Fler nyanlända kommer också omfattas av etableringsreformen. En förändring i föräldrapenningen föreslås för att motverka försenad etablering på arbetsmarknaden för nyanlända utrikes födda kvinnor. Regeringen föreslår också en tillfällig satsning med syfte att stimulera kommunernas arbete för att minska utanförskapet i vissa stadsdelar. Även utbildningsåtgärder riktade till utrikes födda föreslås.

Ökade möjligheter för långtidsarbetslösa

Det fortsatt svaga ekonomiska läget medför ett stort behov av tidiga insatser för personer med hög risk för långtidsarbetslöshet. Regeringen föreslår därför att medel tillförs för att skapa fler platser inom de arbetsmarknadspolitiska programmen. Vidare föreslås fortsatta förstärkningar av det särskilda anställningsstödet och att möjligheten till t.ex. arbetsmarknadsutbildning i sysselsättningsfasen av jobb- och aktivitetsgarantin förlängs.

Ökade möjligheter för personer med funktionsnedsättning

Flera insatser föreslås för att förbättra förutsättningarna för personer med funktionsnedsättning att få ett arbete. Exempelvis föreslås

att möjligheten till individuellt stöd på en ny arbetsplats förbättras.

Stärkt arbetslinje och tydligare krav

Arbetslinjen innebär att krav på den enskilde att försöka hitta en egen försörjning kombineras med stöd och drivkrafter till arbete. Regeringen föreslår åtgärder för att förtydliga de krav som gäller för alla som uppstår arbetsmarknadsrelaterade ersättningar eller försörjningsstöd från det offentliga.

För att öka drivkrafterna för personer med ekonomiskt bistånd att börja arbeta eller arbeta mer avser regeringen föreslå att beräkningen av försörjningsstödet ska ändras så att endast en del av arbetsinkomsten påverkar bedömningen av rätten till bistånd.

Ett stabilt finansiellt system och stärkt konsumentskydd

Finansiell stabilitet är en förutsättning för en fungerande samhällsekonomi. Eftersom Sverige har ett stort banksystem i förhållande till BNP riskerar en finansiell kris att bli mycket kostsam. För att minska risken för att skattebetalarna ska behöva betala för oansvarigt risktagande hos bankerna, avser regeringen fortsätta att vidta åtgärder för att säkra den finansiella stabiliteten.

För att förstärka konsumentperspektivet avser regeringen att vidta åtgärder för att öka transparensen om hur bankerna finansierar sina bolån. Vidare avser regeringen att återkomma med lagförslag i syfte att skapa en enklare och rättvisare modell för beräkning av den s.k. ränteskillnadsersättningen vid förtidsinlösen av bundna bolån.

Välfärd för alla och jämnare fördelning

Mer tillgänglig samt tryggare sjukvård och omsorg
Sjukvården och omsorgen ska präglas av hög kvalitet och god tillgänglighet. Patienters och brukares behov ska styra utformningen av välfärden. Egenmakt och valfrihet är tillsammans med stärkt tillsyn och uppföljning nödvändiga verktyg för att nå detta.

För att främja en bättre kvalitet inom sjukvården och omsorgen föreslår regeringen en förstärkning av den statliga tillsynen. Regeringens avsikt är därutöver att under hösten

2012 återkomma till riksdagen med förslag om att en renodlad inspektionsmyndighet inrättas. Regeringen föreslår också en satsning på att utveckla och erbjuda s.k. hälsokonton. Genom ett personligt hälsokonto ges den enskilde tillgång till sin vårdinformation, t.ex. journaluppgifter.

Mångfald och krav på ägare inom välfärdssektorn

För att säkra kvaliteten i de skattefinansierade välfärdstjänsterna kommer regeringen att utreda vilka möjliga villkor utöver redan befintliga krav som bör ställas på ägare eller företagsledning inom välfärdssektorn i samband med att tillstånd beviljas för verksamheten.

Stärkt rättsväsende för en tryggare vardag

Alla ska kunna känna sig trygga i sin vardag. Regeringen har under föregående och innevarande mandatperiod verkat för att stärka rättsväsendet i syfte att effektivisera och förbättra brottsbekämpning och brottsförebyggande verksamhet. Trots de vidtagna åtgärderna är det många som känner sig otrygga i sin vardag och allt för få brott klaras upp. Handläggningstiderna är dessutom för långa. Ett flertal åtgärder föreslås därför för att stärka rättsväsendet, däribland skärpta straff, tidiga och tydliga insatser mot unga som begår brott samt åtgärder för ökad effektivitet i rättsväsendet.

Stöd till ekonomiskt utsatta

I syfte att hålla samman samhället, och säkerställa att tillväxten kommer alla till del, föreslås vissa riktade insatser till ekonomiskt utsatta. Åtgärder inom studiestödet, föräldraförsäkringen och bostadstillägget till pensionärer, förstärker inkomsterna bland ekonomiskt utsatta.

Sänkt skatt för pensionärer

För att förbättra de ekonomiska villkoren för pensionärer föreslår regeringen att inkomstskatten för de som är 65 år eller äldre sänks med sammanlagt 1,15 miljarder kronor fr.o.m. den 1 januari 2013. Skattesänkningen görs genom en höjning av det förhöjda grundavdraget. Detta förslag medför, beroende på kommunalskattesatsens storlek, en ökning av nettoinkomsten med mellan 664 och 790 kronor per år för en pensionär med en årsinkomst på 150 000 kronor.

Energi-, klimat- och miljöpolitik

Sverige är och ska fortsätta att vara ett föregångsland i energi-, klimat- och miljöpolitik. Regeringen verkar för en långsiktigt hållbar och kostnadseffektiv energi-, klimat- och miljöpolitik som minskar skadliga utsläpp och påverkan på miljön i Sverige och omvärlden.

Regeringen föreslår ett antal reformer inom energi-, klimat- och miljöpolitiken, bl.a. satsningar på mer effektiva tillståndsprocesser, stöd till förnybara energikällor och utökade resurser för skydd av värdefull natur. Vidare föreslås ett antal skatteförändringar som syftar till bättre miljö och ökad kostnadseffektivitet i klimat- och energipolitiken.

Tabell 1.2 Reformier i budgetpropositionen för 2013, effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor¹

Miljarder kronor

	2013	2014	2015	2016
Bättre tillväxtförutsättningar och konkurrenskraft				
Infrastruktur	1,50	5,17	4,75	6,50
Forskning och innovation	1,74	2,70	3,06	4,00
Företagande och entreprenörskap	8,33	8,05	8,05	8,05
Bostäder	0,65	0,64	0,63	0,63
Fler i arbete				
Unga ²	2,20	2,36	2,08	1,46
Integration	0,88	1,28	0,98	0,77
Långtidsarbetslösa	0,95	0,66	0,33	0,32
Personer med funktionsnedsättning	0,10	0,17	0,17	0,14
Stärkt arbetslinje och tydligare krav	-0,12	0,05	-0,06	-0,06
Välfärd för alla och jämnare fördelning				
Sjukvård och omsorg	0,22	0,73	0,56	0,56
Rättsväsende	1,50	1,50	2,00	2,10
Stöd till ekonomiskt utsatta	0,78	0,78	0,78	0,78
Sänkt skatt för pensionärer	1,15	1,15	1,15	1,15
Energi, klimat och miljö				
Insatser för klimat och miljö ³	0,56	0,55	0,61	0,83
Förändrade skatter på klimat- och energiområdet	-0,26	-0,35	-0,44	-0,53
Övriga utgiftsreformer	6,31	2,82	2,08	1,95
Övriga inkomstreformer	-0,54	-0,43	-0,46	-0,48
Summa reformer som inte påverkar finansiellt sparande	3,02	0,34	0,34	0,34
Försvagning av finansiellt sparande av förslagen i budgetpropositionen för 2013	22,7	27,2	25,6	27,3

Anm.: Beloppen är avrundade.

¹ En positiv siffra innebär en försvagning av det finansiella sparandet.² Varav 1,8 miljarder kronor för 2013 avser tillfälliga utbildningsplatser inom komvux, yrkeshögskolan, högskola och universitet/högskola. En väsentlig del av dessa platser kommer att nå ungdomar, men också andra grupper så som utrikes födda och långtidsarbetslösa kan få del av satsningen.³ I beloppet ingår medel för energiforskning (0,25 miljarder kronor 2013, 0,25 miljarder kronor 2014, 0,27 miljarder kronor 2015 och 0,47 miljarder kronor 2016). Dessa är också inkluderade i beloppet för forskning och innovation ovan, men ingår endast en gång i summeringen.

1.2 Utsikter för svensk ekonomi

1.2.1 Skuldskrisen dämpar svensk ekonomi

Skuldskrisen i euroområdet tynger svensk ekonomi. Efter en stark tillväxt 2010 och 2011 har svensk ekonomi bromsat in. Under 2012 blir tillväxten dämpad och sysselsättningen ökar endast svagt.

Svensk ekonomi har dock hittills visat god motståndskraft mot det senaste årets ekonomiska oro och utvecklingen har varit starkare än vad som förutsågs i 2012 års ekonomiska vårproposition. Förtroendet hos svenska hushåll har varit starkt under det senaste året jämfört med i andra länder. Det beror bl.a. på att de offentliga finanserna har värnats, att hushållen haft ett högt sparande och att svenska företag har en god konkurrenskraft.

Oron på de finansiella marknaderna kvarstår

Oron på de finansiella marknaderna är fortsatt stor, framför allt på grund av utvecklingen i vissa skuldyngda euroländer. I samband med det Europeiska rådets möte i juni 2012 presenterade euroländerna nya åtgärder för att hjälpa dessa länder, men det kvarstår ett flertal frågor som behöver lösas för att de beslutade åtgärderna ska kunna implementeras. Osäkerheten kring hur lång tid detta tar, och om åtgärderna är tillräckliga och rätt utformade, avspeglar sig bl.a. i höga statsobligationsräntor i de skuldyngda länderna.

Återhämtningen blir utdragen

Konjunkturen i euroområdet fortsätter att mattas av den närmaste tiden och det kommer att ta tid innan en långsiktig lösning på de statsfinansiella problemen kommer på plats. I både USA och euroområdet dämpas tillväxten av en åtstramande finanspolitik, en svag arbetsmarknad och hushållens fortsatta behov av att minska sina skulder. Återhämtningen i omvärlden väntas bli utdragen och efterfrågan på svenska exportprodukter stiger därmed långsamt.

Tillväxten i svensk ekonomi under första halvåret 2012 var oväntat stark. Osäkerheten om det ekonomiska läget i omvärlden har dock en negativ inverkan på de svenska hushållens och företagens förväntningar om framtiden. Detta bidrar till att dämpa hushållens konsumtion och företagens investeringar 2012 och 2013.

Sammantaget bedöms BNP öka med 1,6 procent 2012 och 2,7 procent 2013. Den måttliga tillväxten i svensk ekonomi leder till att resursutnyttjandet minskar 2012 och 2013.

Inbromsningen i svensk ekonomi medför att företagens behov av att anställa avtar och sysselsättningen ökar förhållandevis svagt 2012. Utbudet av arbetskraft fortsätter samtidigt att öka, vilket innebär att arbetslösheten stiger något.

BNP-tillväxten blir gradvis starkare under 2013. Under 2014 återhämtar sig konjunkturen i takt med att trovärdiga åtgärder börjar implementeras för att lösa de statsfinansiella problemen i Europa och med att omvärldsefterfrågan ökar. Minskad osäkerhet, en lång period av hög sparkvot och successivt ljusare utsikter på arbetsmarknaden bidrar till att de svenska hushållens konsumtion ökar i god takt 2013–2016. I omvärlden sker en långsam återhämtning, vilket bidrar till en ökad export. Den högre efterfrågan leder till att företagens investeringar ökar i snabb takt. Sammantaget ökar BNP med i genomsnitt 3,4 procent per år 2014–2016. Resursutnyttjandet i ekonomin som helhet stiger successivt och normaliseras 2015.

Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är i nuläget lågt. När efterfrågan ökar 2014 kommer företagen att ha ett stort behov av att anställa. Till följd av regeringens strukturreformer och en växande befolkning i arbetsför ålder ökar sysselsättningen i snabb takt. Arbetslösheten minskar 2014–2016 och bedöms uppgå till drygt 5 procent 2016.

Inflationstrycket är fortsatt lågt

Det låga resursutnyttjandet leder i kombination med relativt låga enhetsarbetskostnader till att den underliggande inflationen, KPIF, stiger långsamt och närmar sig 2 procent först 2016. Det låga resursutnyttjandet och den låga inflationstakten motiverar en expansiv penningpolitik. I takt med att tillväxten förbättras förväntas reporäntan gradvis stiga 2014 och 2015 till en nivå på 3,5 procent.

Tabell 1.3 Nyckeltal

Utfall 2011, prognos 2012–2016
Procentuell förändring om annat ej anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BNP	3,9	1,6	2,7	3,7	3,5	3,0
BNP-gap ¹	-0,9	-1,4	-1,7	-0,4	-0,1	0,0
Sysselsatta ²	2,1	0,4	0,4	1,3	1,7	0,8
Sysselsättningsgrad ³	80,0	80,0	79,8	80,4	81,4	81,7
Arbetade timmar ⁴	2,3	0,3	0,6	1,5	1,5	0,8
Produktivitet ^{4,5}	2,5	2,4	2,2	2,6	1,8	2,1
Arbetslöshet ⁶	7,5	7,6	7,5	6,7	5,5	5,2
Arbetslöshet, äldre def. ⁷	5,3	5,5	5,5	4,5	3,5	3,5
Löner ⁸	2,4	3,2	3,1	3,4	3,5	3,6
KPI ⁹	3,0	1,0	1,2	1,7	2,4	2,6

¹ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

² 15–74 år.

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

⁴ Kalenderkorrigerad.

⁵ Produktivitet i näringslivet.

⁶ I procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁷ Antal arbetslösa exklusive heltidsstuderande arbetssökande som andel av arbetskraften, s.k. öppen arbetslöshet. Här avses 15–74 år, ursprungligen avsågs åldersgruppen 16–64 år. Skillnaden mellan åldersgrupperna är marginell när det gäller arbetslöshetstalet.

⁸ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁹ Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

1.2.2 Riskerna för en svagare utveckling dominerar

Osäkerheten är stor om den framtida konjunkturutvecklingen. Sammantaget bedöms riskerna för en svagare utveckling dominera i förhållandet till huvudscenariot.

Det råder stor osäkerhet om hur statsskuldskrisen i euroområdet kommer att utvecklas, hur länge den består och hur den påverkar världsekonomin. Den finansiella oron är stor, vilket t.ex. syns i skillnaden mellan olika länders statsobligationsräntor. Det finns också en betydande osäkerhet om hur det europeiska banksystemet skulle klara av en förvärrad ekonomisk utveckling. I flera euroländer är banksektorerna i behov av kapitaltillskott och osäkerheten kring finansieringen av bankernas kapitaliseringsbehov ökar oron kring hållbarheten i de offentliga finanserna i flertalet euroländer.

Det råder även osäkerhet kring utvecklingen av den svenska växelkursen. Kronan har stärkts kraftigt under sommaren 2012, främst gentemot euron. Sveriges relativa styrka med långsiktigt hållbara offentliga finanser och relativt höga tillväxt är en viktig förklaringsfaktor till

kronförstärkningen. Det är möjligt att kronan förstärks betydligt mer än bedömningen i huvudscenariot. En sådan utveckling kan medföra en svagare exporttillväxt och en högre import.

Samtidigt är det möjligt att återhämtningen kommer tidigare och blir starkare än vad som förutses i huvudscenariot. Skuldkrisen i Europa kan klinga av snabbare än väntat, vilket skulle medföra en starkare tillväxt och lägre arbetslöshet de närmaste åren. Vidare är det möjligt att Sveriges sunda offentliga finanser, hushållens goda balansräkningar och konkurrenskraftiga företag medför att Sverige har en större motståndskraft mot skuldkrisen än vad som förutses i huvudscenariot.

1.3 Offentliga finanser, reformutrymme och utgiftstak

1.3.1 Tillfälligt underskott i de offentliga finanserna

De offentliga finanserna har stärkts de senaste åren. Den offentliga sektorns finansiella sparande har ökat från ett underskott på 1 procent av BNP 2009 till ett litet överskott 2011. Till följd av den dämpade ekonomiska utvecklingen och de åtgärder som föreslås i denna proposition bedöms det finansiella sparandet försvagas och uppvisa ett underskott både 2012 och 2013. Därefter förbättras sparandet successivt till 2,5 procent av BNP 2016 (se tabell 1.4).

Det finansiella sparandet stärks fr.o.m. 2014 eftersom utgifterna minskar i förhållande till BNP, samtidigt som inkomsterna ökar i takt med BNP. Förstärkningen av den offentliga sektorns finanser sker i staten. Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet är positivt 2012, men negativt 2013. År 2014–2016 är ålderspensionssystemets finansiella sparande i balans. Kommunsektorns finanser bedöms vara fortsatt starka under prognosperioden, med ett litet negativt finansiellt sparande, men ett positivt resultat enligt de redovisningsprinciper som gäller för det kommunala balanskravet.

Tabell 1.4 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomster	1 735	1 778	1 824	1 905	2 008	2 105
<i>Procent av BNP</i>	<i>49,7</i>	<i>49,4</i>	<i>48,8</i>	<i>48,5</i>	<i>48,6</i>	<i>48,6</i>
Skatter och avgifter	1 546	1 583	1 633	1 714	1 806	1 893
<i>Procent av BNP</i>	<i>44,3</i>	<i>44,0</i>	<i>43,7</i>	<i>43,6</i>	<i>43,7</i>	<i>43,7</i>
Övriga inkomster	189	195	191	191	202	212
Utgifter	1 731	1 791	1 848	1 892	1 938	1 997
<i>Procent av BNP</i>	<i>49,6</i>	<i>49,8</i>	<i>49,5</i>	<i>48,1</i>	<i>46,9</i>	<i>46,1</i>
Finansiellt sparande	5	-13	-23	13	70	108
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,3</i>	<i>1,7</i>	<i>2,5</i>
Konsoliderad bruttoskuld	1 341	1 356	1 378	1 363	1 290	1 172
<i>Procent av BNP</i>	<i>38,4</i>	<i>37,7</i>	<i>36,9</i>	<i>34,7</i>	<i>31,2</i>	<i>27,1</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet har reviderats ned med drygt 1 procent av BNP per år 2013–2016 jämfört med prognosen i 2012 års ekonomiska vårproposition. De reformer som regeringen föreslår i denna proposition har bidragit till att sparandet har reviderats ned med ca 0,6 procent av BNP per år. Lönesummans utveckling har reviderats upp, framför allt för 2012, vilket har medfört att intäkterna från skatt på arbete har reviderats upp. De högre intäkterna från skatt på arbete motverkas dock av att vinstutskikten i företagen har reviderats ned, vilket leder till lägre skatteintäkter från skatt på kapital. Vidare har skattereduktionen för HUS-arbete (ROT/RUT-tjänster) reviderats upp, vilket också leder till lägre skatteintäkter. Sammantaget har inkomsterna reviderats ned jämfört med bedömningen i vårpropositionen. Utgifterna beräknas bli högre än vad som bedömdes i vårpropositionen. Ändrade makroekonomiska förutsättningar och nya volymprognoser gör att utgifterna för ohälsa nu bedöms bli högre. Vidare har situationen i Syrien och en ändrad praxis för anhörginvandring medfört att utgifterna för integration har reviderats upp. Dessutom bedöms pensionssystemets utgifter bli högre än vad som antogs i vårpropositionen.

Den konsoliderade bruttoskulden beräknas uppgå till 37,7 procent av BNP 2012, vilket ger en god marginal till referensvärdet inom EU:s stabilitets- och tillväxtpakt på 60 procent av BNP. Skulden förväntas minska till ca 27 procent av BNP 2016. Det beror framför allt på de förväntade överskotten i det finansiella sparandet fr.o.m. 2014, men också i viss mån på

det beräkningstekniska antagandet om försäljningar av statens aktieinnehav.

1.3.2 Reformutrymmet 2013

I början av denna mandatperiod aviserade regeringen en rad reformambitioner (se budgetpropositionen för 2011, avsnitt 1.7.4). Dessa villkorades av att det kunde säkerställas att överskottsmålet skulle nås, att utgiftstaket skulle klaras och att det skulle uppstå ett varaktigt reformutrymme. Den försämrade ekonomiska globala utvecklingen, och den mer negativa riskbild som följt i kölvattnet av den europeiska skuldskrisen, har gjort att regeringen valt att prioritera åtgärder för att undvika att arbetslösheten biter sig fast. Samtidigt har säkerhetsmarginaler utöver överskottsmålet i de offentliga finanserna upprätthållits. Motivet för denna strategi har varit att det vid en påtagligt sämre konjunkturutveckling än i huvudscenariot måste finnas utrymme att vidta kraftfulla åtgärder för att stötta sysselsättningen och den ekonomiska utvecklingen utan att underskotten blir alltför stora och därmed en källa till oro och minskat förtroende för svensk ekonomi. Denna strategi har också bidragit till att ge större utrymme för att kunna hantera en betydligt besvärligare situation på de finansiella marknaderna. Strategin har också säkerställt att det finansiella sparandet kan återgå till överskott när konjunkturläget normaliseras och att utgiftstaket och de offentliga finanserna inte äventyras. Vidare har strategin medfört att riskpremierna på svenska statspapper varit på historiskt låga nivåer, vilket i sig har bidragit till en gynnsam offentlig-finansiell situation.

I den inhemska debatten har det framförts att regeringen borde ha fört en än mer expansiv finanspolitik under krisen, framför allt under 2011 och 2012. Även på internationell nivå har det framförts att länder med relativt sett goda offentliga finanser och med stora överskott i utrikeshandeln, som exempelvis Sverige och Tyskland, borde föra en mer expansiv finanspolitik som kan bidra till att lyfta den samlade efterfrågan i Europa.

Regeringen har vid flera tillfällen framhållit att det varit en svår avvägning vilken vikt som i detta besvärliga globala läge ska läggas vid behovet av att upprätthålla goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna, som ger utrymme att

hantera en eventuell fördjupad och mer långvarig kris, och vilken vikt som ska läggas vid tillfälliga stimulanser. Med hänvisning till den osäkra situationen i omvärlden har bedömningen varit att det har varit överordnat att upprätthålla goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna för att värna förtroendet och säkra utrymme att hantera en fördjupad och långvarig kris. Detta är särskilt betydelsefullt för en liten öppen ekonomi som den svenska, med konjunkturkänsliga offentliga finanser och med en stor finanssektor i förhållande till BNP. Regeringen bedömer att det har varit motiverat att under en viss period ha större säkerhetsmarginaler och buffertar i finanspolitiken än de som under mer normala omständigheter redan ges av överskottsmålet. Regeringen bedömer alltjämt att om finansmarknaderna, hushållen och företagen tappar förtroende för de offentliga finanserna och Sveriges förmåga att hantera krisen har det långt större negativa konsekvenser för utvecklingen av svensk ekonomi och arbetsmarknad jämfört med de positiva effekterna av större stimulanser på kort sikt. Därtill har regeringen vidtagit relativt stora åtgärder för att möta krisen. Exempelvis var Sverige enligt OECD ett av de länder som förde den mest expansiva finanspolitiken i inledningen av krisen.¹

En ansvarsfull finanspolitik och tidigare genomförda strukturreformer har bidragit till att svensk ekonomi visat en förvånansvärd stor motståndskraft mot den negativa globala ekonomiska utvecklingen. Då andra länder tvingats sanera sina offentliga finanser har Sverige kunnat vidta åtgärder som motverkat att arbetslösheten biter sig fast, stärkt välfärden, förbättrat den ekonomiska situationen för särskilt utsatta grupper och bidragit till en bättre fungerande ekonomi.

Nedåtriskerna dominerar fortfarande och det finns därför alltjämt behov av säkerhetsmarginaler i finanspolitiken. Den låga offentliga skuldsättningen, historiskt låga riskpremier på statspapper och ett relativt stort fallutrymme ned till Stabilitets- och tillväxtpaktens underskottsgräns gör att det finansiella sparandet kan tillåtas sjunka ytterligare vid en betydligt svagare utveckling än den som nu förutses. Det finns i

¹ Se OECD (2009), Economic Outlook, juni 2009.

detta avseende därmed säkerhetsmarginaler och utrymme att låta finanspolitiken ackommodera en sådan mer negativ utveckling utan att förtroendet för de offentliga finanserna hotas.

Det finns i nuläget inget behov av breda temporära efterfrågestimulerande åtgärder. Den motståndskraft som svensk ekonomi under en period har visat mot den globala konjunkturedgången, och det starka förtroende som svensk ekonomi och Sveriges offentliga finanser åtnjuter, gör att regeringen nu bedömer att det i stället finns utrymme att vidta ytterligare strukturellt angelägna åtgärder – åtgärder som bidrar till att investera Sverige ännu starkare och som samtidigt stödjer konjunkturåterhämtningen.

Sammantaget bedöms ett reformutrymme för 2013 på ca 23 miljarder kronor vara välvägt. Ett paket av den storleksordningen och med den ovan nämnda inriktningen bidrar till att stärka svensk ekonomi på lång sikt och till att stödja konjunkturåterhämtningen. Detta samtidigt som tillräckliga säkerhetsmarginaler upprätthålls framöver för att kunna hantera en mer besvärlig ekonomisk utveckling än den som antas i huvudscenariot.

1.3.3 Utgiftstaket för 2016

Utgiftstaket sätter en övre gräns för hur höga utgifterna får bli för varje enskilt år. Genom utgiftstaket ges riksdag och regering förbättrade möjligheter till kontroll och styrning över anvisade medel och över utgiftsutvecklingen. Utgiftstaket tydliggör behovet av prioriteringar mellan utgiftsområden och förebygger en utveckling där skatteuttaget måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.

Osäkerheten är stor om utvecklingen de kommande åren och det är viktigt att ett osäkert framtida reformutrymme inte in-tecknas på förhand utan att det kontinuerligt stäms av inför varje nytt budgetår. Utgiftstaket, utgör en fast övre gräns för utgiftsnivån för flera år framöver.

Budgetlagen (2011:203) föreskriver att regeringen i budgetpropositionen ska lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. I 2010 års ekonomiska vårproposition förlängdes tidsperspektivet med ett år och regeringen redovisade en bedömning av utgiftstaket för det fjärde tillkommande året för att tydliggöra strategin för återgång till överskott

i de offentliga finanserna. Samtidigt konstaterade regeringen att osäkerheten var stor avseende den framtida konjunkturutvecklingen och den långsiktigt hållbara tillväxttakten samt att det fanns stora risker för bakslag. Regeringen framhöll vidare att det förlängda tidsperspektivet också kunde bidra till ökad osäkerhet. Utgiftstaket sätts i nominella termer och ändras inte. Därmed kommer dess förhållande till andra makroekonomiska storheter, såsom BNP, att förändras om bedömningen av ekonomin i övrigt förändras. Regeringen har sedan dess hållit fast vid det fyraåriga perspektivet.

En ansvarsfull finanspolitik och tidigare genomförda strukture reformer har bidragit till att svensk ekonomi visat en förvånansvärt stor motståndskraft mot den negativa globala ekonomiska utvecklingen. Det gäller inte minst de offentliga finanserna.

Riskbilden är dock fortsatt betydande och det finns alltså behov av säkerhetsmarginaler i finanspolitiken. Vid en påtagligt sämre konjunkturutveckling än i huvudscenariot måste det finnas utrymme att vidta kraftfulla åtgärder på budgetens utgiftssida för att stötta sysselsättningen och den ekonomiska utvecklingen.

Regeringen redovisar en bedömning av utgiftstakets nivå för 2016 i denna budgetproposition. I enlighet med budgetlagen avser regeringen att föreslå utgiftstak för 2016 i budgetpropositionen för 2014.

Regeringen bedömde i 2012 års ekonomiska vårproposition att utgiftstaket borde öka med 30 miljarder kronor mellan 2015 och 2016. Regeringen anser för närvarande att denna bedömning är rimlig.

Utgiftstaket är ett instrument regeringen har för att uppnå överskottsmålet. Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de faktiska takbegränsade utgifterna, bör vara tillräckligt stor för att kunna hantera osäkerheter, främst till följd av en annan konjunkturutveckling.² Budgeteringsmarginalen kan även tas i anspråk för utgiftsreformer under förutsättning att det är förenligt med överskottsmålet och behovet av en säkerhetsmarginal. I förhållande till bedömningen av

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

överskottet i de offentliga finanserna 2016 är budgeteringsmarginalen för 2016 inte större än att utgiftstaket bedöms ge ett stabilt stöd åt överskottsmålet.

Tabell 1.5 Utgiftstak 2012–2016

Miljarder kronor om inget annat anges

	2012	2013	2014	2015	2016
Regeringens förslag till utgiftstak	1 084	1 095	1 105	1 125	1 155 ¹
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	29,7	28,8	27,9	27,2	26,8
Takbegränsade utgifter	1 026	1 066	1 078	1 092	1 119
Budgeteringsmarginal	58	29	27	33	36
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	5,7	2,7	2,5	3,0	3,2
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	1,6	0,8	0,7	0,8	0,8
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	0,2	0,3	0,6	1,8	2,5

¹ Regeringen lämnar en bedömning av utgiftstakets nivå 2016 i denna proposition.

Källa: Egna beräkningar.

1.3.4 Fortsatt arbete med att utveckla det finanspolitiska ramverket

Erfarenheterna av statsfinansiella kriser visar på vikten av tydliga budgetpolitiska mål och restriktioner samt en väl utformad budgetprocess för att de övergripande ekonomisk-politiska målen ska kunna uppnås. Sverige införde ett nytt finanspolitiskt ramverk i kölvattnet av den ekonomiska krisen under 1990-talet. Det svenska finanspolitiska ramverket omfattar bl.a. överskottsmålet, utgiftstaket, det kommunala balanskravet och en stram budgetprocess.³

Som en del av regeringens arbete med att stärka förtroendet för de offentliga finanserna har den sedan tillträdet 2006 bedrivit ett kontinuerligt arbete med att utveckla det finanspolitiska ramverket. Arbetet med att utveckla ramverket intensifierades i och med att finans- och skuldkrisen visade på kostnaderna av att ha icke-fungerande ramverk.

Under den förra mandatperioden genomfördes ett antal åtgärder för att stärka det finanspolitiska ramverket. Exempelvis gjordes det 2010 obligatoriskt för regeringen att använda sig av utgiftstak och överskottsmål. Därtill har regeringen bl.a. inrättat ett finanspolitiskt råd, förbättrat redovisningen av finanspolitiken i de ekonomiska propositionerna och skapat en process för att bättre följa upp tillämpningen av det finanspolitiska ramverket.

Eftersom Sveriges ramverk visat sig fungera väl anser regeringen att det är centralt att hålla fast vid grundstommarna i ramverket, samtidigt som det nödvändiga arbetet med att vidareutveckla ramverket fortsätter. Detta för att säkra att ramverket även fortsatt ger stöd för en hållbar ekonomisk politik för full sysselsättning. Sveriges förhållandevis strikta finanspolitiska ramverk och sunda offentliga finanser, med en låg och sjunkande statsskuld, har bidragit till ett stort förtroende för svensk ekonomi och inriktningen på den ekonomiska politiken. Detta innebär att Sverige har större frihetsgrad än andra länder att pröva utformningen av ramverket för finanspolitikens hållbarhet med bibehållet förtroende från såväl medborgare som marknad. Denna frihet måste dock givetvis användas ansvarsfullt för att detta förtroende ska bibehållas.

Regeringen aviserade i 2011 års ekonomiska vårproposition att den kommer att fortsätta arbetet med att utveckla det finanspolitiska ramverket även under innevarande mandatperiod. I det fortsatta arbetet avser regeringen att dels initiera en översyn av budgetprocessen, dels pröva huruvida det är önskvärt att öka flexibiliteten i systemet med utgiftstak.

Översynen av vissa delar av budgetprocessen bör bl.a. omfatta en analys av i vilken mån som dagens praxis för budgetbehandling bör regleras. Syftet bör vara att tydliggöra gällande ordning. Vidare bör behovet av nya eller ändrade bestämmelser som klargör vissa av EU:s krav på medlemsstaternas budgetramverk övervägas, däribland krav på ett medelfristigt budgetperspektiv.

Av stabiliseringspolitiska skäl är överskottsmålet definierat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Det har gjorts en omfattande analys av överskottsmålets utformning som

³ För en översikt av det finanspolitiska ramverket, se regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).

funnit att dess flexibilitet är ändamålsenlig.⁴ Utgiftstaket bedöms inte ha samma flexibilitet som överskotts målet i vissa avseenden och regeringen avser därför att närmare undersöka om även tillämpningen av systemet med utgiftstak kan göras något mer anpassningsbart, bl.a. ur stabiliseringspolitisk synvinkel. Regeringen vill poängtera att en grundförutsättning i denna analys måste vara att utgiftstakets centrala roll för budgetdisciplin bevaras. Regeringen avser att återkomma i denna fråga i 2013 års ekonomiska vårproposition (se vidare avsnitt 4.7).

1.4 Bättre tillväxtförutsättningar och konkurrenskraft

Den svenska ekonomin integreras alltmer med omvärlden både till följd av den tekniska utvecklingen och den minskade regleringen på olika marknader. Internationaliseringen omfattar produktionen av varor och tjänster, men också arbetskraftens och kapitalets rörlighet.

Internationell konkurrens bidrar till teknisk utveckling och leder i förlängningen till högre produktivitet och tillväxt. För att företagen ska behålla sin konkurrenskraft är det viktigt med investeringar. Samtidigt innebär förändrade förutsättningar att vissa branscher och företag kan få svårare att hävda sig i konkurrensen, medan andra stärker sin ställning. Utvecklingen innebär att näringslivets sammansättning förändras och att nya arbetstillfällen skapas, samtidigt som andra försvinner. Denna struktur-omvandling medför på kort sikt att vissa orter och individer drabbas, exempelvis vid företagsnedläggningar.

Sverige har ur ett historiskt perspektiv haft en god anpassningsförmåga till förändrade förutsättningar för såväl företag som arbetskraft. För att den svenska ekonomin även fortsättningsvis ska ha goda förutsättningar att möta utmaningar som följer av internationaliseringen, krävs ett utbildningssystem som säkerställer tillgången på välutbildad arbetskraft, högkvalitativ forskning och innovation samt väl fungerande transportsystem och arbetsmarknad. Vidare utgör bra

villkor för företagande och entreprenörskap grunden för ett dynamiskt näringsliv som investerar i forskning och produktion i Sverige. En väl fungerande bostadsmarknad och goda pendlingsmöjligheter ökar arbetskraftens rörlighet och underlättar därmed anpassningen till följd av den pågående strukturomvandlingen.

1.4.1 Infrastrukturinvesteringar för ett växande Sverige

Sverige är beroende av ett tillförlitligt transportsystem för att säkra individers och företags transportbehov. Landets geografiska läge förstärker betydelsen av en väl fungerande infrastruktur.

Den ökning av trafiken som har pågått under lång tid har lett till att kapacitetsutnyttjandet i delar av transportsystemet är mycket högt. Det är särskilt tydligt i storstadsregionerna, till vilka inflyttningen är kraftig, och längs vissa större transportleder för gods- och persontrafik där stor trängsel tidvis uppstår. En rad pågående och planerade investeringar i näringslivet kommer dessutom att skapa ytterligare behov av förstärkt transportkapacitet. I övriga landet är trängseln mindre påtaglig, men där kan stora avstånd, dåligt underhåll och begränsad tillgång till kollektivtrafik ställa till problem för människor och företag.

Under senare år har problemen i järnvägs-systemet varit påtagliga och visat att resurserna till drift, underhåll och reinvesteringar behöver öka. Både kapacitetsbrister och de störningar som uppstår till följd av ett eftersatt underhåll medför stora samhällsekonomiska kostnader och påverkar den svenska ekonomin negativt.

Ett väl fungerande transportsystem är en förutsättning för att företagen ska kunna verka i hela landet och lätt kunna hitta personal med rätt kompetens. För individen innebär goda kommunikationer att det blir lättare att pendla till och från arbetet samt att möjligheterna att välja bostadsort ökar.

⁴ Ds 2010:4.

Regeringens åtgärder

Sveriges förutsättningar för internationell konkurrenskraft och tillväxt ska stärkas för framtiden. Regeringen föreslår därför stora investeringar i infrastruktur för att skapa förutsättningar för ett robust, effektivt och pålitligt transportsystem som tillgodoser medborgarnas behov av arbetspendling och näringslivets behov av transporter. För 2016 uppgår anslagstillskottet till 6,5 miljarder kronor. Riksdagen har tidigare beslutat om en planeringsram för åtgärder i transportinfrastrukturen på 417 miljarder kronor för perioden 2010–2021 (prop. 2008/09:35). Regeringen avser i den kommande infrastrukturpropositionen att föreslå att planeringsramen för perioden 2014–2025 ska uppgå till 522 miljarder kronor. Regeringens kommande förslag innebär således en ökning av ramen med ca 19 procent i jämförbara priser. Regeringen kommer i den kommande infrastrukturpropositionen att föreslå en ny planeringsram för åtgärder i transportinfrastrukturen åren 2014–2025.

Regeringen lämnar under hösten en infrastrukturproposition. Utgångspunkten för förslagen i propositionen är de ställningstaganden som regeringen gjorde i propositionerna Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) samt Mål för framtidens resor och transporter (prop. 2008/09:93).

Förslagen kommer att innebära en kraftig höjning av de ekonomiska ramarna för infrastrukturåtgärder i förhållande till tidigare beslut. Ambitionshöjningarna gäller för såväl drift och underhåll som investeringar i ny infrastruktur. Cirka 75 procent av tillskotten till infrastrukturramarna 2016 avser satsningar på järnvägen. Därtill bedöms höjda banavgifter och effektiviseringsåtgärder leda till ytterligare ambitionshöjningar.

Regeringen anser att samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som ökar kapaciteten och bidrar till en effektivare användning av transportsystemet i sin helhet bör prioriteras. Resurserna bör i första hand läggas på drift och underhåll samt trimningsåtgärder av befintlig infrastruktur. Därutöver bör investeringar i utökad kapacitet av transportsystemet prioriteras för att möta förändrade förutsättningar hos näringsliv och medborgare. Åtgärderna i regeringens satsningar inriktas mot de viktigaste transport-

lederna och sträckor som är betydelsefulla för arbetspendling. Satsningarna innebär också att det skapas utrymme för att tidigarelägga redan planerade investeringar som är angelägna ur kapacitetssynpunkt och för ökad trafiksäkerhet.

En fördelning av investeringsramarna på enskilda objekt kommer att föreslås i regeringens s.k. åtgärdsplanering 2014.

Regeringen kommer att föreslå att byggnationen av en ny stambana inleds genom den s.k. Ostlänken, som möjliggör snabbtåg mellan Stockholm och Linköping. Dessutom kommer nya dubbelspår mellan Mölnlycke och Bollebygd att byggas som ett första steg i att knyta Västsveriges två största städer Göteborg och Borås närmare varandra. Därigenom förbättras kommunikationerna Stockholm–Skavsta och Göteborg–Landvetter avsevärt.

Med syfte att åstadkomma en påtaglig förbättring av trafiksituationen i Stockholmsregionen avser regeringen att utse förhandlare för att tillsammans med ansvariga i Stockholms län förhandla om genomförandet av en utbyggnad av tunnelbanan till Nacka och eventuella anslutande åtgärder i väg- och järnvägsinfrastrukturen. Även objekt knutna till den befintliga sträckningen av tunnelbanan kan prövas. I anslutning till detta ska bl.a. en östlig vägförbindelse (Österleden) diskuteras. En utbyggd tunnelbana möjliggör ett kraftigt ökat bostadsbyggande kring aktuella linjer, något som är centralt för att Stockholm ska kunna fortsätta vara en tillväxtmotor. Förhandlarna ska ta fram förslag till finansiering av tunnelbaneutbyggnaden, bl.a. genom höjda och bredare intäkter från trängselskatt eller olika former av medfinansiering.

Därtill kommer för gruvnäringen angelägna satsningar på sträckan Pajala–Svappavaara och på Malmbanan att prioriteras.

I syfte att förbättra förutsättningarna för jobb och företagande i hela Sverige föreslår regeringen att ytterligare medel avsätts för stöd till bredbandsutbyggnad.

1.4.2 Forskning och innovation för framtiden

Forskning är av stor vikt för att förse samhället i stort och näringslivet med långsiktig kompetens. Som grund för innovation bidrar den också till att förbättra och utveckla nya produkter och tjänster samt skapa förutsättningar för att utveckla nya och mer effektiva produktions-, organisations- och distributionsmetoder. Detta leder till en högre produktivitet och därigenom en högre långsiktig tillväxt.

Investeringarna i forskning och utveckling är omfattande i Sverige. I en internationell jämförelse var det bara tre länder som satsade en högre andel av sin BNP på forskning och utveckling än Sverige 2010.⁵ Även om de offentliga satsningarna är stora svarar näringslivet för den största delen av investeringarna i forskning och utveckling. Ett antal stora internationella företag svarar för betydande del av dessa satsningar, vilket gör att den totala satsningen på forskning och innovation i Sverige delvis är beroende av beslut i ett fåtal företag.

I internationella jämförelser av forskning och innovation placerar sig Sverige högt även när det gäller andra indikatorer än mängden resurser till området. Antalet patent och vetenskapliga artiklar i förhållande till befolkningsstorleken är hög liksom andelen forskare i arbetskraften. Även i jämförelser av länders innovationskapacitet hamnar Sverige i topp.

Den internationella konkurrensen tilltar på forskningsområdet eftersom många länder ökar sina satsningar på forskning och utveckling. Därutöver genomförs aktiva åtgärder för att förmå företag att investera i forskning inom det egna landets gränser.

För att Sverige även i framtiden ska kunna behålla och ytterligare förbättra sin position som en ledande forskningsnation anser regeringen att det är viktigt att även fortsättningsvis kunna erbjuda forskningsmiljöer av hög kvalitet, välutbildad arbetskraft och ett företagsklimat som ger goda förutsättningar för företag att investera.

Regeringens åtgärder

Regeringen har under senare år genomfört flera satsningar för att stärka forskningen i Sverige. I den forsknings- och innovationsproposition som beslutades 2008, Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50), gjordes den största satsningen på forskning och innovation någonsin.

Regeringen går nu vidare för att ytterligare stärka Sveriges position som ledande forskningsnation. Sammantaget ökas resurserna för forskning och innovation med 4 miljarder 2016 jämfört med 2012 års nivå. Det innebär en ökad satsning på totalt 11,5 miljarder åren 2013–2016.

Regeringen avser att överlämna en forsknings- och innovationsproposition till riksdagen under hösten 2012. Propositionen kommer att ange inriktningen för statens forsknings- och innovationspolitik för perioden 2013–2016. Satsningarna i propositionen syftar till att Sverige ska vara en framstående forskningsnation, där forskning och innovation bedrivs med hög kvalitet och bidrar till samhällets utveckling och näringslivets konkurrenskraft. Fokus ligger på att skapa bättre kvalitet i forskningen, säkra viktig forskningsinfrastruktur samt på att skapa bättre förutsättningar för nyttiggörande av forskningsbaserad kunskap.

Forskningen måste hålla en högre kvalitet och bli mer effektiv om Sverige ska kunna behålla sin position som en stark kunskapsnation. Modellen för tilldelning och omfördelning av medel till universitet och högskolor, som infördes i förra forsknings- och innovationspropositionen, utvecklas för att ytterligare skärpa kraven på kvalitet i forskningen. Därutöver föreslås att anslagen till universitet och högskolor höjs för att säkerställa långsiktigt goda förutsättningar för högkvalitativ fri forskning.

Parallellt med ökade anslag till lärosätena är utlysning av forskningsmedel i konkurrens ett effektivt sätt att främja högkvalitativ forskning. Mer resurser föreslås därför också till forskningsfinansiärerna Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) samt Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) som har väl utbyggda system för kvalitetssäkring av forskning.

För att ytterligare främja kvaliteten i forskningen föreslås ett särskilt program i syfte

⁵ OECD (2012), Main Science and Technology Indicators Database.

att locka internationellt framstående forskare till Sverige.

Forskarens tillgång till högklassig forskningsinfrastruktur är en viktig del i utvecklingen av forskningen. Det handlar ofta om mycket stora investeringar som riskerar att inte komma till stånd om inte staten deltar som finansör. En satsning föreslås därför för att säkra viktig forskningsinfrastruktur, där forskningsanläggningen European Spallation Source (ESS) i Lund prioriteras särskilt.

Forskning och innovation utgör centrala delar i utvecklingen mot ett hållbart energisystem. Regeringen föreslår förstärkta och förlängda satsningar på energiforskning inom Statens energimyndighet. Inriktning och mål kommer att presenteras i en särskild energiforskningsproposition under hösten 2012 (se även avsnitt 1.8).

Sverige står, liksom de flesta andra länder i Europa, inför en stor demografisk utmaning att anpassa samhället till en allt äldre befolkning. Detta kommer bl.a. att medföra stora utmaningar inom vården och äldreomsorgen och av denna anledning föreslås en särskild satsning på forskning inom området livsvetenskap.⁶ Inom ramen för denna satsning föreslår regeringen att utveckla Science for Life Laboratory (SciLife Lab) ytterligare och stärka förutsättningarna för forskning inom livsvetenskap av hög internationell klass. Forskningen inom området syftar också till att skapa positiva synergier med den redan i dag framgångsrika svenska Life Science-industrin. Vidare föreslås en satsning på forskning om åldrande och hälsa samt vårdforskning.

Regeringen föreslår även satsningar på strategiska innovationsområden. Några sådana innovationsområden som särskilt lyfts fram är gruv- och mineralområdet. Ökad forskning behövs inom hela värdekedjan, från prospektering till återvinning. Även forskning inom skog, skogsråvaror och biomassa samt hållbart samhällsbyggande prioriteras.

Regeringen vill vidare stärka länken mellan akademisk forskning och kommersialisering och föreslår en förstärkning av forskningsinstitutet under RISE Holding AB samt att medel avsätts

för test- och demonstrationsanläggningar. Universitetens förutsättningar att koppla samman forskning och innovation stärks genom regeringens förslag om en satsning på fler innovationskontor.

Regeringen kommer under hösten 2012 att presentera en nationell innovationsstrategi.

1.4.3 Ett bättre fungerande utbildningssystem

En högre utbildning av god kvalitet är nödvändig för den långsiktiga tillväxten och konkurrenskraften. Samtidigt är den grundläggande utbildningen central för att alla ska ha den kompetens som krävs för att kunna bedriva fortsatta studier eller komma in på arbetsmarknaden.

Internationella jämförelser tyder på att svenska elevers kunskaper har försämrats, särskilt i ämnena matematik och naturvetenskap. Det är också problematiskt att andelen unga som inte fullföljer grund- och gymnasieskolan är förhållandevis hög. Mer än var tionde grundskoleelev saknar behörighet till gymnasiet och av de elever som inleder gymnasiestudier är det endast omkring två tredjedelar av eleverna som fullföljer studierna på utsatt tid, dvs. får slutbetyg efter tre år.

Bristar i skolan får återverkningar i den högre utbildningen och på arbetsmarknaden (se även avsnitt 1.5 och fördjupningsrutan Ungdomsarbetslöshetens orsaker). För elever som aldrig påbörjar eller som avbryter sina gymnasiestudier, kan steget från skola till arbetsliv bli alltför stort. Inom gymnasieskolans yrkesinriktade utbildningar är problemen med avhopp särskilt stora. Utöver problemet med att många lämnar gymnasieskolan utan slutbetyg, har det visat sig att skolan inte i tillräcklig utsträckning gör eleverna redo för arbetsmarknaden.

För de som går vidare till högre utbildning är bristfälliga förkunskaper ett problem, framför allt i matematik. Svenska studenter är dessutom förhållandevis gamla när de börjar läsa på universitet eller högskola. Till följd av ändrade antagningsregler har dock åldern hos de som börjar högskolan sjunkit något på senare tid.

⁶ Livsvetenskap (Life science) omfattar vetenskapliga studier av levande organismer.

Regeringens åtgärder

Regeringen har sedan sitt tillträde genomfört en lång rad reformer för att komma till rätta med problemen inom utbildningsområdet. Bland annat har åtgärder vidtagits för att förbättra elevernas resultat och underlätta övergången från utbildning till arbetsliv. Ännu är det för tidigt för att kunna se det fulla resultatet av alla reformer inom utbildningsområdet. För att säkerställa att utbildningssystemet verkligen förbättras finns det anledning att följa utvecklingen och vid behov vidta ytterligare åtgärder.

Inom ramen för ett brett ungdomspaket föreslår regeringen åtgärder för att motivera och stödja arbetslösa ungdomar att fullfölja sina gymnasiestudier. Med syfte att öka genomströmningen och höja kvaliteten inom gymnasieskolan föreslår regeringen ytterligare åtgärder för att bl.a. förbättra kvaliteten inom de gymnasiala yrkesprogrammen. Fortsatt utveckling av lärlingsprogrammen är en annan viktig del i att förbättra ungdomars möjligheter att få jobb (se vidare avsnitt 1.5.1).

Svensk industri efterfrågar allt mer högutbildad arbetskraft och för att möta denna efterfrågan föreslås att antalet platser inom civil- och högskoleingenjörsutbildningarna ökas.

1.4.4 Bättre förutsättningar för företagande och entreprenörskap

För att upprätthålla Sveriges konkurrenskraft krävs ett dynamiskt näringsliv i hela landet där nya företag tillkommer och växer, samtidigt som olönsamma företag struktureras om eller avvecklas. Hindren för att starta och utveckla företag ska vara så låga som möjligt, samtidigt som en väl fungerande konkurrens upprätthålls.

Enligt internationella jämförelser är hindren för företagande relativt låga i Sverige. Exempelvis visar OECD:s indikator att bara Storbritannien och Nederländerna har lägre hinder av detta slag.⁷

Företagsklimat och tillgång på riskkapital är viktiga faktorer för investerings- och produk-

tionsbeslut och påverkar därmed företagens konkurrenskraft och den långsiktiga tillväxten.

Åtgärder för att förbättra förutsättningarna för företag och entreprenörskap är en naturlig del i många länders politik för ökad produktivitet. Även för svensk del är det nödvändigt att kontinuerligt förbättra företagsklimatet på alla områden så att konkurrenskraften upprätthålls.

Bolagsskattens betydelse för investeringar och ökande internationell skattekonkurrens

Företagens skattemässiga villkor har stor betydelse för investeringar och tillväxt i Sverige. I studier om skatter och tillväxt gör OECD bedömningen att bolagsskatten är den skatt som är mest skadlig för tillväxten.⁸ Den svenska bolagsskattesatsen har tidigare haft en konkurrenskraftig utformning, men under de senaste två decennierna har bolagsskattesatserna sänkts i vår omvärld. I dag ligger den svenska bolagsskattesatsen över genomsnittet i både OECD och EU (se vidare i fördjupningsrutan Bolagsskattens betydelse för investeringar och tillväxt).

En sänkning av bolagsskattesatsen skulle stärka incitamenten för näringslivet att öka sina investeringar i Sverige, vilket leder till ökad produktivitet, högre reallöner och en högre sysselsättning.

Samtidigt innebär internationaliseringen att internationellt verksamma företag har stora möjligheter att skatteplanera genom att utnyttja skillnader mellan olika länders skattesystem. Av rapporter från Skatteverket framgår att det finns ett mycket starkt incitament för företag att av skatteskal etablera koncerninterna skuldförhållanden (se även avsnitt 6.17). Vidare framgår det att utländska direktinvesteringar genom lån har ökat. Konkurrensen om investeringar och möjligheterna till skatteplanering i internationellt verksamma koncerner kräver en aktiv skattepolitik. För att kunna attrahera investeringar och ge bra villkor för företagandet i Sverige är det viktigt att ha en konkurrenskraftig bolagsskattesats. Det är samtidigt viktigt att säkerställa att skattesystemet inte utnyttjas på icke avsett sätt.

⁷ OECD (2011), Product Market Regulation Database, www.oecd.org/economy/pmr.

⁸ OECD (2010), Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Tax Policy Studies, No. 20 och OECD (2008), Tax and Economic Growth, WP No. 620.

Kapital behövs för investeringarna

Internationella jämförelser visar att det finns förhållandevis gott om statligt och privat riskkapital i Sverige. I relation till flera andra jämförbara länder är dock relativt lite kapital tillgängligt i de tidigaste faserna av ett företags etablering. Under de senaste åren har finansieringen till företag från den privata marknaden i de allra tidigaste skedena dessutom minskat i omfattning. Här har de statliga finansieringsinsatserna en viktig marknadskompletterande uppgift att fylla.

Regeringens åtgärder

Sänkt bolagsskatt och effektivare ränteavdragsbegränsningar

En sänkning av bolagsskatten stärker företagsklimatet och gör Sverige mer attraktivt för inhemska och utländska investeringar. Effekten bedöms bli särskilt stor för en liten öppen ekonomi som den svenska.

Regeringen föreslår att bolagsskattesatsen sänks från 26,3 procent till 22,0 procent fr.o.m. den 1 januari 2013. För att likställa enskilda näringsidkare och handelsbolag med aktiebolag föreslår regeringen att expansionsfondsskatten samtidigt sänks till 22,0 procent.

Genom sänkningen av bolagsskattesatsen kommer Sverige att tillhöra den hälft av OECD-länderna som har de mest konkurrenskraftiga bolagsskattesatserna.

För att skydda den svenska bolagsskattebasen mot skatteplanering med ränteavdrag föreslår regeringen att de befintliga reglerna för begränsning av ränteavdrag utvidgas till att gälla ränteutgifter för alla skulder inom en intressegemenskap. Förslaget innebär bl.a. att möjligheten att göra avdrag för ränteutgifter som huvudsakligen tillkommit av skatteskäl begränsas. Utan regelförändringen finns det en betydande risk för att den svenska bolagsskattebasen kommer att urholkas. Det finns dessutom en tydlig internationell trend mot att begränsa möjligheterna till skatteplanering med hjälp av ränteavdrag. Bland annat har Nederländerna, Danmark, Tyskland och Spanien infört ränteavdragsbegränsningar och i Finland pågår ett sådant arbete. Förslaget kommer att skapa mer likvärdiga förutsättningar mellan internationellt verksamma koncerner och de företag som inte har möjlighet att ta interna lån från utlandet.

Förbättrad tillgång till kapital

För att stimulera tillgången på kapital för mindre företag avser regeringen under 2013 föreslå att det införs ett investeraravdrag. Investeraravdraget innebär att en fysisk person som förvärvar andelar i ett mindre företag i samband med att företaget bildas eller vid en nyemission får göra avdrag i inkomstslaget kapital med hälften av anskaffningsutgiften för andelarna. Avdrag medges dock med högst 650 000 kronor per person och beskattningsår, givet att ett antal villkor är uppfyllda (se avsnitt 6.12). De tillskott som ger rätt till investeraravdrag får uppgå till högst 20 miljoner kronor per företag och beskattningsår. En uppföljning av investeraravdraget ska ske efter utgången av det andra kalenderåret efter det kalenderår då förslaget träder i kraft.

Regeringen avser att under 2013 återkomma till riksdagen med ett förslag om ett investeraravdrag. Innan ett system med investeraravdrag kan träda i kraft måste det notifieras och godkännas av Europeiska kommissionen. Mot denna bakgrund bedöms ett system med investeraravdrag kunna träda i kraft tidigast den 1 september 2013.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2011 att en översyn av den statliga riskkapitalstrukturen skulle göras. En utgångspunkt var att skapa en tydligare aktörsstruktur, där medlen för statliga riskkapitalinvesteringar fokuseras till färre aktörer och ett ökat fokus på tidiga faser av företagens utveckling. Ett resultat av översynen är att regeringen i vårändringsbudgeten 2012 (prop. 2011/12:99) aviserade en sammanslagning av Almi Företagspartner AB och Innovationsbron AB. Den nya aktören kommer att vara verksam fr.o.m. 1 januari 2013. Regeringen avser också att fortsätta arbetet med att skapa förutsättningar för en systematisk utvärdering av de statliga aktörernas verksamhet och systemets effektivitet.

Minska företags likviditetsproblem

Långa betalningstider och sena betalningar orsakar kostnader och likviditetsproblem för företag, något som kan vara särskilt besvärligt för mindre företag. Genom att betalningar av fakturor sker i tid och snabbare än i dag kan samhällsekonomiska fördelar uppnås. Inom EU har arbetet för att förkorta betalningstider och bekämpa sena betalningar bedrivits under en längre tid. Ett direktiv är antaget och ska

implementeras senast i mars 2013. Mot denna bakgrund har en utredning lämnat förslag till åtgärder (SOU 2012:11). Regeringen avser att, bl.a. mot bakgrund av utredningens förslag, särskilt förbättra situationen för små och medelstora företag och planerar att återkomma med en proposition till riksdagen om snabbare betalningar i näringslivet.

Förstärkt rättssäkerhet i skattefrågor

För att ytterligare stärka rättssäkerheten vid beskattningen föreslås ett översynsarbete. Regeringen avser att tillsätta en utredning med uppdrag att se över förhandsbeskedsinstitutet och analysera om det behövs någon annan form av bindande besked i enskilda fall. Regeringen kommer vidare att ge Skatteverket i uppdrag att förbättra sin hantering av ärenden i syfte att stärka rättssäkerheten samt att förbättra sin service till och kommunikation med företag. Regeringen avser även att tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram ytterligare förslag för att skapa en modern, effektiv och rättssäker förvaltningsprocess. En stor uppgift i uppdraget kommer att vara att se över om det finns behov av att stärka rättssäkerheten avseende skattemål ytterligare, framför allt genom specialisering av skattemål i domstol. Regeringen bedömer att utredningen ska kunna påbörja sitt arbete den 1 april 2013.

Förbättrade skattemässiga förutsättningar

Arbetet med att utreda möjligheterna att förbättra de skattemässiga förutsättningarna för företagande fortsätter i Företagsskattekommittén (dir.2011:1) som ska presentera sitt slutbetänkande under hösten 2013. I uppdraget ingår bl.a. att ta fram förslag som ytterligare breddar skattebasen för att göra det möjligt att sänka de skattesatser som betalas av bolagssektorn samtidigt som befintliga snedvridningar inom skattesystemet reduceras.

Förutsättningar för ytterligare förenklingar och förbättringar

Arbetet med att minska den administrativa bördan för företagen fortsätter.

För att uppmuntra fler personer att våga ta steget och bli företagare är det viktigt att ha ett enkelt och förutsebart regelsystem. Regeringen avser att tillsätta en särskild utredare för att se över och lämna förslag till förenklingar av skattereglerna för enskilda näringsidkare och handelsbolagsdelägare. Regeringens målsättning

är att det ska vara enkelt och lönsamt att driva företag i Sverige, oavsett i vilken form som verksamheten bedrivs.

Näringslivet har framfört önskemål om förenklad skatteredovisning för småföretag. Regeringen kommer att analysera möjliga åtgärder för att underlätta redovisningen för dessa företag. En sådan åtgärd är t.ex. en rak kontantmetod.

Många fåmansföretag står inför generationsskiften. För att möjliggöra att upparbetade värden i befintliga företag med tillväxtpotential tillvaratas, är det viktigt att det finns goda förutsättningar för generationsskiften. Regeringen anser därför att det är angeläget att se över beskattningen av överlåtelser av kvalificerade andelar i samband med generationsskiften. Reglerna om frivillig skattskyldighet för mervärdesskatt vid uthyrning av verksamhetslokaler har kritiserats för att vara komplicerad och administrativt betungande. Regeringen avser att göra en bredare översyn med syfte att förenkla regelverket.

Bolagsskattens betydelse för investeringar och tillväxt

Sverige är en liten öppen ekonomi där kapital kan röra sig fritt över gränserna. I en sådan ekonomi bestäms avkastningskravet på företagens investeringar på de internationella kapitalmarknaderna. Investeringarna på dessa marknader jämför avkastningen efter skatt på olika investeringsprojekt i olika länder. Investeringsbesluten påverkas därmed direkt av bolagsskatten.

En hög bolagsskattesats kan innebära att fler investeringar blir olönsamma, eftersom den leder till ett jämförelsevis högt avkastningskrav före skatt. Om bolagsskattesatsen sänks blir därför fler investeringsprojekt lönsamma. Företagen anpassar sig i en sådan situation till en ny och större optimal kapitalstock genom att öka investeringarna. En högre kapitalintensitet i företagen ökar produktiviteten, vilket skapar utrymme för högre löner. Högre löner ökar arbetsutbudet och på sikt också sysselsättningen.

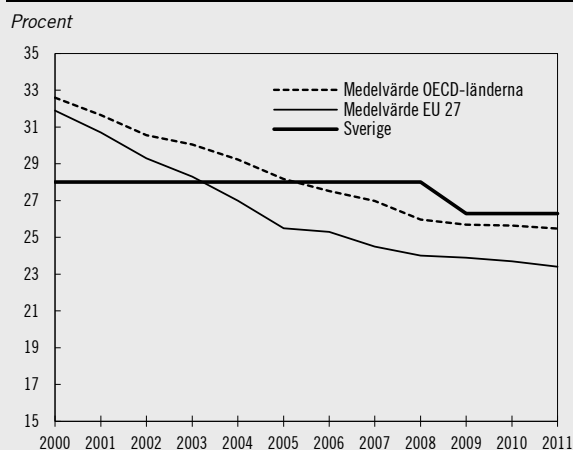
Enligt studier av OECD om skatter och tillväxt är bolagsskatten den skatt som bedöms som mest skadlig för tillväxten.⁹ Goda skattemässiga villkor för investeringar är därför en förutsättning för att svenska företag även i framtiden ska kunna konkurrera framgångsrikt och bidra till hög ekonomisk tillväxt.

Utvecklingen mot lägre bolagsskattesatser i vår omvärld har varit påtaglig under de senaste två decennierna. Sverige hade i början av 1990-talet ett av de mest konkurrenskraftiga bolagsskattesystemen bland OECD-länderna, mätt genom dess inverkan på incitamenten för nyinvesteringar. Ur ett EU-perspektiv var de svenska reglerna konkurrenskraftiga så sent som 2002. Sedan dess har nya medlemsländer tillkommit och flera av dem har valt att ha en relativt låg bolagsskattesats, samtidigt som flera av de äldre medlemsstaterna har sänkt sina bolagsskattesatser. Storbritannien sänkte bolagsskattesatsen till 24 procent 2012 och har aviserat en ytterligare sänkning till 22 procent 2014. I Sverige sänktes bolagsskattesatsen 2009 från 28 till 26,3 procent. Senaste sänkningen dess-

förinnan skedde 1993, då skattesatsen sänktes från 30 till 28 procent.

Utvecklingen av bolagsskattesatsen i Sverige i förhållande till omvärlden illustreras i diagram 1.1. Av diagrammet framgår att den svenska bolagsskattesatsen i dag är högre än genomsnittet i OECD och EU (25,5 respektive 23,4 procent).

Diagram 1.1 Nominella bolagsskattesatser i Sverige, OECD och EU, 2000–2011



Källor: Taxation trends in the European Union 2012 och OECD Tax Database.

Trenden mot lägre bolagsskattesatser i andra länder har medfört att Sverige i dag har en relativt hög bolagsskattesats. Samtidigt har företag som ingår i internationella företagsstrukturer hittat vägar att reducera sitt skatteunderlag i Sverige med hjälp av exempelvis s.k. ränteupplägg. Genom de lagändringar på skatteområdet som föreslås i denna proposition kommer dessa möjligheter emellertid att begränsas, samtidigt som den nominella bolagsskattesatsen kommer att vara lägre än genomsnittet för OECD- och EU-länderna. Därmed ges svenska företag internationellt konkurrenskraftiga skattevillkor för investeringar.

⁹ OECD (2010), Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Tax Policy Studies, No. 20 och OECD (2008), Tax and Economic Growth, WP No. 620.

1.4.5 Ökad tillgång på bostäder

Rörligheten på arbetsmarknaden är nära förknippad med hur bostadsmarknaden fungerar och för närvarande är bostadsmarknaden i många kommuner i obalans. I storstadsregionerna, men också kring universitets- och högskoleorter och andra tillväxtregioner, råder bostadsbrist. För att tillgången på bostäder ska kunna förbättras behöver både utnyttjandet av det befintliga bostadsbeståndet och nybyggnationen öka.

Ett antal åtgärder på bostadsområdet aviserades i 2012 års ekonomiska vårproposition och förslagen presenteras nu i denna proposition.

Regeringens åtgärder

Bättre utnyttjande av befintligt bostadsbestånd

I syfte att underlätta uthyrningen av privatbostäder föreslår regeringen en hyressättning som gör det möjligt för ägaren att täcka de egna kostnaderna för bostaden och förändringar som gör det lättare för bostadsrättshavare att få tillstånd till uthyrning. Det bör dock framhållas att föreningen, precis som tidigare, kan motsätta sig en uthyrning om det behövs för att värna en ändamålsenlig förvaltning av föreningen. För att ytterligare stimulera uthyrning av privatbostäder föreslås att schablonavdraget vid beskattning av inkomster för privatpersoners uthyrning av den egna bostaden höjs från 21 000 till 40 000 kronor.

En utredning (dir. 2011:108) har i uppdrag att lämna förslag på hur marknaden för uthyrning av bostäder kan utvecklas. Utredaren ska analysera hur villkoren för boende i hyresrätt kan främjas och lyfta fram skillnader i villkoren mellan upplåtelseformer som innebär hinder mot en väl fungerande bostadsmarknad. Även beskattningen av bostäder som upplåts med hyresrätt, bostadsrätt i oäkta bostadsföretag eller kooperativ hyresrätt utreds (dir. 2012:32). I kommitténs uppdrag ingår bl.a. att se över olika regelverk med syfte att öka utbudet av bostäder.

Underlätta nybyggnation

För att göra det mer attraktivt att bygga och förvalta hyresbostadsfastigheter föreslås en sänkning av fastighetsavgiften för hyres- och bostadsrätter.

I syfte att öka drivkrafterna för nybyggnation föreslås att perioden för undantag från fastighetsavgift förlängs till 15 år. Vidare föreslås att den tillåtna tidsperioden för marknadsmissiga hyror vid nyproduktion, s.k. presumtionshyror, förlängs från dagens 10 år till 15 år.

Åtgärder föreslås också för att korta länsstyrelsernas handläggningstider för överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900). Detta sker genom en precisering av inriktningsmålen för handläggningstiderna i kombination med en ökning av resurserna för handläggningen vid länsstyrelserna samt mark- och miljödomstolarna. Instanskedjan för överklaganden kommer att utredas liksom tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om riksintressen i samband med kommunernas planarbete.

För att långsiktigt påverka utbudet av bostäder för unga och studenter kommer Boverket att få i uppdrag att utföra en översyn av nuvarande byggregler, genomföra informationsinsatser och ge stöd till innovativt byggande för unga.

Regeringen vill stimulera nybyggnation av studentbostäder genom att förbättra informationen om vilka byggregler som är relevanta vid tidsbegränsade bygglov och undersöka tillgången på lämplig mark för tillfälliga studentbostäder. Universitet och högskolor har inom en försöksverksamhet givits möjlighet att tillhandahålla bostäder för studenter. Regeringen föreslår att försöksverksamheten förlängs med ett år, till utgången av 2016, för att underlätta universitetens och högskolornas planering samt möjliggöra utvärdering av verksamheten.

Regeringen har tillsatt ett antal utredningar och lämnat myndighetsuppdrag som syftar till att förbättra förutsättningarna för bostadsbyggande och att förbättra bostadsmarknadens funktionssätt. Exempelvis har Byggkravsutredningen (dir. 2011:100) i uppdrag att analysera frågor som underlättar byggandet. Utredaren ska bl.a. kartlägga kommunernas tillämpning av bestämmelserna om tekniska egenskapskrav i plan- och bygglagen.

När det gäller förbättringar av planprocessen har regeringen tagit ett antal initiativ. Bland annat utvärderas den kommunala processen för anvisning av mark, bestämmelserna om genomförande av detaljplan ses över, konkurrens- och tillväxtbestämmelserna i plan- och bygglagen utvärderas i syfte att förbättra beslut om bygglov

och förhandsbesked och förslag till hur planberedskapen ska öka utarbetas.

Det finns indikationer som tyder på att den ändring av strandskyddsreglerna som trädde i kraft 2009 och 2010 inte har fått avsedd effekt. Syftet var bl.a. att underlätta för viss byggnation i strandnära lägen, men reglerna har tillämpats olika över landet och har lett till oavsedda effekter. Boverket och Naturvårdsverket kommer att få i uppdrag att under hösten 2012 göra en översyn av strandskyddsreglerna och lämna förslag till författningsändringar.

Förbättra bostadsmarknadens funktion

I syfte att främja konkurrensen på byggmarknaden ska tillhandahållandet av byggstandarder och konstruktionsstandarder, s.k. eurokoder, ses över. Boverket hänvisar i allt större utsträckning till standarder i sina regelverk. Dessa måste i dag köpas hos standardiseringsorganet SIS till en kostnad som kan vara betydande för små företag, vilket riskerar att hämma konkurrensen. Av denna anledning bör de standarder som Boverket hänvisar till i sina föreskrifter göras billigare för användarna.

Tillväxtens beståndsdelar

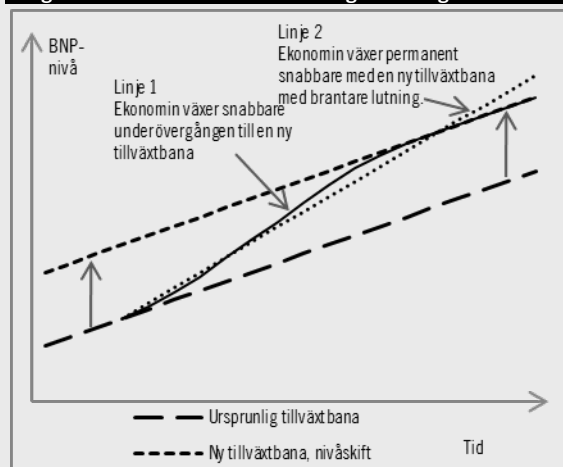
Ekonomisk tillväxt innebär att värdet på alla varor och tjänster som produceras i ett land under ett år ökar. Den ekonomiska tillväxten mäts normalt som förändringen av BNP.

Genom att den ekonomiska tillväxten ökar de samlade resurserna, ökar också det samlade välståndet, givet att tillväxtökningen sker på ett långsiktigt hållbart sätt. Välståndsökningen kan i sin tur medföra att reallönerna stiger, samt att den privata och den offentliga konsumtionen kan öka. Historiskt sett har den ekonomiska tillväxten bidragit till att hushållens konsumtion av varor och tjänster har ökat och att en utbyggnad av den offentliga sektorns välfärds-tjänster varit möjlig. Tillväxten har därigenom bidragit till att fler har kunnat få bättre och längre utbildning. Vidare har fler kunnat få tillgång till allt mer avancerad vård, något som i sin tur bidragit till såväl bättre hälsa som ökad livslängd.

Ekonomisk tillväxt kan bero på att mer resurser i form av t.ex. arbetskraft eller kapital används i produktionen. Tillväxt kan också bero på att resurserna används på ett effektivare sätt än tidigare. Produktiviteten, dvs. värdet som produceras per enhet insatt resurs, kan därmed öka. Sett över de senaste decennierna är produktivitetstillväxten den viktigaste förklaringen till tillväxten i Sverige.

Att tillväxten kan förklaras av olika faktorer gör också att reformer kan påverka den trendmässiga tillväxten på olika sätt, vilket illustreras i diagram 1.2.

Diagram 1.2 Illustration av olika vägar till högre tillväxt



Reformer som t.ex. bidrar till att under en period öka investeringarna innebär att tillväxten ökar under en övergångsperiod, men att den långsiktiga tillväxttakten inte förändras. Detta illustreras i diagrammet av linje 1. Reformerna leder i detta fall till ett varaktigt lyft av BNP till en högre nivå, trots att den långsiktiga tillväxttakten inte förändrats. Reformerna som gör att produktiviteten långsiktigt utvecklas snabbare innebär att tillväxttakten långsiktigt ökar. I diagrammet illustreras detta av linje 2, där lutningen på kurvan har blivit brantare.

Investeringar och tillväxt

För att företag och individer ska välja att investera i verksamhet och produktion är förtroendet för den svenska ekonomin av stor betydelse. Makroekonomisk stabilitet i form av låg inflation samt ordning och reda i de offentliga finanserna innebär att investeringar i Sverige har en lägre risknivå. Stabiliteten kan därmed bidra till ökade investeringar och tillväxt. För att ett land ska vara attraktivt för investerare krävs också väl fungerande regelverk och finansiella marknader samt god tillgång till infrastruktur och kompetent arbetskraft. I en liten öppen ekonomi som den svenska påverkas också företagets investeringar av avkastningskravet på de internationella kapitalmarknaderna. Detta gör att skattesystemets utformning och skatterna, inte minst bolagsskatten, är av stor betydelse för företagets investeringsbeslut.

Arbetsutbud och tillväxt

Förutsättningarna för tillväxt påverkas också av hur det totala antalet arbetade timmar i ekonomin utvecklas. Förändringar i arbetskraftens storlek, sysselsättningsgrad och genomsnittlig årsarbetstid har betydelse. På lång sikt sätter befolkningsutvecklingen en gräns för hur mycket det totala arbetsutbudet kan bidra till tillväxten. Så länge det finns potential för ett ökat arbetskraftsdeltagande, högre sysselsättningsgrad eller en ökad medelarbetsstid kan dock en ökad arbetsinsats bidra till ökad tillväxt under en period.

De ekonomiska drivkrafterna till arbete i form av lönenivåer och socialförsäkringssystemens utformning påverkar individens arbetsutbud. Även skatterna är av betydelse, där sänkt skatt på arbete, exempelvis i form av jobbskatteavdrag, kan främja ett högre arbetsutbud. Vidare har

kostnaden för arbetskraft i förhållande till dess produktivitet betydelse för företagens anställningsbeslut. Andra viktiga faktorer för arbetsutbudet är regler och avtal på arbetsmarknaden, arbetsmarknadspolitiken och utbildningssystemet.

Produktiviteten central för långsiktig tillväxt

Trots att arbetsinsatsen i form av totalt antal arbetade timmar i Sverige bara har ökat i begränsad omfattning under de senaste femtio åren, har BNP mer än trefaldigats. En högre produktivitet har bidragit till en kraftig ökning av välståndet.

Att använda resurserna mer effektivt handlar om att göra det som redan görs på ett bättre sätt. Men det handlar också om innovationer som bidrar till att skapa något nytt, t.ex. en ny produkt, ett nytt sätt att organisera verksamheten eller en ny verksamhet. För att en sådan utveckling ska komma till stånd är det viktigt med ett dynamiskt näringsliv där nya idéer tas fram och utvecklas och där nya tekniker och företag vinner marknadsandelar från etablerade, men mindre effektiva verksamheter.

Bra ramverk utgör grunden för ett gott företagsklimat

Grunden för ett gott företagsklimat är ett institutionellt ramverk med fungerande regelverk och institutioner, tydliga äganderätter samt låg korruption. Detta, tillsammans med goda normer och värderingar i samhället, bidrar till att minska företagets transaktionskostnader. Bra institutionella ramverk skapar också goda incitament till innovationer, företagande och tillväxt, samtidigt som de motverkar att företag ägnar sig åt att undvika beskattning. Väl utformade regelverk kan också bidra till att minska eventuella negativa effekter av s.k. marknadsmisslyckanden, exempelvis fall då aktörer har olika tillgång till relevant information.

Skattesystemets utformning och nivån på skattesatserna utgör en viktig del i det institutionella ramverket och har stor betydelse för företagande och tillväxt.

Fungerande konkurrens

En annan viktig förutsättning för ökad produktivitet är fungerande konkurrens, då växande företag inte hindras av dåligt utformade regelverk som gynnar etablerade aktörer. Konkurrens, inte minst internationell sådan, bidrar till att företagen ständigt tvingas till att förbättra produkter och produktionsprocesser. Det är viktigt med väl utformade regler och bra tillsyn som leder till att fördelarna med konkurrens och innovation kan tas till vara, samtidigt som en utveckling mot ett fåtal aktörer eller försämrad kvalitet förhindras.

Forskning, innovation och utbildning

Forskning och innovationer i såväl företag som inom den offentliga sektorn är viktiga för att utveckla produkter och produktionsmetoder. Investeringar i forskning och innovation liksom tillgången på välutbildad arbetskraft är därför viktiga för produktivitet och tillväxt.

Investeringar i forskning och innovation, liksom i utbildning, kommer ofta fler till del än bara det företag eller den individ som gör satsningen. Då samhällets nytta därmed är större än avkastningen för den som gör investeringen kan det finnas anledning för det offentliga att främja samhällets samlade investeringar i forskning och utbildning. Offentliga satsningar tillsammans med utformningen av ramverken för företagets forskningssatsningar ökar investeringarna i humankapital, något som kan bidra till en högre produktivitet och tillväxt.

Ekonomins anpassningsförmåga

När förutsättningarna ständigt förändrats, inte minst i en globaliserad ekonomi med snabb teknisk utveckling, är hela ekonomins anpassningsförmåga av betydelse. Företagen måste anpassa sig för att klara konkurrensen och överleva på marknaden. Arbetskraften måste vara beredd på och ha goda förutsättningar för att byta jobb när gamla arbetsplatser försvinner och nya tillkommer. Arbetskraftens geografiska och yrkesmässiga rörlighet är viktig för att upprätthålla utbudet av kompetent arbetskraft och minimera perioder av arbetslöshet. Arbetskraftens rörlighet påverkas av bl.a. utformningen av arbetslöshetsförsäkringen och utbildningssystemets förmåga att erbjuda möjligheter till omskolning. Vidare förutsätter en geografisk rörlighet en flexibel bostadsmarknad och en fungerande infrastruktur som möjliggör pendling.

1.5 Fler i arbete

Trots att den ekonomiska utvecklingen har varit ogynnsam i omvärlden under en lång tid har den svenska arbetsmarknaden utvecklats förhållandevis väl. Sysselsättningen har återhämtat sig starkt under de senaste åren och antalet sysselsatta är i dag högre än vid regeringsskiftet 2006 och före finanskrisens utbrott hösten 2008. Arbetskraftsdeltagandet är nu tillbaka på ungefär samma nivå som före krisen och har de senaste åren varit oväntat högt jämfört med tidigare lågkonjunkturer. Vidare framstår utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden som stark också i en internationell jämförelse.

Även sett i ett längre perspektiv har utvecklingen varit god. Trots att konjunkturläget var betydligt sämre 2011 än 2006 ökade arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden för flertalet åldersgrupper under denna tidsperiod. Sammantaget är situationen på arbetsmarknaden betydligt starkare än vad som kan förväntas, givet konjunkturen och befolkningsammansättningen. Det indikerar att regeringens politik har bidragit till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Det finns emellertid fortfarande problem på arbetsmarknaden som behöver åtgärdas.

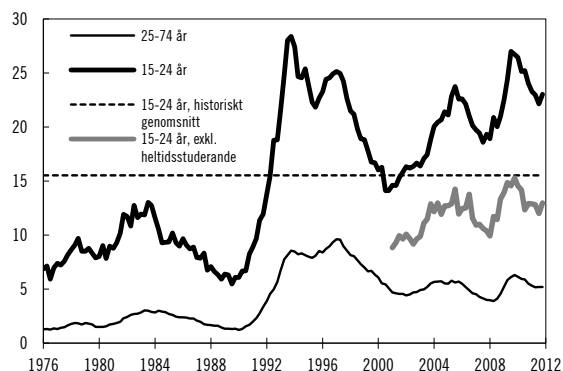
Arbetslösheten är fortfarande hög och bedöms vara kvar på en hög nivå 2013. Detta beror till viss del på att arbetskraftsdeltagandet har ökat, men också på den svaga ekonomiska utvecklingen i kölvattnet av den globala finanskrisen. Arbetslöshet som beror på en långvarig svag konjunktur eller strukturella problem är betydligt mer problematisk än en tillfällig arbetslöshet som beror på ett högt arbetsutbud. Den utdragna lågkonjunkturen riskerar att förstärka de kvarvarande strukturella problem som finns på arbetsmarknaden, t.ex. att vissa unga och utrikes födda har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och att många människor har drabbats av långtidsarbetslöshet. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att fortsätta arbetet med att få fler i arbete. Drivkrafterna för och möjligheterna till arbete behöver stärkas ytterligare och arbetsmarknadens funktionssätt förbättras. Särskilt fokus måste läggas på grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.

1.5.1 Ökade möjligheter för unga

Arbetslösheten bland ungdomar (15–24 år) är hög, knappt fem gånger högre än i åldersgruppen 25–74 år (se diagram 1.3). Ungdomsarbetslösheten har också ökat sedan början av 2000-talet till historiskt sett höga nivåer. Stora ungdomskullar under senare år och konjunkturunedgången bedöms ha bidragit till att ungdomsarbetslösheten för närvarande är särskilt hög.

Diagram 1.3 Ungdomsarbetslösheten 1976–2011

Arbetslösa i procent av arbetskraften



Anm.: Data för 2001–2005 länkade av SCB, medan perioden 1976–2000 är en tillbakaskrivning av Konjunkturinstitutet som bygger på SCB:s länkning av data för 16–24 år, historisk statistik och antaganden.
Källor: SCB (AKU) och Konjunkturinstitutet.

Det är svårt att göra internationella jämförelser när det gäller unga och arbetsmarknaden på grund av institutionella och mättekniska skillnader mellan olika länder.¹⁰

För att förstå hur den höga ungdomsarbetslösheten bäst kan motverkas är det nödvändigt att förstå ungdomsarbetslöshetens orsaker och vilka unga som har de allvarligaste problemen. En viktig aspekt är att knappt hälften av de unga arbetslösa utgörs av heltidsstudenter som söker arbete, varav många studerar på gymnasie- eller högskolenivå och söker extra- eller feriejobb (se diagram 1.3). Vidare utmärker sig unga arbetslösa genom att de flesta har relativt korta arbetslöshetsperioder.

¹⁰ För att skapa bättre möjligheter till jämförelser mellan olika länder på området har regeringen beslutat att utreda jämförbarheten i arbetsmarknadsstatistiken för unga (dnr. Fi2012/3257). Se även Jämförbarhet i arbetsmarknadsstatistik för unga – metodologiska och institutionella skillnader mellan några utvalda länder (Statskontoret 2010:11), som bl.a. visar att det sätt som gymnasial yrkesutbildning organiseras på kan påverka jämförbarheten i ungdomsarbetslöshetsstatistiken.

Att unga ofta blir arbetslösa har i första hand att göra med att de ska gå från skola till arbetsliv. Till viss del kan några få korta perioder av arbetslöshet därmed betraktas som en del i ungdomars etableringsprocess på arbetsmarknaden. Men för en del unga är övergången från skola till arbetsliv problematisk och det kan ta lång tid innan de får en fast förankring på arbetsmarknaden. Ungdomar med ofullständiga betyg från grund- eller gymnasieskolan eller som är födda utomlands är grupper som löper en större risk att få bestående arbetsmarknadsrelaterade problem.

Det är dock inte bara vissa inom den grupp unga som enligt statistiken definieras som arbetslösa som har en problematisk arbetsmarknadssituation. Det finns också en grupp som befinner sig utanför arbetskraften och som varken studerar eller söker arbete. Kunskapen om denna grupp är begränsad och regeringen har därför tillsatt en utredning för att göra en översyn av hur arbetet med dessa unga kan utvecklas (dir. 2012:70).

Det finns ett flertal tänkbara strukturella orsaker till den höga ungdomsarbetslösheten, bl.a. utbildningssystemets utformning, övergången mellan skola och arbetsliv samt ingångslönerna och arbetsrättslagstiftningens utformning (se fördjupningsrutan Ungdomsarbetslöshetens orsaker).

Det finns därtill flera orsaker till att en tillfälligt hög arbetslöshet kan leda till att arbetslösheten mer varaktigt blir hög. Exempelvis kan det sociala trycket att söka arbete vara lägre när arbetslösheten är hög, vilket kan leda till både längre arbetslöshetsperioder och att risken för arbetslöshet ökar. Det är möjligt att effekterna av denna typ av förändrad normbildning kring arbetslöshet är särskilt stora bland ungdomar.¹¹

Sammantaget antyder den höga ungdomsarbetslösheten att fler vill och kan arbeta än de som får möjlighet, samtidigt som en del unga riskerar ett långvarigt utanförskap. Arbetslösheten bland unga är kostsam, såväl för individen som drabbas som för samhället.

Utrikes födda är relativt sett överrepresenterade inom gruppen arbetslösa ungdomar. Som

framgår av avsnitt 1.5.2 har dessa ungdomar delvis annorlunda problem än unga generellt med att etablera sig på arbetsmarknaden. Särskilda lösningar kan därför vara motiverade för denna grupp.

¹¹ För fler orsaker se exempelvis 2012 års ekonomiska vårproposition (prop 2011/12:100), s.112.

Ungdomsarbetslöshetens orsaker

Den svenska ungdomsarbetslösheten är hög i relation till arbetslösheten bland äldre, andra jämförbara länder och sett över tid. I diskussionerna kring orsakerna till ungdomsarbetslösheten har ett antal förklaringsfaktorer lyfts fram. Nedan beskrivs några tänkbara orsaker till den höga ungdomsarbetslösheten som diskuterats i forskningslitteraturen: utbildningssystemet och övergången mellan skola och arbetsliv, ingångslönerna och arbetsrättslagstiftningens utformning.¹²

Brister i utbildningssystemet och övergången mellan skola och arbetsliv

En viktig förklaring till ungdomsarbetslösheten kan vara att det finns brister i utbildningssystemet och i övergången mellan skola och arbetsliv. Konsekvenserna av detta är både att onödigt många unga flödar in i arbetslöshet och att framför allt de som lämnar gymnasieskolan utan fullständiga betyg möter en ökad risk för mer långvariga arbetsmarknadsproblem.¹³

Under en längre tid har mer än var tionde elev som lämnat grundskolan saknat behörighet till gymnasieskolan. Elever som har bristande förkunskaper från grundskolan får svårigheter att klara sina gymnasiestudier och att etablera sig på arbetsmarknaden. Forskning visar att unga utan fullföljd gymnasieutbildning oftare än andra har långvariga problem att etablera sig på arbetsmarknaden.¹⁴ Endast ca två tredjedelar av eleverna i gymnasieskolan tar i dag ut slutbetyg inom tre år. Huvuddelen av avhoppet utgörs av elever på yrkesprogrammen. Sverige har dock, i jämförelse med övriga nordiska länder, även stora avhopp från de studieförberedande programmen.¹⁵

Ett problem med yrkesprogrammen i gymnasieskolan är att de inte i tillräcklig omfattning förbereder de unga för arbetslivet. Eleverna är inte ”jobb-klara” när de tar examen.¹⁶ Detta kan sannolikt till viss del förklaras av att skolorna inte i tillräcklig utsträckning ger eleverna det arbetsplatsförlagda lärande som de enligt kursplanerna har rätt till.¹⁷ Därutöver medför frånvaron av kontakter med arbetslivet att unga får svårt att bygga upp nödvändiga nätverk för framtida jobbchanser. Bristen på nätverk och informella kontakter är enligt tillgänglig forskning viktiga faktorer som kan försvåra övergången från yrkesutbildning till arbetslivet.¹⁸

Ingångslönernas betydelse

En annan möjlig förklaring till den höga svenska ungdomsarbetslösheten kan vara den sammanpressade lönestrukturen och de förhållandevis höga ingångslönerna i Sverige.

I ett flertal internationella empiriska studier studeras sysselsättningseffekterna av höjda ingångslöner. Den empiriska litteraturen avser i huvudsak lagreglerade system. Majoriteten av dessa studier visar att ökade ingångslöner medför negativa effekter på sysselsättningen, men det finns även de som pekar i motsatt riktning.¹⁹ Det finns också ett visst stöd för att arbetsgivare tenderar att ersätta anställda med låg produktivitet med personer med högre produktivitet vid höjningar av ingångslönen.

Endast ett fåtal studier analyserar den svenska arbetsmarknaden. En studie av hotell- och restaurangbranschen visar att ingångslöneökningar är förknippade med att fler blir uppsagda eller av andra skäl separeras från sina anställningar (s.k. jobbseparationer).²⁰ En

¹² Se exempelvis Nordström Skans (2009), Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?, för en översikt.

¹³ Se Björklund m.fl. (2010), Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?.

¹⁴ Se Håkansson (2011), Ungdomsarbetslösheten – om övergångsregimer, institutionell förändring och socialt kapital, Olofsson (2003), Grundläggande yrkesutbildning och övergången skola-arbetsliv-en jämförelse och Björklund m.fl. (2010).

¹⁵ Se Bäckman m.fl. (2011), Dropping out in Scandinavia. Social exclusion and labour market attachment among upper secondary school dropouts in Denmark, Finland, Norway and Sweden.

¹⁶ Se OECD (2008), Economic Survey Sweden 2008.

¹⁷ Se Skolinspektionen (2011), Skolinspektionen rapport, påvisade 2011 att endast 72 procent av skolorna kunde tillgodose löftet om 15 veckors arbetsplatsförlagt lärande.

¹⁸ Se Ioannides och Loury (2004), Job Information Networks, Neighborhood Effects, and Inequality, för en översikt. Se även Lindahl (2010), Den gymnasiala yrkesutbildningen och inträdet på arbetsmarknaden och Håkansson (2011).

¹⁹ Se Neumark och Wascher (2007), Minimum Wages and Employment, för en översikt över ett stort antal internationella studier sedan början av 1990-talet.

²⁰ Se Skedinger (2006), Minimum Wages and Employment in Swedish Hotels and Restaurants.

annan studie analyserar den svenska handelsbranschen 2001–2005. Studien visar att löneökningar är kopplade till fler jobbseparationer bland mindre kvalificerade arbetare, men färre jobbseparationer bland högre kvalificerade arbetare.²¹ Resultaten indikerar att högre ingångslöner kan leda till att mindre kvalificerad arbetskraft ersätts av mer kvalificerad arbetskraft. Studien visar även att högre ingångslöner är förknippade med färre antal arbetade timmar bland ungdomar. En tredje studie analyserar ungdomars sysselsättning i den svenska verkstadsindustrin och resultaten antyder att ökningarna av ingångslöner för ungdomar under 1970-talet bidrog till en minskad efterfrågan på ung arbetskraft.²²

Forskningen tyder sammantaget på att höga ingångslöner bidrar både till att fler ungdomar blir arbetslösa och att vissa ungdomar får mer långvariga etableringsproblem på arbetsmarknaden. Det råder dock osäkerhet om i vilken utsträckning höga ingångslöner påverkar ungdomars sysselsättning och arbetslöshet.

Arbetsrättslagstiftningens konsekvenser

Arbetsrättslagstiftningens utformning kan också bidra till högre arbetslöshet bland unga. Ett ökat anställningsskydd ger enligt ekonomisk teori upphov till två motverkande effekter på sysselsättning och arbetslöshet.²³ Å ena sidan blir arbetsgivare mindre benägna att säga upp personal. Detta innebär att anställningstiderna ökar och utflödet till arbetslöshet minskar. Å andra sidan minskar nyrekryteringarna eftersom arbetsgivarna redan i sitt anställningsbeslut tar hänsyn till de eventuella kostnaderna för att säga upp personal. Den senare effekten talar för att ett strikt anställningsskydd leder till minskat utflöde från arbetslöshet och längre arbetslöshetstider.

Ekonomisk teori ger ingen vägledning till vilken effekt som överväger, således är den sammantagna effekten på sysselsättningen och arbetslösheten inte bestämd. Inte heller empirin ger en tydlig vägledning om den sammantagna effekten.

Ett anställningsskydd utformat för att skydda de redan anställda kan dock försvåra för inträdande grupper som t.ex. ungdomar. Empiriska studier visar också att ett strikt anställningsskydd har ogynnsamma effekter för ungas sysselsättning och arbetslöshet medan det motsatta gäller för äldre.²⁴ Detta innebär att en ökad flexibilitet som underlättar för unga att få jobb måste vägas mot de effekter det kan få för framför allt äldre. Det råder emellertid osäkerhet kring hur stor betydelse anställningsskyddets utformning har för den höga svenska ungdomsarbetslösheten.

²¹ Se Skedinger (2011), Effects of increasing minimum wages on employment and hours: evidence from Sweden's retail sector.

²² Se Edin och Holmlund (1994), Effekter av anställningsskydd.

²³ Se Skedinger (2008), Effekter av anställningsskydd – Vad säger forskningen?.

²⁴ Se Bertola m.fl. (2008), Labour Flexibility and Wages: Lessons from Spain, Botero m.fl. (2004), The Regulation of Labor samt Heckman och Pagés-Serra (2000), The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets.

Regeringens åtgärder

För att få fler unga i arbete föreslår regeringen både permanenta och temporära åtgärder, som främst syftar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och stärka kopplingen mellan skola och arbetsliv, men också till att möta den svaga konjunkturutvecklingen.

Starkare koppling mellan skola och arbetsliv

För att långsiktigt underlätta övergången från skola till arbetsliv har regeringen reformerat gymnasieskolan. Nu föreslås ytterligare åtgärder riktade till lärlingsutbildningen och den gymnasiala yrkesutbildningen. Regeringen anser att lärlingsutbildningar kan vara ett effektivt sätt att säkerställa att ungdomarna är förberedda för arbetsmarknaden efter utbildningen (se vidare fördjupningsrutan *Lärlingsutbildningar och ungas inträde på arbetsmarknaden*). Erfarenheterna av lärlingsutbildningar i flera andra länder är mycket goda och det finns skäl för Sverige att lära av dessa erfarenheter. Regeringen gör därför en satsning för att långsiktigt etablera lärlingsutbildningen som en bärande del av den gymnasiala yrkesutbildningen. Denna innefattar en permanent förlängning av anordnarbidragen för gymnasielärlingar och vuxenlärlingar på komvux. Vidare föreslås en höjning med 15 000 kronor per elev och år av den del av anordnarbidraget som går till arbetsgivaren för både gymnasie- och vuxenlärlingar.

Även med en expanderad lärlingsutbildning kommer den i huvudsak skolförlagda yrkesutbildningen fortsatt att vara viktig. För att skapa en gymnasial yrkesutbildning av god kvalitet med ökad genomströmning och färre avhopp föreslås fler behöriga yrkeslärare, förbättrad handledarutbildning och yrkesintroduktion samt stärkt kvalitet i det arbetsplatsförlagda lärandet. Regeringen ger också Skolverket ökade resurser för att fördjupa och bredda kunskapsbasen kring yrkes- och lärlingsutbildningar.

Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning har generellt sett svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. För att inom arbetsmarknadspolitikens särskilt motivera och stödja denna grupp unga arbetslösa att återuppta studierna föreslås en förlängning av den temporära satsningen inom folkhögskolan, liksom av möjligheten för vissa långtidsarbetslösa ungdomar att få ett högre studiebidrag samt

öronmärkta komvuxplatser. I anslutning till detta avser regeringen att initiera en kartläggning av hur kraven på att delta i studiemotiverande åtgärder inom jobbgarantin för ungdomar tillämpas.

Inom den kommunala vuxenutbildningen föreslår regeringen obligatoriska nationella prov med central rättning samt ökade aktivitetskrav och i tillämpliga fall krav på närvaro. Regeringen avser att ge utredningen om översyn av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå (dir. 2011:92) ett utvidgat uppdrag att föreslå hur aktivitets- och närvarokrav inom den kommunala vuxenutbildningen bör utformas. Utredningen ska vidare föreslå hur inrapporteringen av bristande studieaktivitet kan skärpas och se över möjligheten att tydligare koppla utbetalningen av studiemedel till studieaktivitet. Utredningen bör därutöver kartlägga de studerandes ekonomiska situation, inklusive försörjningen, på komvux.

En förutsättning för en snabbare övergång mellan skola och arbetsliv är att eleverna och deras föräldrar har kunskap och information om arbetsmarknadsutsikter efter olika utbildningar. För att hjälpa ungdomar att tidigt göra mer väl-informerade utbildningsval föreslår regeringen även åtgärder för att förbättra studie- och yrkesvägledningen i grund- och gymnasieskolan.

Åtgärder för att fortsatt möta den svaga konjunkturutvecklingen

För att fortsatt möta den svaga konjunkturutvecklingen föreslår regeringen en rad tillfälliga åtgärder inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken.

Utbildningssatsningarna omfattar utbildningar på olika nivåer. Ju fler utbildningsalternativ som erbjuds, desto bättre förutsättningar ges för en god matchning mellan individ och utbildning. Huvudprincipen för ytterligare satsningar inom utbildningssystemet ska vara att de som utbildar sig finansierar sin försörjning med studiemedel eftersom ett sådant system ger de studerande tydligare ekonomiska incitament att ta vara på utbildningen. Regeringen föreslår en tillfällig satsning på fler utbildningsplatser inom utbildningssystemet med fokus på gymnasiala yrkesutbildningar för vuxna (yrkesvux), lärlingar inom den gymnasiala vuxenutbildningen (vuxlärling), utbildningsplatser inom yrkeshögskolan och folkhögskolan samt utbildningsplatser till universitet och högskolor.

En permanent ökning av antalet platser på civil- och högskoleingenjörsutbildningarna föreslås för att möta näringslivets efterfrågan på ingenjörer.

Totalt omfattar dessa satsningar drygt 18 000 helårsplatser under 2013 till en total kostnad av ca 1 800 miljoner kronor (se tabell 1.6). Antalet personer som kommer att få del av utbildningsplatserna är dock betydligt högre eftersom flera kan dela på en helårsplats. En väsentlig del av de utökade platserna kommer att nå ungdomar, men också andra grupper så som utrikes födda och långtidsarbetslösa kommer kunna ta del av satsningen.

Tabell 1.6 Satsningar inom utbildningsområdet

Antal årsplatser

	2013	2014	2015	2016
Yrkesvux m.m.	9 400	6 150	0	0
Vuxlärling	2 000	2 000	2 000	2 000
Yrkeshögskolan	1 500	3 000	3 000	1 500
Universitet/högskolor	4 200	4 200	4 200	0
Civil- och högskoleingenjörsutbildningar ¹	200	600	1 000	1 300
Folkhögskolan	1 000	1 000	0	0
Totalt	18 300	16 950	10 200	4 800

¹ Permanent ökning.

Källa: Egna beräkningar.

Förbättrad matchning för unga

Inom arbetsmarknadsområdet föreslår regeringen att medel anslås för förstärkta förmedlingsinsatser vid Arbetsförmedlingen tidigt i arbetslösheten. Vidare föreslår regeringen att även långtidsarbetslösa ungdomar på försök ska kunna erhålla flyttningsbidrag, för att därigenom öka rörligheten på arbetsmarknaden. Regeringen avser även att ge ett uppdrag att kartlägga hur kravet på arbetssökande i jobbgarantin för ungdomar efterlevs. För att ytterligare stimulera arbetsgivare att anställa långtidsarbetslösa unga föreslås en förstärkning av nystartsjobben för unga.

Jobbpakt

Regeringen för diskussioner med fack och arbetsgivare om ytterligare ungdomssatsningar i inom ramen för en jobbpakt (se avsnitt 1.5.6). I en sådan jobbpakt skulle parterna ansvara för att betydligt fler unga anställs genom yrkesintroduktionsavtal, medan staten skulle kunna bidra till att stödja anställningar inom ramen för dessa avtal. Samtalen med arbetsmarknadens parter fortsätter under hösten 2012.

1.5.2 Ökade möjligheter till integration

Ökad sysselsättning är avgörande för att förbättra integrationen av utrikes födda. Genom arbete kan individen försörja sig själv, bidra till tillväxt och välfärd samt känna större delaktighet i samhället.

Arbetsmarknadssituationen för utrikes födda är generellt sett bekymmersam, även om variationen inom gruppen är mycket stor. Situationen är svårast för dem som har vistats kort tid i Sverige, för dem med kort utbildning, för kvinnor samt för dem med utomeuropeisk bakgrund.

Flera skäl till att etableringen på arbetsmarknaden tar lång tid

De utrikes föddas svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden beror på flera faktorer. En förklaring är att arbetsgivarna kan känna osäkerhet om deras kompetens och erfarenhet. För att motverka detta är det mycket viktigt med en fungerande validering av utrikes föddas utbildning och yrkeskompetens. Relativt höga ingångslöner och ett strikt anställningsskydd kan också bidra till att arbetsgivare kan tveka inför beslutet att anställa individer vars produktivitet de har svårt att värdera.

Mottagandet i kommunerna är av stor betydelse för integrationen och etableringen på arbetsmarknaden. En väl fungerande utbildning i svenska för invandrare är viktig eftersom goda kunskaper i svenska har stor betydelse för etableringen på arbetsmarknaden. Det svenska skolsystemet har inte i tillräcklig utsträckning lyckats stödja de elever som kommer till Sverige under skolåldern, vilket inneburit att dessa ungdomar har fått sämre förutsättningar för arbete och vidare studier. På senare år har många av de utrikes födda som kommit till Sverige i vuxen ålder haft en kort utbildning, vilket gör det svårare för dem att finna arbete då kompetenskraven ofta är höga.

Ytterligare en förklaring till de utrikes föddas problematiska arbetsmarknadssituation kan vara att tillgången till bra jobbrelaterade nätverk ofta är mindre bland utrikes födda än bland inrikes födda. Dessutom förekommer diskriminering på arbetsmarknaden, vilket oftare drabbar personer med utomeuropeisk bakgrund.

Lärlingsutbildningar och ungas inträde på arbetsmarknaden

Övergången från skola till arbetsliv kantas av utmaningar för många unga och det kan ta lång tid innan de får fast förankring på arbetsmarknaden. Att det finns höga trösklar in på arbetsmarknaden kan bero på den sammanpressade lönestrukturen med höga ingångslöner, skatteklivar samt lagar och avtal som gör det kostsamt för arbetsgivare att anställa. Även arbetsrättslagstiftningens utformning kan ha betydelse (se fördjupningsrutnan Ungdomsarbetslöshetens orsaker).

Därtill kan brister i utbildningssystemet och i kopplingen mellan skola och arbetsliv innebära att många unga står dåligt rustade för arbetslivet, vilket är en viktig förklaring till den höga ungdomsarbetslösheten. Ett problem med de gymnasiala yrkesprogrammen är att de inte i tillräcklig omfattning förbereder eleverna för arbetslivet. Skolorna ger inte eleverna det arbetsplatsförlagda lärande som de enligt kursplanerna har rätt till. Bristen på kontakt med arbetsplatser gör det svårare att bygga upp jobbrelaterade nätverk och informella kontakter som stärker de ungas framtida jobbchanser. Därutöver finns problem med stora avhopp från gymnasieskolan, framför allt inom yrkesprogrammen.

En väl fungerande yrkesutbildning ger förutsättningar för en smidig övergång mellan skola och arbetsliv och bidrar därigenom till en lägre ungdomsarbetslöshet. Lärlingsutbildningar kan vara ett sätt att säkerställa att ungdomarna är förberedda för arbetsmarknaden efter utbildningen. Flera länder med långa traditioner av lärlingsutbildningar, såsom Schweiz, Tyskland och Österrike, tillhör de OECD-länder som har lägst ungdomsarbetslöshet. Även Norge, som på 1990-talet integrerade lärlingssystemet i det reguljära utbildningssystemet, har en låg ungdomsarbetslöshet. I dessa länder består den gymnasiala yrkesutbildningen nästan uteslutande av lärlingsprogram.

Lärlingsutbildning i andra länder

Lärlingsutbildningar kan se ut på många olika sätt och kännetecknas framför allt av att en stor del av utbildningstiden är förlagd till en arbetsplats, samt av att det alltid finns en handledare som har ansvaret för att lärlingen lär sig de arbetsuppgifter som är förknippade med

det aktuella yrket. Centralt är att lärandet utvecklas huvudsakligen i direkt anslutning till produktionen och utbildningen syftar till att eleven ska få ett visst yrke. Det vanligaste är att lärlingen tillbringar tre till fyra dagar i veckan på arbetsplatsen och resterande tid i skolan. Andra upplägg finns, t.ex. kan perioder med heltid i skolan varvas med perioder med heltid på arbetsplatsen. Under skoltiden sker undervisning i dels allmänna skolämnen, dels yrkesämnena. Utbildningstiden är oftast mellan två och fyra år, och lärlingarna får lön från arbetsgivaren under lärlingstiden.

Lärlingarna börjar på en lön som i vissa länder är ungefär i nivå med det svenska studiebidraget. I takt med att lärlingen lär sig mer och mer ökar lärlingens arbetsförmåga och lön. Under den sista tiden som lärling brukar lönen ligga på ca 80 procent av en normallön inom det aktuella yrket. Mot slutet av lärlingstiden görs ett examensprov som resulterar i ett yrkesbevis. Proven är vanligen strikt reglerade och utformade i nära samarbete med arbetsmarknadens parter. Inom många yrkesområden har arbetsgivarna kommit att kräva att den sökande har ett yrkesbevis för att komma ifråga för anställning, vilket visar att arbetsgivarna har hög tilltro till de färdigheter och kunskaper som förmedlas genom lärlingsutbildningarna.

Tyskland, Schweiz och Österrike ställer tydliga krav på arbetsplatser för att de ska få ta emot lärlingar. Det ska finnas utbildade handledare och arbetsplatserna ska kunna visa att de kan ge lärlingen en allsidig utbildning. En arbetsgivare som inte på egen hand klarar detta kan gå ihop med andra arbetsplatser och bilda ett lärlingsnätverk som gemensamt tar hand om en eller flera lärlingar, som då roterar mellan arbetsplatserna.

Avhoppen från lärlingsutbildningarna i de ovan nämnda länderna är i allmänhet lägre än i de svenska gymnasiala yrkesprogrammen. För vissa elever kan det vara ett mer stimulerande sätt att tillgodogöra sig en gymnasieutbildning, då den tid som är förlagd i skolan är avsevärt mindre. Det ställs också tydligare krav på närvaro, i vissa fall längre arbetsdagar och mer ansvarstagande än i de skolförlagda yrkesprogrammen.

Fördelar med lärlingsutbildning

Ett lärlingssystem kan vara fördelaktigt både för lärlingen och för arbetsgivaren. Genom ett lärlingssystem får lärlingen en yrkesutbildning

väl anpassad till arbetslivets krav och nyttig arbetslivserfarenhet. Lärlingsutbildningen medför även kontakter och nätverk inom yrkesområdet, vilket underlättar jobbsökandet efter lärlingsperiodens slut.

För arbetsgivare kan lärlingssystemet vara en del av kompetensförsörjningen. De får flera år på sig att ge lärlingen bransch- och arbetsplats-specifika kunskaper och samtidigt möjlighet att bedöma om de vill anställa lärlingen efter fullgjord utbildning. Många arbetsgivare tar sig an fler lärlingar än de har möjlighet att anställa, och vissa företag har inte möjlighet att ha lärlingar alls. Gemensamt för alla arbetsgivare är dock att de drar fördel av ett system där ungdomarna utbildas på arbetsplatserna för att sedan direkt vara anställningsbara inom yrket.

Lärlingsutbildning i Sverige

I Sverige finns sedan 2008 möjlighet att gå de gymnasiala yrkesprogrammen som lärling. Det ställs samma formella krav på dessa elevers förkunskaper som i den skolförlagda yrkesutbildningen, utbildningsmålen är desamma och båda alternativen leder till gymnasial yrkes-

examen. Inom lärlingsutbildningen ska dock minst hälften av utbildningstiden vara arbetsplatsförlagd. Antalet lärlingar är fortfarande litet (färre än 2 000 elever påbörjade lärlingsutbildningar under höstterminen 2011) och det behövs fortsatta ansträngningar för att tydliggöra fördelarna med lärlingsprogram för såväl arbetsgivare som ungdomar. I denna proposition görs satsningar på lärlingsprogrammen i form av förlängda och höjda anordnarbidrag samt medel till utformning och etablering av en handledarutbildning.

Ett fåtal branscher, främst byggbranschen, har sedan länge egna lärlingsavtal. Utbildningarna ägs av partsorganisationerna, regleras av kollektivavtal och övervakas av yrkesnämnderna. Därutöver finns sedan några år tillbaka ett avtal om yrkesintroduktion för unga, mellan bl.a. IF Metall och Teknikarbetsgivarna (se avsnitt 1.5.6). Regeringen har även tillsatt en utredning som ska se över möjligheterna att inrätta en ny anställningsform, lärlingsprovanställning, som syftar till att underlätta för denna typ av lösningar (dir. 2011:87).

Tabell 1.7 Översikt av olika länders lärlingssystem

	Andel av varje årskull i lärlingssystem	Fördelning arbetsplats/skola	Ersättning till elev	Ersättning till arbetsgivare	Genomströmning
Tyskland	Ca 43%	Ca 70%/30%	I snitt 1/3 av genomsnittslönen i yrket.	Svårplacerade kan få stöd.	Ca 20% avbryter, men hälften av dem byter bara program och fortsätter annan lärlingsutbildning. Ca 90% av de som går upp klarar examinationen.
Österrike	Ca 40%	Ca 75%/25%	I snitt 1/3 av genomsnittslönen i yrket.	Ja, flertalet subventioner.	Ca 10% avbryter. Mellan 78% och 94% av de som går upp klarar examinationen.
Schweiz	Ca 55%	Ca 70%/30%	Mellan 10 och 20% av genomsnittslönen i yrket.	Ytterst sällan och liten.	Ca 20% avbryter. Ca 90% av de som går upp klarar examinationen.
Norge	Ca 30%	50%/50%	Mellan 30 och 80% av genomsnittslönen i yrket.	Ca 100 000 NOK för 2 år (+50 000 för traditionella yrken).	Ca 30% avbryter.
Sverige	Ca 2% ¹	Ca 50%/50%	Finns möjlighet men utgångspunkten är att lärlingarna får studiebidrag.	30 000 kronor per år.	Nyligen etablerat.

¹ I Sverige är lärlingsutbildningen på gymnasienivå under uppbyggnad. Den angivna siffran avser det första året med ett permanent system. I övriga länder är lärlingssystemen etablerade sedan länge.

Regeringens åtgärder

Mottagningen i kommunerna

Etableringsreformen har förstärkt arbetsmarknadsperspektivet i introduktionen av nyanlända. Regeringen har under 2012 genomfört åtgärder för att minska marginaleffekterna och därmed skärpt fokus på arbete i etableringsprocessen. Delar av etableringsreformen kan komma att behöva justeras och utvecklas ytterligare för att ge bästa möjliga resultat. Som underlag i detta arbete har regeringen gett Statskontoret i uppdrag att följa upp genomförandet av etableringsreformen. Statskontoret överlämnade sin rapport i juni 2012. Förslagen bereds nu i Regeringskansliet.

Ett antal förändringar av etableringsreformen föreslås redan i denna proposition. Regeringen avser att under hösten 2012 återkomma till riksdagen med en proposition om vissa tillfälliga undantag från den tidsfrist som finns inom vilken en anhörig behöver ansöka om uppehållstillstånd för att omfattas av etableringsreformen. Ändringen innebär att vissa anhöriga, som ansökt om uppehållstillstånd senare än två år efter det att anknytningspersonen första gången har tagits emot i en kommun, kan omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Förslaget avser anhöriga som har ansökt om uppehållstillstånd till och med utgången av 2013. Regeringen avser att under 2013 återkomma till riksdagen med en proposition om en permanent utvidgning som innebär att tidsgränsen ändras från två till sex år. Regeringen avser därtill att se över möjligheterna att genomföra ytterligare förändringar i regelverken för nyanländas etablering som innebär att det införs krav för nyanlända på att acceptera ett erbjudande om lämpligt arbete liknande de krav som ställs i arbetslöshetsförsäkringen.

Eftersom antalet nyanlända personer som omfattas av etableringslagen väntas öka de närmaste åren föreslår regeringen även att Arbetsförmedlingen tillförs ytterligare resurser. Vidare föreslås flera åtgärder för att öka möjligheterna till arbetsplatsförlagda insatser för personer inom etableringsuppdraget. Det sker dels genom ett praktiskt basår som ska bestå av arbetsträning som kan kombineras med svenskundervisning och utbildning riktad mot behoven på den arbetsplats där arbetsträningen bedrivs, dels genom införandet av en möjlighet för

arbetsgivare att erhålla merkostnadsersättning vid arbetsträning.

Regeringen föreslår att medel avsätts för att skapa ett prestationsbaserat ersättningssystem för kommuner som sluter överenskommelser om flyktingmottagande. För att stimulera ett snabbt kommunmottagande föreslås också en möjlighet för kommuner att ansöka om kostnadstäckning för hyreskostnader som uppstått innan nyanlända kunnat flytta in.

Även de barn som vistas i landet utan tillstånd bör ha möjlighet att gå i skola. Regeringen anser att dessa barn i huvudsak ska ges samma rätt till utbildning i förskoleklass, grund- och gymnasieskola som barn som är bosatta i landet. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2013. Förslaget är en del i ramöverenskommelsen om migrationspolitik mellan regeringspartierna och Miljöpartiet de gröna.

Föräldraförsäkringen

Regeringen aviserade i 2012 års ekonomiska vårproposition att den avsåg att pröva möjligheterna att vidta åtgärder för att motverka att utrikes födda kvinnor under lång tid står utanför arbetskraften. Regeringen avser att återkomma med förslag om att möjligheten att ta ut föräldrapenning efter barnets fyraårsdag begränsas (se vidare avsnitt 1.7.2).

Utbildningsåtgärder

En relevant utbildning är avgörande för arbetsmarknadsutfallet, varför regeringen föreslår ett antal åtgärder på utbildningsområdet riktade till utrikes födda. Bland annat föreslås utökad undervisningstid för nyanlända elever i grundskolan, kartläggning och uppföljning av nyanlända elevers kunskaper, kompetensutveckling för lärare samt information om skolväsendet och det fria skolvalet på flera språk.

Goda kunskaper i svenska språket kan vara avgörande för individens möjligheter till självförsörjning. Regeringen har under de senaste åren bedrivit ett omfattande arbete för att höja kvaliteten inom utbildningen svenska för invandrare (sfi). Regeringen går nu vidare och föreslår ett tillfälligt statsbidrag för kvalitetshöjande insatser inom sfi.

Ökad efterfrågan och entreprenörskap

För att öka efterfrågan på utrikes födda på arbetsmarknaden föreslås vissa förstärkningar av instegsjobben, t.ex. att instegsjobb på heltid ska kunna erhållas i 12 månader. Därtill föreslås

åtgärder för en mer effektiv validering av nyanländas utbildning och kompetens. Entreprenörskap bland utrikes födda stimuleras genom satsningar på rådgivning om import- och exportmarknader och informationsinsatser om den svenska upphandlingsmarknaden på olika språk föreslås.

Kommunernas arbete mot utanförskap

Regeringen föreslår en tillfällig satsning för att genom ett prestationsbaserat bidrag stimulera kommunernas arbete för att minska utanförskapet i de 15 stadsdelar som valts ut för specialinsatser inom ramen för programmet urban utveckling.

1.5.3 Ökade möjligheter för långtidsarbetslösa

Andelen av de arbetslösa som varit arbetslösa relativt lång tid har ökat under finans- och skuldkrisen. Långtidsarbetslösheten är ett allvarligt problem eftersom chansen att hitta ett jobb minskar med tiden som arbetslös. Långa arbetslöshetsperioder gör det i allmänhet svårare för individen att få arbete och ökar risken för varaktigt utanförskap. Förutom de stora konsekvenserna för den enskilde förlorar samhället produktionskapacitet och får minskade skatteintäkter, samtidigt som kostnaderna för t.ex. arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och ekonomiskt bistånd ökar. Stora skillnader i olika gruppers möjligheter på arbetsmarknaden skapar orättvisor och kan leda till sociala spänningar i samhället.

Det är därför en viktig utmaning att säkerställa att långtidsarbetslösa får det stöd de behöver för att hitta ett arbete. Vidare krävs insatser som motverkar att fler blir långtidsarbetslösa. En effektiv arbetsförmedling och en väl utformad arbetslöshetsförsäkring är nödvändiga för att kunna möta långtidsarbetslösheten.

För att öka de långtidsarbetslösas konkurrenskraft på en arbetsmarknad med sammanpressad lönestruktur och relativt höga ingångslöner är lönesubventionerade anställningar ett viktigt instrument. Det finns i dag flera olika former av lönesubventionerade anställningar att tillgå för

arbetsgivare som anställer personer som av olika skäl varit borta från arbetsmarknaden en längre tid.²⁵ Exempelvis kan en ung person som har varit arbetslös i minst 18 månader genom ett särskilt anställningsstöd få en månadslön på 20 000 kronor före skatt, medan arbetsgivaren endast har en lönekostnad på ca 3 800 kronor.

Långtidsarbetslösa med kort utbildning kan också vara i behov av ytterligare utbildning för att bli konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden.

Regeringens åtgärder

Regeringen bedömde i samband med budgetpropositionen för 2012 att uppföljningen av arbetslösas jobbsökande behövde öka och att fler åtgärder skulle vidtas tidigt i arbetslöshetsperioderna för att motverka att fler blir långtidsarbetslösa. Regeringen bedömde också att stödet till långtidsarbetslösa behövde förbättras genom en ökad aktivitet och kvalitet i jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för unga. Efter förslag från regeringen beslutade riksdagen om resurstillskott till Arbetsförmedlingen för dessa ändamål. Hittills har reformerna inte fått fullt genomslag på t.ex. aktivitetsnivån. Arbetsförmedlingens implementering av reformerna pågår dock under hela 2012. Regeringen följer utvecklingen noga och lämnar redan i denna proposition förslag på ytterligare åtgärder för att möta långtidsarbetslösheten.

För att underlätta för personer i jobb- och utvecklingsgarantin att få ett arbete föreslås att det höjda taket samt handledarstödet i det särskilda anställningsstödet görs permanent, samtidigt som den ytterligare förstärkningen av detta handledarstöd förlängs för deltagare i sysselsättningsfasen. Möjligheten till att delta i t.ex. arbetsmarknadsutbildning i sysselsättningsfasen föreslås också förlängas. För att lönesubventioner, såsom anställningsstödet, ska förbättra svaga gruppers anställningsbarhet krävs att de är väl kända bland arbetsgivarna. Regeringen avser därför att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att förbättra

²⁵ För en översikt se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100), s.118.

informationen om anställningskostnaderna för olika stödformer.

För att motverka att arbetslösheten biter sig fast till följd av den svaga konjunkturen föreslås vidare en förstärkning av de tidiga arbetsmarknadspolitiska insatserna. Inom arbetsmarknadspolitiken föreslår regeringen att medel tillförs för fler praktik- och utbildningsplatser för personer med hög risk för långtidsarbetslöshet. Förslaget motsvarar ca 9 500 platser 2013 och 4 750 platser 2014.

1.5.4 Ökade möjligheter för personer med funktionsnedsättning

Många personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga står långt ifrån arbetsmarknaden och gruppen förväntas växa till följd av att fler personer kommer in på arbetsmarknaden, bl.a. från sjukförsäkringen. Förutsättningarna för dessa personer att finna och behålla ett arbete måste förbättras. Alla ska ha möjlighet att delta i arbetslivet utifrån sina förmågor och förutsättningar.

En tänkbar förklaring till den svåra arbetsmarknadssituationen bland personer med funktionsnedsättning kan vara att arbetsgivare kan sakna information om vilken typ av hjälp de kan få för att anställa dem, t.ex. i form av lönesubventionerade anställningar. En ytterligare förklaring kan vara normer och attityder i arbetslivet. Det kan även förekomma att vissa personer med funktionsnedsättning diskrimineras på arbetsmarknaden.

Regeringens åtgärder

För att förbättra förutsättningarna för personer med funktionsnedsättning att få ett arbete, ökas möjligheten att få individuellt stöd på en ny arbetsplats (s.k. SIUS). Detta bedöms vara särskilt viktigt för unga med aktivitetsersättning. Vidare avser regeringen öka flexibiliteten i användandet av stödinsatser för denna grupp.

Därtill avser regeringen att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att förbättra sin information till arbetsgivare om olika stödformer vid anställning. Regeringen föreslår också ett praktikprogram inom statliga myndigheter för personer med funktionsnedsättning.

1.5.5 En stärkt arbetslinje och tydligare krav

Arbetslinjen innebär att krav på den enskilde att försöka hitta en egen försörjning kombineras med stöd och drivkrafter till arbete. Erfarenheten visar att övergången från arbetslöshet till sysselsättning ökar när förmedlingsinsatser kombineras med kontroll av arbetssökandet. Enligt regeringen bör samtliga arbetslösa aktivt söka arbete. Samma krav bör därför i princip ställas på arbetslösa som uppstår aktivitetsersättning, aktivitetsstöd eller ekonomiskt bistånd. Uppföljningsåtgärderna i de olika regelverken bör generellt sett också vara likartade.

Oavsett vilken typ av ersättning individen erhåller har Arbetsförmedlingen i uppdrag att följa upp arbetssökandet hos de personer som är inskrivna som arbetslösa vid förmedlingen. Det gäller också i fråga om personer som uppstår ekonomiskt bistånd.

Arbetslöshet är den vanligaste anledningen till att ekonomiskt bistånd lämnas. För de individer där så är fallet är det viktigt att Arbetsförmedlingen i så stor utsträckning som möjligt stödjer kommunen i dess arbete att säkerställa att individen står till arbetsmarknadens förfogande.

Regeringens åtgärder

Regeringen ser ett fortsatt behov av reformer för att förtydliga de krav som gäller för alla som uppstår arbetsmarknadsrelaterade ersättningar eller försörjningsstöd från det offentliga. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2012 flera åtgärder för att bl.a. förbättra kontrollen och uppföljningen av de arbetslösa arbetssökande. Genomförandet av dessa reformer bör noga följas och säkerställas. I anslutning till denna proposition föreslås också att uppföljningsåtgärderna inom arbetslöshetsförsäkringen reformeras så att åtgärderna blir fler och effektivare. Det blir också tydligare att den arbetslöse själv ska ansvara för att visa att denne söker efter jobb.

I syfte att öka likabehandlingen avser regeringen att göra en översyn av uppföljningsåtgärderna i aktivitetsstödet för att harmonisera dem med åtgärderna inom arbetslöshetsförsäkringen. Översynen tar sikte på förslag eller

avisering av förändringar av regelverket i samband med budgetpropositionen för 2014. För 2013 avser regeringen att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att säkerställa implementeringen av de krav som finns i respektive program. Regeringen avser också att införa krav på nyanlända i etableringsreformen att acceptera ett erbjudande om lämpligt arbete i hela landet i likhet med de krav som ställs i arbetslöshetsförsäkringen.

Mottagaren av ekonomiskt bistånd måste själv ge sitt medgivande för att Arbetsförmedlingen ska kunna ge information till kommunen för socialtjänstens biståndsbedömning. Regeringen avser att ge Socialstyrelsen i uppdrag att främja informationsspridningen om hur kommuner och Arbetsförmedlingen kan samverka för att stödja arbetssökandet för biståndstagare, bl.a. om hur Arbetsförmedlingen effektivt kan kommunicera med socialtjänsten om detta arbetssökande. Regeringen föreslår vidare att Arbetsförmedlingen tillförs resurser för att stärka uppföljningen av biståndstagares arbetssökande. I syfte att förbättra informationsutbytet rörande biståndstagares arbetssökande kommer vidare Arbetsförmedlingen att bedriva en aktiv dialog med aktörer på nationell och regional nivå. Regeringen avser även att analysera hur uppföljningen av arbetssökandet för dem med ekonomiskt bistånd ytterligare kan effektiviseras.

Underlätta övergången från ekonomiskt bistånd till arbete

För att stärka drivkrafterna för övergång till arbete eller utökning av arbetstiden för personer med ekonomiskt bistånd avser regeringen att föreslå att beräkningen av försörjningsstöd ska ändras så att endast en del av arbetsinkomsten påverkar bedömningen av rätten till bistånd. Regeringens avsikt är att förändringen ska kunna träda i kraft den 1 juli 2013. Regeringen avser att under våren 2013 återkomma till riksdagen om reformens närmare utformning.

Regeringen anser inte att kommunernas möjlighet att anordna arbetsmarknadsverksamhet för personer med försörjningsstöd och ställa krav på deltagande för rätt till stöd ska bero på den sökandes ålder. Regeringen avser därför att föreslå att kommunerna ges möjlighet att ställa samma krav på deltagande i praktik och kompetenshöjande insatser för personer med försörjningsstöd oavsett personens ålder.

Regeringen avser att under våren 2013 återkomma till riksdagen i frågan.

År 2008 infördes en ny bestämmelse i socialtjänstlagen som innebar att det vid beräkningen av försörjningsstödet storlek ska bortses från barns och skolungdomars arbetsinkomster upp till ett halvt prisbasbelopp per kalenderår. Syftet med ändringen var att stärka anknytningen till arbetsmarknaden för ungdomar i hushåll som är beroende av försörjningsstöd. Regeringen aviserar nu en höjning av denna inkomstgräns till ett prisbasbelopp.

1.5.6 Önskvärt med fler partsöverenskommelser

Regeringen ser positivt på de samtal som har ägt rum mellan vissa av arbetsmarknadens parter under de senaste åren, bl.a. kring hur ungas inträde på arbetsmarknaden kan underlättas och hur jobben kan bevaras i svåra ekonomiska kriser genom s.k. korttidsarbete. I Regeringskansliet utreds för närvarande hur ett system för s.k. korttidsarbete skulle kunna utformas. Under hösten 2012 inleder Privattjänstemannakartellen och Svenskt Näringsliv förhandlingar om omställningsfrågor. Landsorganisationen och Svenskt Näringsliv har inlett ett partsgemensamt arbete om omställningsfrågor.

Regeringen vill stödja ytterligare ansträngningar från alla parter med att hitta breda överenskommelser som ger plats för fler personer på arbetsmarknaden eller generellt förbättrar arbetsmarknadens funktionssätt. Regeringen för samtal med arbetsmarknadens parter om hur inträdet för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden ska kunna underlättas. Dessa samtal fortsätter under hösten 2012.

Under de senaste åren har det inom vissa kollektivavtalsområden slutits avtal om yrkesintroduktion. Dessa avtal syftar till att underlätta arbetsmarknadsinträdet för unga. Avtalen, som i detalj skiljer sig åt mellan olika avtalsområden och som ännu omfattar få unga, innebär i korthet att en ung person kan anställas till en lön som är lägre än rådande ingångslön samtidigt som denne erbjuds utbildningsinsatser. Regeringen bedömer att avtal om yrkesintroduktion kan bidra till att underlätta arbetsmarknadsinträdet och minska ungdomsarbetslösheten. Regeringen vill stödja parts-

överenskommelser i syfte att fler avtal om yrkesintroduktion ska tecknas och att fler anställningar kommer till stånd inom ramen för dessa avtal. I en sådan jobbpakt skulle parterna ansvara för att betydligt fler unga anställs genom yrkesintroduktionsavtal, medan staten skulle kunna bidra till att stödja anställningar inom ramen för dessa avtal.

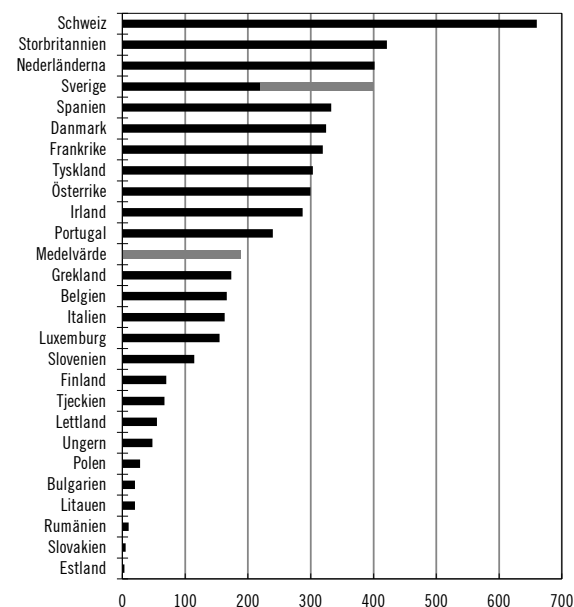
1.6 Ett stabilt finansiellt system och stärkt konsumentskydd

En stabil och väl fungerande finansiell sektor är en förutsättning för investeringar, produktion, sysselsättning och sparande. Finansiella kriser har visat sig vara mycket kostsamma och utgör därför ett allvarligt hot mot de offentliga finanserna och ett lands ekonomiska utveckling. Arbetet med att säkerställa ett stabilt finansiellt system i spåren av den finansiella krisen är därför högt prioriterat, särskilt mot bakgrund av den pågående finans- och skuldskrisen i ett antal av EU-länderna.

Sverige har en av de största banksektorerna i Europa, mätt som bankernas totala tillgångar som andel av BNP (se diagram 1.4). Att Sverige har en stor banksektor beror bl.a. på att svenska banker har en relativt stor verksamhet utomlands. Eventuella problem i den utländska verksamheten kan sprida sig till den svenska verksamheten och därigenom påverka den svenska ekonomin negativt. De svenska bankerna finansierar dessutom sin verksamhet i hög utsträckning på den internationella marknaden. Denna typ av finansiering är ofta problematisk i tider av finansiell stress.

Diagram 1.4 Banktillgångar i förhållande till BNP i respektive land

Procent av BNP



Anm.: Den ljusare delen av Sveriges stapel visar de fyra storbankernas tillgångar utomlands i förhållande till Sveriges BNP. I övriga länder i diagrammet ingår bankernas tillgångar utomlands i de svarta staplarna.
Källa: Riksbanken.

Det finns många fördelar för ett land av att ha en stor banksektor, bl.a. genom att företag och hushåll får tillgång till ett stort utbud av finansiella tjänster. En stor banksektor medför dock att ett land blir sårbart för störningar i det finansiella systemet. En finansiell kris, som innebär att staten tvingas agera för att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet, riskerar därmed att bli mer kostsam för Sverige än för många andra länder.

Om skuldskrisen i Europa skulle förvärras och spridas ytterligare är regeringen beredd att vidta nödvändiga åtgärder i syfte att säkerställa den finansiella stabiliteten. Regeringen fortsätter även arbetet med förebyggande åtgärder som främjar den finansiella stabiliteten och som minskar risken för att skattebetalarna ska behöva betala för ett högt risktagande hos bankerna.

1.6.1 Skärpta kapitaltäckningsregler

Ur ett stabilitetsperspektiv är det nödvändigt att bankernas verksamhet finansieras av en tillräckligt hög andel eget kapital. De fyra svenska storbankerna har kärnprimärkapital på mellan 12 och 17 procent av deras riskvägda tillgångar.²⁶ Det är höga nivåer, både i en internationell jämförelse och i förhållande till gällande minimikrav. Eftersom den svenska banksektorn är jämförelsevis stor och gränsöverskridande är det enligt regeringen nödvändigt att de svenska bankerna har en större andel eget kapital än bankerna i länder med mindre banksektorer. Därmed blir bankerna mer motståndskraftiga mot förluster. Regeringen har tillsammans med Riksbanken och Finansinspektionen aviserat att kravet på storbankernas kärnprimärkapital under 2013 ska höjas till 10 procent av de riskvägda tillgångarna. Kravet höjs sedan till 12 procent 2015. Inom ramen för de nya kapitaltäckningsreglerna på EU-nivå har regeringen aktivt och framgångsrikt verkat för att medlemsstaterna ska få sätta högre nationella krav. Motivet till detta är Sveriges stora och starkt sammankopplade banksektor.

De svenska bankerna finansierar sig i hög utsträckning genom lån på marknaden, inte minst i utlandet. Vid utgången av 2011 utgjordes över hälften av bankernas marknadsupplåning av lån i utländsk valuta. Det är en finansieringsform som kan vara svår att upprätthålla i kristider. När den finansiella krisen träffade den amerikanska ekonomin var det t.ex. för svenska banker särskilt svårt att ta upp lån i amerikanska dollar. En större andel inhemsk finansiering, särskilt i form av eget kapital, kan minska beroendet av lätttrörligt kapital.

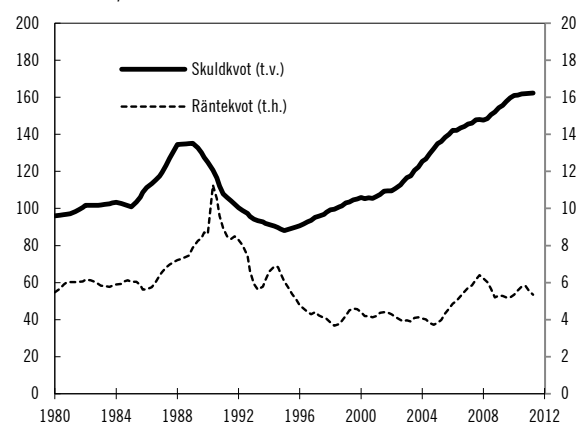
En stor del av bankernas finansiering utgörs av insättningar från hushållen. Dessa är i normalfallet en mycket stabil finansieringsform. För att upprätthålla finansiell stabilitet är det därför angeläget att hushållens insättningar tryggas genom insättningsgarantin.

Vid sidan av riskerna på inlåningssidan i banksystemet finns risker på utlåningssidan, främst i form av potentiella kreditförluster. Allmänt sett ökar risken för kreditförluster när

utlåningsvolymen ökar. Därmed kan en hög skuldsättning hos hushåll och företag utgöra en större risk för finansiell instabilitet. De svenska hushållens samlade skulder har under de två senaste åren stabiliserats på ca 160 procent av deras sammanlagda disponibla inkomster (se diagram 1.5).²⁷ Trots den höga nivån finns det faktorer som talar för att risken för att hushållen skulle få stora problem att klara sina skulder är låg. Räntekvoten, dvs. räntekostnaderna efter skatteavdrag som andel av de disponibla inkomsterna, ligger nära genomsnittet för de senaste 30 åren. Ett lägre ränteläge de senaste 15 åren har alltså gjort att hushållen kan bära en större skuld utan att det med nödvändighet påverkar risken för finansiell instabilitet.

Diagram 1.5 Hushållens skuldkvot och räntekvot

Procent av disponibel inkomst



Källor: Reuters, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Regeringen har höga ambitioner när det gäller omfattningen av och kvaliteten i den finansiella tillsynen. Arbetet med att stärka regelverken och tillsynen av de finansiella företagen och marknaderna ska intensifieras ytterligare. Sammantaget har kraven på Finansinspektionen ökat och regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2012 att resurserna till myndigheten successivt behöver öka 2012–2014.

²⁶ Avser beräkningsprinciper för kapitaltäckning enligt Basel 2 för halvårsskiftet 2012 enligt bankernas egna kvartalsrapporteringar.

²⁷ De sänkningar av skatten på boende som gjorts efter 1991 beräknas ha bidragit till att bostadspriserna har ökat med ca 10 procent (Riksbanken (2011), Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden). Detta leder på sikt till en högre skuldsättning hos hushållen.

1.6.2 Starkare konsumenter

Finansiella produkter och tjänster har stor betydelse för den enskilde konsumentens privatekonomi, t.ex. när det gäller pensionssparande och bostadslån. Tillgången till denna typ av produkter gör det möjligt för hushållen att fördela konsumtionen över livet och sprida riskerna. Utbudet av produkter ökar ständigt. Det är därför viktigt med tydlig information och en hög grad av transparens så att konsumenten dels ges god insikt i själva produkten, dels ges förutsättningar att välja mellan olika produkter från olika finansiella företag.

En väl fungerande finansmarknad förutsätter kunniga och välinformerade konsumenter. En central utmaning för politiken på finansmarknadsområdet är att minska det kunskaps- och informationsunderläge som konsumenten befinner sig i. Bättre kunskap och tydligare information kan på sikt öka förtroendet mellan aktörerna på de finansiella konsumentmarknaderna. I vissa fall är det dock motiverat med mer ingripande åtgärder, t.ex. vid försäljning av komplexa finansiella produkter (s.k. strukturerade produkter).

Lånekontrakt mellan långgivare och låntagare måste upprättas enligt sunda principer och vara utformade på ett sådant sätt att åtagandet kan uppfyllas även om bostadspriserna faller eller om låntagaren blir arbetslös. Det är också viktigt att räntemarginalerna återspeglar den underliggande risken, att belåningsgraden är tillräckligt låg så att fallande bostadspriser inte urholkar värdet på säkerheten till lånet i alltför stor utsträckning och att hushållen uppmärksammas på kostnadsfördelarna med att amortera på sina lån.

Regeringens åtgärder

Regeringen anser att utbudet av finansiella produkter behöver genomlysas och att konsumentskyddet på finansmarknaderna behöver stärkas. Ett led i detta är att stärka myndigheternas tillsyn över finansmarknaden. Finansinspektionens ökade resurser ger bättre förutsättningar att stärka konsumentskyddet. Utöver Finansinspektionen har även Konsumentverket i uppdrag att granska och övervaka finansmarknaden, särskilt avseende information om och marknadsföring av finansiella produkter. Regeringen förstärker nu

Konsumentverkets uppdrag och ger myndigheten ökade medel för tillsynsåtgärder på det finansiella området.

I syfte att stärka konsumenternas möjligheter att efterfråga finansiella produkter som är anpassade till deras ekonomiska situation och riskvillighet, fortsätter regeringen att satsa på finansiell folkbildning. Det tidigare aviserade resurstillskottet till Finansinspektionen 2013 ger myndigheten möjlighet att ytterligare intensifiera satsningen på informations- och utbildningsåtgärder.

Regeringen arbetar också aktivt på EU-nivå för att uppnå ett mer ändamålsenligt rådgivningsbegrepp. De olika lagar för distribution av finansiella produkter som gäller i dag är inte tillräckliga. Regeringen överväger även en nationell översyn av rådgivningsmarknadens reglering.

Finansmarknadens dynamik medför att nya produkter och tjänster hela tiden växer fram. Det kan innebära att företag erbjuder olika finansiella tjänster och produkter utan att verksamheten tillståndsprövas eller står under Finansinspektionens tillsyn. Ett exempel är kreditgivning till konsumenter i form av snabb lån, ofta med extremt höga effektiva räntesatser. Den typen av lån resulterade i över 33 000 ärenden om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten under 2011. Ett annat exempel är viss inlåningsverksamhet som kan bedrivas utan banktillstånd, vilket bl.a. innebär att pengarna inte är skyddade av insättningsgarantin. Regeringen ser nu över regelverket och behovet av tillstånd för dessa verksamheter.

Regeringen vill också öka transparensen, särskilt på bolånemarknaden. Regeringen avser därför att ge Finansinspektionen i uppdrag att utreda möjliga åtgärder för hur bankerna ska kunna öka kundernas insyn i hur utlåningsräntorna bestäms och överväga om bankerna bör åläggas att publicera finansieringskostnaden för en viss typ av bolån. Därmed får konsumenterna en tydligare bild av vilket förhandlingsutrymme som finns vid tecknande av bostadslån.

Därutöver pågår ett lagstiftningsarbete för att ta fram en mer rättvis och enkel modell för beräkning av den s.k. ränteskillnadsersättningen vid förtidsinlösen av bundna bostadslån. Syftet är att öka rörligheten på bankmarknaden.

1.7 Velfärd för alla och jämnare fördelning

Regeringens velfärdspolitik är inriktad på att upprätthålla en god tillgång till vård och omsorg av hög kvalitet, ett tryggt samhälle för alla samt en jämnare inkomstfördelning.

1.7.1 Mer tillgänglig och trygg vård och omsorg

Ett velfärdssamhälle ska erbjuda sina medborgare en god tillgång till sjukvård och omsorg av hög kvalitet. Detta är avgörande för den enskildes trygghet och välbefinnande. Regeringens mål för sjukvården och omsorgen är att hela befolkningen, oavsett inkomst och bakgrund, ska erbjudas en behovsanpassad, tillgänglig och effektiv vård och omsorg av god kvalitet. Det är också centralt att äldre personer ska kunna leva ett aktivt liv samt ha inflytande i samhället och valfrihet i sin vardag. En mångfald av utförare inom velfärdssektorn ökar valfriheten och stimulerar till utveckling av nya arbetssätt som gynnar såväl patienter och brukare som personal.

Regeringen har inom vård- och omsorgsområdet vidtagit åtgärder som har bidragit till betydande förbättringar i form av ökad tillgänglighet och patientsäkerhet. Vårdköerna har kortats genom den s.k. kömiljarden och fler har fått möjlighet att välja vårdgivare genom lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Det finns dock behov av att fortsätta att förbättra vården och omsorgen, inte minst mot bakgrund av uppmärksammade brister i delar av äldreomsorgen.

Regeringens åtgärder

Utgångspunkten för de åtgärder som regeringen föreslår inom sjukvårds- och omsorgsområdet är att nyttan av åtgärderna ska tillfalla patienter och brukare i form av förbättrad kvalitet och effektivitet samt skattebetalarna i form av en förbättrad resursanvändning. Landsting och kommuner är huvudmän för sjukvården och omsorgen. Statens insatser för att påverka och värna kvaliteten på dessa områden sker därför främst genom lagstiftning, tillsyn och stimulansbidrag, samt att ta fram, sammanställa och förmedla kunskap.

För att främja en bättre kvalitet inom sjukvården och omsorgen föreslår regeringen en förstärkning av den statliga tillsynen i form av ett resurstillskott. Regeringens avsikt är därutöver att under hösten 2012 återkomma till riksdagen med förslag om att inrätta en renodlad inspektionsmyndighet. Sammantaget kan regeringens förslag leda till en mer kraftfull och effektiv tillsyn av sjukvård och omsorg.

Regeringen föreslår också en satsning på att utveckla och erbjuda s.k. hälsokonton. Genom ett personligt hälsokonto ges individen tillgång till sin vårdinformation och möjligheterna till delaktighet i sin egen hälsoutveckling stärks. Individen ges bl.a. tillgång till sin vårdinformation, t.ex. journaluppgifter. Syftet med satsningen är att stärka den enskilda människans ställning och delaktighet i vården.

Regeringen avser att föreslå att personer som vistas i landet utan tillstånd ska ges utökad tillgång till offentligt subventionerad sjukvård fr.o.m. den 1 juli 2013. En proposition med detta innehåll kommer att lämnas till riksdagen under våren 2013. Förslaget är en del i ramöverenskommelsen om migrationspolitik mellan regeringspartierna och Miljöpartiet de gröna.

Mångfald och krav på ägare inom velfärdssektorn
Mångfalden av aktörer inom de offentliga velfärdstjänsterna har ökat under senare år. Utvecklingen är positiv. Människors valfrihet och möjlighet till självbestämmande har ökat. Genom ökade möjligheter att välja utförare av offentligt finansierade tjänster förväntas även tillgängligheten, kvaliteten och effektiviteten öka i de insatser som erbjuds. Samtidigt har frågor kring kvalitet, vinster, försäljningar och privata aktörer inom velfärdssektorn aktualiserats på senare tid. Samhället har legitima krav på att de som äger och driver verksamhet inom skola, vård och omsorg levererar hög kvalitet på sina tjänster och inte agerar ekonomiskt kortsiktigt.

Regeringen avser att tillsätta en utredning med uppdraget att utreda vilka möjliga villkor, utöver redan befintliga krav, som bör ställas på ägare eller företagsledning inom velfärdssektorn i samband med att tillstånd beviljas för en verksamhet. Kraven ska utformas på sådant sätt att de främjar att verksamhet inom velfärdssektorn fortsatt kan bedrivas i olika drifts- och ägarformer. Det är viktigt att utbudet av utförare inom velfärdssektorn inte minskar, utan att mångfalden kan fortsätta att utvecklas.

Utredningen bör därför också ha som uppdrag att se över olika sätt att främja utvecklingsmöjligheter för mindre aktörer inom välfärdsområdet, framför allt vad gäller kapitaltillgången.

1.7.2 Ökad valfrihet och trygghet för föräldrar

Sverige har en ambitiös familjepolitik som ska göra det möjligt att förena familjeliv och yrkesliv för både kvinnor och män och bl.a. bidra till ökad valfrihet och makt över den egna livssituationen för alla barnfamiljer. Regeringen har därför infört en möjlighet för föräldrar att från 2012 kunna ta ut föräldrapenning samtidigt i trettio dagar under barnets första levnadsår. Vidare har regeringen 2012 förenklat jämställdhetsbonusen och förstärkt bostadsbidraget. Regeringen aviserade i 2012 års ekonomiska vårproposition att den avsåg att pröva möjligheter att vidta åtgärder för att motverka att utrikes födda kvinnor under lång tid står utanför arbetskraften.

Regeringens åtgärder

Regeringen bedömer att en förändring i föräldrapenningens konstruktion kan förbättra möjligheterna för bl.a. nyanlända utrikes födda kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringen avser därför att återkomma med förslag om att högst 20 procent av de 480 föräldrapenningdagarna ska kunna sparas till tid efter barnets fyraårsdag, vilket innebär att föräldrarna kan ta ut högst 96 dagar efter denna tidpunkt. Vidare avser regeringen att höja den övre åldersgränsen för uttag av föräldrapenning från åtta till tolv år. Regeringen avser också att lämna andra förslag inom föräldraförsäkringen som leder till ökad valfrihet och ökad trygghet, samt enklare regler för föräldrar. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med lagförslag under 2013.

Regeringen föreslår vidare i denna proposition en förbättring av ekonomin för de barnfamiljer som har de lägsta inkomsterna genom att höja grundnivån i föräldrapenningen från 180 till 225 kronor per dag. Höjningen av grundnivån förstärker ekonomin för framförallt unga föräldrar som inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden och de som av andra skäl inte

uppfyller krav på att få föräldrapenning på sjukpenningnivå. I denna proposition föreslås också att kravet på intyg om ett barns frånvaro från förskola, skola, pedagogisk omsorg eller fritidshem för att få rätt till tillfällig föräldrapenning slopas. Enligt Försäkringskassans bedömning kan god kontroll upprätthållas med andra medel som är mer effektiva, såsom slumpmässig kontroll mot arbetsgivare, förskolor och skolor samt ytterligare arbete med riskanalyser. Därutöver avser Försäkringskassan att skicka ut brev till föräldrar som har blivit kontrollerade för att sprida information om att kontroller görs kontinuerligt. Regeringen avser att noga följa utvecklingen och att återkomma i denna fråga samt vid behov presentera förslag för att minska felaktiga utbetalningar.

1.7.3 Stärkt rättsväsende för en tryggare vardag

Regeringen har både under innevarande och föregående mandatperiod förstärkt rättsväsendet. Förstärkningarna har skett för att effektivisera och förbättra brottsbekämpningen i syfte att fler brott ska förebyggas, samtidigt som fler av de brott som begås ska klaras upp och lagföras. Straffen för allvarliga våldsbrott och flera andra brott har skärpts. Vidare har resurserna för ärendehantering inom rättsväsendets samtliga myndigheter förstärkts och antalet poliser har ökat kraftigt.

Fler brott än tidigare klaras nu upp. Undersökningar visar också att allmänhetens förtroende för rättsväsendet har stärkts och att färre oroar sig för att utsättas för brott. Trots dessa förbättringar är det fortfarande alltför många som känner sig otrygga i sin vardag och alltför få brott som klaras upp. Handläggningstiderna är dessutom i vissa fall för långa, t.ex. vid hanteringen av ungdomsmål, varför ytterligare effektiviseringar behövs. Ambitionsnivån i kampen mot brottsligheten måste höjas ytterligare.

Regeringens åtgärder

Regeringen föreslår i denna proposition ett flertal åtgärder för att stärka rättsväsendet.

Skärpta straff

Regeringen föreslår bl.a. utökade insatser mot seriebrottslighet, en ambitionshöjning avseende den nationella satsningen mot livsstilskriminella och skärpt kriminalisering av penningtvätt. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att undersöka om det finns behov av att stärka det straffrättsliga skyddet för egendom. Vidare kommer regeringen att föreslå en skärpning av minimistraffet för upprepad misshandel och hot mot närstående samt en skärpt sexualbrottslagstiftning. Dessutom avser regeringen att tillsätta en utredare med uppdrag att utarbeta förslag till hur straffrätten på bästa sätt kan användas för att motverka organiserad brottslighet och lämna förslag som ytterligare kan motverka denna typ av brott.

Tidiga och tydliga insatser mot unga som begår brott

Genom att utöka det förebyggande arbetet kan brottsligheten minska. Mot denna bakgrund föreslås satsningar som syftar till att förstärka arbetet med sociala insatsgrupper samt skapa förutsättningar för att det ska kunna vidtas fler åtgärder mot missbruk bland ungdomar. Uppdrag kommer även att lämnas om åtgärder som förebygger återfall under verkställighet och om villkorlig frigivning av unga dömda. Regeringen föreslår dessutom att resurser tillförs i syfte att förkorta handläggningstiderna avseende unga lagöverträdare.

Ökad effektivitet i rättsväsendet

Ytterligare åtgärder krävs för att förbättra och effektivisera ärendehantering inom rättsväsendets myndigheter. Regeringen kommer att fortsätta arbetet med moderniseringen av informationsförsörjningen genom arbetet med att införa ett enhetligt elektroniskt informationsflöde i brottmålsprocessen. Regeringen har dessutom för avsikt att återkomma till riksdagen under mandatperioden med anledning av att Påföljdsutredningen nyligen föreslagit ett reformerat påföljdssystem för vuxna och unga lagöverträdare (SOU 2012:34).

Ett förslag om att göra polisorganisationen till en myndighet presenterades i en utredning den 30 mars 2012 (SOU 2012:13). Regeringen

föreslår i denna proposition att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna ombildas till en polismyndighet.

1.7.4 Stöd till ekonomiskt utsatta

Målet med regeringens fördelningspolitik är att den ekonomiska tillväxten och välfärdsökningen i samhället ska komma alla till del. En politik för ökad sysselsättning och minskat utanförskap är kärnan i regeringens fördelningspolitiska strategi. När fler arbetar och färre försörjs av sociala ersättningar minskar inkomstskillnaderna i samhället. Ytterligare utjämning uppnås med hjälp av skatter och transfereringar som syftar till att minska skillnaderna i disponibel inkomst mellan olika hushåll. Omfördelningen av resurser i samhället sker också genom att offentligt finansierad utbildning, sjukvård och infrastruktur m.m. kommer var och en till del oavsett betalningsförmåga. Det finns en bred uppslutning kring att Sverige ska ha en hög ambitionsnivå i fördelningspolitiken i alla dessa dimensioner.

Den enskilt viktigaste förklaringen till varför en del hushåll har en låg ekonomisk standard är en svag anknytning till arbetsmarknaden. En stor andel av de grupper som har svag ekonomi förvärvsarbetar inte alls eller arbetar deltid. Mot denna bakgrund bör politiken även fortsättningsvis vara inriktad mot att minska utanförskapet genom att öka graden av egenförsörjning.

Trots regeringens tidigare reformarbete för att stärka arbetslinjen är det inte tillräckligt lönsamt att börja arbeta eller att utöka sin arbetstid för personer med ekonomiskt bistånd eftersom en högre arbetsinkomst reducerar biståndet i motsvarande mån. Ekonomiskt bistånd är samhällets yttersta skyddsnät och avsett för korta perioder av försörjningsproblem. Biståndet har dock alltmer kommit att bli en långvarig försörjning för många personer.

Regeringens åtgärder

Regeringen aviserar åtgärder för att stärka drivkrafterna för övergång till arbete eller utökning av arbetstiden för personer med ekonomiskt bistånd. Åtgärderna presenteras mer utförligt i avsnitt 1.5.5.

Utöver detta, och i syfte, att stärka enskildas ekonomiska förutsättningar föreslår regeringen vissa riktade insatser. Det är viktigt att insatserna på ett effektivt sätt stärker inkomsterna för ekonomiskt utsatta, samtidigt som incitamenten till arbete inte försvagas i alltför stor utsträckning.

Regeringen föreslår att barn tillägget för studerande med barn höjs med 10 procent. Förstärkningen har god träffsäkerhet för att reducera den ekonomiska utsattheten för barn till studerande föräldrar. Regeringen föreslår också att grundnivån i föräldrapenningen höjs från 180 kronor till 225 kronor per dag. En höjd grundnivå förbättrar ekonomin för barnhushåll med låg ekonomisk standard.

Den 1 januari 2012 infördes ett tilläggsbelopp i bostadstillägget till ålderspensionärer. Regeringen vill ytterligare förbättra ekonomin för de ålderspensionärer som, efter att bostadskostnaden är betald, har lägst ekonomisk standard. Ensamstående pensionärer har generellt en lägre ekonomisk standard än par. Av denna anledning föreslås att bostadstillägget för ogifta ålderspensionärer höjs med 170 kronor per månad. Tillägget blir därmed lika stort för sammanboende par som för ensamhushåll.

Föräldrar som inte lever ihop ska gemensamt svara för underhåll åt barnet. Underhållet ska vara skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Föräldrar som väljer att reglera underhållsskyldigheten själva kan tillsammans komma överens om underhållsbidragets storlek. För föräldrar som i stället reglerar underhållet för sina barn genom Försäkringskassan i form av underhållsstöd är det högsta beloppet som kan utgå 1 273 kronor per månad. Beräkningar har visat att ca 40 procent av barnen vars föräldrar reglerar underhållsstödet genom Försäkringskassan skulle få ett högre underhåll om föräldrarna i stället reglerade det genom ett civilrättsligt underhållsbidrag. Det gäller främst barn som lever i hushåll med låg ekonomisk standard. Det är svårt att mäta ekonomisk utsatthet bland barn med särlevande föräldrar,

men om fler skulle reglera underhållsskyldigheten genom ett civilrättsligt avtal om underhållsbidrag skulle det ha positiva effekter på faktisk ekonomisk utsatthet. I syfte att förbättra situationen för barn med särlevande föräldrar avser regeringen utreda hur föräldrar kan ges bättre stöd för att själva reglera underhållet.

1.7.5 Sänkt skatt för pensionärer

Pensionärer är ingen enhetlig grupp. Somliga har en god ekonomi och god hälsa, medan andra har små marginaler och behöver en trygg omsorg för att få vardagen att fungera. Regeringens politik är inriktad på att människor ska känna att Sverige är ett bra och tryggt land att åldras i. Som ett led i denna politik, och för att förbättra välfärden för Sveriges pensionärer, har regeringen vid tre tillfällen: 2009, 2010 och 2011 sänkt skatten för personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år.

Det finns i dag ca 1,8 miljoner personer i Sverige som är 65 år eller äldre. De ekonomiska villkoren för pensionärer ser olika ut beroende på ålder och tidigare arbetsmarknadsanknytning. I genomsnitt understiger den disponibla inkomsten för pensionärer den disponibla inkomsten för personer som vid beskattningsårets ingång inte har fyllt 65 år.

Regeringens åtgärder

För att förbättra de ekonomiska villkoren för pensionärer aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2012 att den avsåg att återkomma med förslag om sänkt skatt för pensionärer under 2013 eller 2014, om de offentliga finanserna var i balans. Regeringen bedömer att det nu finns utrymme i de offentliga finanserna och föreslår därför att inkomstskatten för de som är 65 år eller äldre vid årets ingång sänks med sammanlagt 1,15 miljarder kronor fr.o.m. den 1 januari 2013. Skattesänkningen, som berör alla inkomstnivåer, görs genom en höjning av det förhöjda grundavdraget. Den årliga skattesänkningen vid olika inkomst- och kommunalskattenivåer till följd av förslaget visas i tabell 1.8. I tabellen framgår också den samlade effekten av regeringens tidigare genomförda och nu föreslagna skattesänkningar för pensionärer.

Regeringen avser att för 2014 återkomma med ytterligare förslag om sänkt skatt för pensionärer under förutsättning att de offentliga finanserna så tillåter.

Tabell 1.8 Skattesänkning genom det ytterligare förhöjda grundavdraget för personer som är 65 år eller äldre vid olika inkomst- och kommunalskattenivåer

Kronor per år

Inkomstnivå	Kommunalskatt			Total skattesänkning steg 1–4 (31,60 %)
	Lägsta (28,89 %)	Medel (31,60 %)	Högsta (34,32 %)	
50 000	375	411	446	8 058
84 550	491	537	583	7 078
94 785	492	537	584	6 794
150 000	664	727	790	7 394
200 000	607	663	721	9 574
300 000	520	568	618	10 206
400 000	520	568	617	8 974
500 000	880	928	977	10 010

Källa: Egna beräkningar.

1.8 En effektiv energi-, klimat- och miljöpolitik

Klimatförändringarna tillhör vår tids största utmaningar. För att kunna hantera dem krävs strategiskt och långsiktigt arbete inom många områden. Regeringens målsättning är att ha en långsiktigt hållbar och kostnadseffektiv energi-, klimat- och miljöpolitik. Politiken ska grundas på vetenskapliga bedömningar och syfta till att minska skadliga utsläpp och miljöpåverkan, både nationellt och internationellt.

Effektiv klimatpolitik kräver agerande inom många områden

En ambitiös och kostnadseffektiv klimatpolitik förutsätter långsiktiga utsläppsminskningar både nationellt och internationellt.

Verksamheter i Sverige vars utsläpp omfattas av EU:s utsläppshandelssystem är kopplade till mål som bestäms gemensamt på EU-nivå. För de branscher som inte ingår i EU:s system för utsläppshandel (bl.a. transporter förutom flyg, jordbruk och byggnader), har Sverige både ett mål på EU-nivå och ett svenskt mål som beslutades av riksdagen 2009. Det svenska målet motsvarar en högre ambitionsnivå än EU-målet

och innebär att utsläppen av koldioxid-ekvivalenter 2020 ska vara 40 procent lägre än 1990 för dessa sektorer.²⁸ En tredjedel av måluppfyllelsen ska ske genom internationella insatser och två tredjedelar genom minskningar inom Sveriges gränser. Den del av måluppfyllelsen som ska ske genom internationella insatser innebär att Sverige, genom köp av utsläppskrediter, tillgodoräknar sig utsläppsminskningar som sker i andra länder.²⁹

Regeringens vision är att Sverige 2030 har en fordonsflotta som är oberoende av fossila drivmedel. Regeringen har därför tillkallat en särskild utredare med uppdrag att identifiera åtgärder för att reducera transportsektorns utsläpp och beroende av fossila bränslen. I denna strävan krävs satsningar på alternativa drivmedel, bl.a. biobränslen. Utvecklingen av andelen förnybar energi i transportsektorn har varit gynnsam och ligger redan i dag över EU:s mål för 2020.

Produktionen av el från förnybara energikällor växer kraftigt i Sverige bl.a. som en konsekvens av starka styrmedel. För att underlätta en fortsatt expansion krävs mer effektiva tillståndprocesser för elnät och etableringar av nya anläggningar. För att främja förnybar elproduktion är det även motiverat att förlänga insatser för utveckling och kommersialisering av bl.a. solcellsteknik och biogasteknik. Kostnaderna för solceller har sjunkit under senare år, men tekniken är ännu inte kommersiellt konkurrenskraftig.

Sverige har som mål att kvoten mellan den totala energianvändningen och BNP i fasta priser ska vara 20 procent lägre 2020 jämfört med 2008. Kontinuerliga satsningar för att uppnå en effektivare energianvändning kommer att ha en viktig roll i energi- och klimatarbetet. Regeringen föreslår en satsning på demonstration och utvärdering av nära-noll-energibyggnader. Resurseffektiviseringar är

²⁸ Det nationella målet innebär en minskning med 33 procent jämfört med utsläppsnivån 2005, medan Sveriges andel av EU:s mål för den icke handlande sektorn innebär en minskning med 17 procent från 2005 års nivå.

²⁹ Internationella utsläppskrediter avser främst utsläppsminskningar genom projekt i utvecklingsländer (Clean Development Mechanism) som FN har godkänt, certifierat och registrerat enligt klimatkonventionens regler. Även certifierade utsläppsminskningar inom EU kan komma i fråga enligt riksdagens beslut.

nödvändiga även på andra områden. Som exempel kan nämnas att det i Sverige kasseras ca 1 miljon ton mat per år, där hushållen står för den största delen. Det omfattande matsvinnet är ett problem.

Den biologiska mångfalden påverkas av klimatförändringarna

Klimatförändringarna påverkar förutsättningarna för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Sverige står bakom den vision med konkreta globala målsättningar inom konventionen för biologisk mångfald som fastställdes vid FN:s möte i Nagoya, Japan 2010.

För att hantera utmaningarna relaterade till upprätthållandet av den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna har regeringen framhållit vikten av en korrekt prissättning av naturresurser och betydelsen av att värdet av viktiga ekosystemtjänster i rimlig mån synliggörs och beaktas i samband med ekonomiska och politiska beslut. I Sverige pågår en rad processer för att möjliggöra detta. Hit hör t.ex. Miljömålsberedningens arbete för att ta fram en strategi om en långsiktigt hållbar markanvändning (dir. 2011:91).

Regeringens åtgärder

Ökad satsning på energiforskning

Forskning och innovation är centrala delar i omställningen till ett hållbart energisystem. Energiforskningen är en integrerad del av energipolitiken som förstärker och samverkar med övriga styrmedel inom energipolitiken. Verksamheten omfattar hela utvecklingskedjan från grundläggande forskning till kommersialisering. Stora delar av forskningen och utvecklingen sker i samverkan med näringslivet, som också tillför betydande medel utöver statens finansiering.

Regeringen föreslår förlängda och förstärkta satsningar på energiforskning inom Statens energimyndighet. Under 2013–2015 satsas ca 1,3 miljarder kronor per år på energirelaterad forskning vilket ökar till ca 1,4 miljarder per år från och med 2016. Inriktning och mål kommer att preciseras i en särskild energiforskningsproposition under hösten 2012.

Effektivare tillståndprocesser

För att effektivisera miljötillståndprocessen och möjliggöra regelförenklningar som bidrar till en snabbare utbyggnad av bl.a. anläggningar för förnybar energi har regeringen under mandatperioden tagit initiativ till flera reformer, bl.a. mark- och miljödomstolsreformen (prop. 2009/10:215, bet. 2009/10:JuU27, rskr. 2009/10:364) och koncentrationen av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer. Regeringen föreslår i denna proposition att ytterligare medel avsätts till länsstyrelserna samt mark- och miljödomstolarna för att säkerställa att reformerna får avsedd effekt. Syftet är också att förbättra tillståndsprövningen för annan verksamhet som t.ex. gruvor och täkter.

Regeringen föreslår vidare att stödet till forskningsprogrammet Vindval förlängs och förstärks. Vindval är ett program om vindkraftens effekter på människor, natur och miljö. Programmet, som är ett samarbete mellan Naturvårdsverket och Energimyndigheten, har pågått sedan 2005. Enligt de uppföljningar som har gjorts är resultaten från Vindval till stor nytta vid handläggningen av tillståndsprövningar.

Ökade medel för att uppnå klimatmålet

Sedan det svenska utsläppsmålet beslutades 2009 har Energimyndigheten kontinuerligt införskaffat internationella utsläppskrediter för statens räkning, då uppfyllelsen av en tredjedel av utsläppsmålet till 2020 ska ske utanför Sverige. Detta innebär att Sverige genom köp av s.k. utsläppskrediter genomför utsläppsminskningar i andra länder. Regeringen bedömer att det totalt behövs krediter motsvarande ca 40 miljoner ton koldioxidekvivalenter för att denna del av utsläppsmålet ska nås, vilket innebär behov av ytterligare anslagsmedel. En del av dessa medel bör avsättas under perioden fram till 2016. Merparten kommer dock att behöva budgeteras i anslutning till 2020.

Den biologiska mångfalden värnas

I statens budget avsätts årligen ca 1,8 miljarder kronor för bevarandet av den biologiska mångfalden. Regeringen föreslår i denna proposition att ytterligare medel avsätts till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen för skydd av områden i form av naturreservat, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. Totalt föreslås en permanent förstärkning på 94 miljoner kronor 2013 och aviseras 80 miljoner

kronor årligen kommande år. Utöver det föreslås en fortsatt satsning på Skogsriket, i syfte att på sikt öka uttaget av biomassa i skogen samtidigt som den biologiska mångfalden värnas. En särskild satsning görs via Formas på forskning på skog, skogsråvaror och biomassa. Satsningen sker i samverkan med industrin. Regeringen fortsätter också sitt arbete mot invasiva arter.

Förlängt stöd till förnybara energikällor

Det nuvarande stödet till biogas upphör vid utgången av 2013 och regeringen föreslår nu att stödet förlängs t.o.m. 2016. Regeringen föreslår även en förlängning av det nuvarande investeringsstödet till solceller fram t.o.m. 2016. Stöden till biogas och solceller ska särskilt användas för utveckling, demonstration och marknadsintroduktion av ny teknik, eller av existerande teknik i nya och innovativa system.

Insatser för energieffektivisering

Bebyggelsen svarar för en betydande del av energianvändningen. För att på sikt bidra till ett mer energieffektivt byggande föreslår regeringen en demonstrations- och lärandesatsning inriktad på s.k. nära-noll-energibyggnader. Vidare avser regeringen att under 2013 tillsätta en oberoende utvärdering av de styrmedel som regeringen hittills använt för att effektivisera energi-användningen i Sverige.

Effektivare resursanvändning bland hushållen

Regeringen bedömer att matsvinnet hos hushållen kan minska avsevärt med relativt små insatser. Ansvariga myndigheter kommer därför att under tre år få ett tillskott på totalt 12 miljoner kronor för ett projekt för att minska svinnet. Projektet fokuserar på kunskapsuppbyggande och ska inriktas både på att minska matsvinnet från hushållen och på att bättre ta till vara den överblivna maten.

Förändrade skatter på klimat- och energiområdet

I arbetet med att se över skatterna på klimat- och energiområdet är den framtida hanteringen av ekonomiska styrmedel för biodrivmedel angelägen.

Regeringen föreslår i denna proposition vissa ändringar av skattereglerna på biodrivmedelsområdet för 2013 samt redovisar sin bedömning av hur de ekonomiska styrmedlen för sådana drivmedel bör utformas för tiden därefter. I Regeringskansliet bedrivs för närvarande ett

utredningsarbete med inriktningen att ett kvotpliktssystem, dvs. krav på viss inblandning av biobränsle i bensin och diesel, ska börja tillämpas fr.o.m. den 1 maj 2014. Översynen omfattar också frågan om en ökad differentiering i fordonsbeskattningen för att premiera nyförsäljningen av fordon med låg klimatpåverkan.

Regeringen angav i 2012 års ekonomiska vårproposition att det är viktigt att gynna introduktionen av framtidens, andra generationens, biodrivmedel. Regeringen angav vidare att om höginblandade biodrivmedel utan fossilt innehåll inte omfattas av kvotplikt bör dessa ges fortsatt goda förutsättningar och därmed bidra till de långsiktiga prioriteringarna. Frågan bereds vidare inom Regeringskansliet.

Regeringen föreslår också förändringar av energibeskattningen som innebär mer likvärdiga konkurrensvillkor för kraftvärmeproduktion inom EU:s utsläppshandelssystem. Vidare föreslås ändrade krav för befrielse från fordonskatt för nya bilar med bättre miljöegenskaper i form av en skärpt miljöbilsdefinition.

1.9 Övrigt

1.9.1 Ett framtida stridsflygssystem

Det säkerhetspolitiska läget i vår omvärld kräver att Sverige har ett försvar som är redo både för att skydda svenskt territorium och för deltagande i internationella insatser. Det ställer krav på en försvarsmakt med förmågor att möta olika typer av utmaningar och inte minst krav på ett förtroendegivande luftförsvar. Utan fortsatt utveckling halkar vår försvarsförmåga i luften efter. Därför är ett beslut om framtidens stridsflyg viktigt. Givet kostnaderna förknippade med moderna försvarsmaterielsystem, är det nödvändigt att söka samordningsvinster. Försvarsmakten har i sina underlag till regeringen varit tydlig med att en utveckling av nästa generations JAS Gripen till JAS 39 E, förutsätter att det finns ett partnerland att dela kostnader för anskaffning, drift, underhåll och uppgradering med. Ett fördjupat samarbete med ett annat land möjliggör effektivare resursanvändning, ökad operativ förmåga och större effekt för försvarsmaktens verksamhet.

Regeringens åtgärder

Sverige och Schweiz är överens om förutsättningarna för en gemensam anskaffning av flygplan av den nya modellen JAS 39 Gripen E för att vidmakthålla nödvändig operativ förmåga och hög tillgänglighet fram till minst 2040. Överenskommelsen innefattar också ett fördjupat samarbete i form av ett långsiktigt strategiskt partnerskap. Det innebär att länderna delar kostnaderna för drift och underhåll, vilket möjliggör ett effektivare resursutnyttjande för båda länderna. Systemet beräknas vara operativt i Sverige fr.o.m. 2023 och under en period av minst 20 år.

Regeringen föreslår att Försvarsmaktens anslag ökas med 300 miljoner kronor 2013 och 2014. För åren därefter beräknas anslagen öka med 200 miljoner kronor. Tillsammans med redan avsatta medel skapas därmed utrymme för en fullt finansierad utveckling och anskaffning av 40–60 stycken JAS 39 E till den svenska försvarsmakten. Det innebär att beställningen av nästa generations JAS ryms inom beräknade ramar under livscykeln.

I beställningen avses en kombination av taksatta priser och riktpriiser användas. Syftet är att nå kostnadseffektivitet samtidigt som statens ekonomiska risk begränsas. Den ekonomiska risken hanteras även genom en riskreserv, som ytterligare ett sätt att undvika att budgetramarna överskrids under livscykeln.

Den svenska beställningen av flygplan är knuten till att även Schweiz beslutar om anskaffning och beställning av minst 20 flygplan av modellen JAS 39 E. Om inte Schweiz eller någon annan nation senast under 2014 har fattat ett sådant beslut, kan den svenska anskaffningen komma att avbeställas. På så vis begränsas statens risk också vid en utebliven beställning från Schweiz till att enbart omfatta vissa initiala kostnader.

Förberedelser inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut pågår. Regeringen har beslutat att berörda myndigheter under hösten 2012 ska lämna underlag för bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen. Försvarsberedningen återupptar sitt arbete, inledningsvis genom att göra en förnyad säkerhetspolitisk bedömning.

1.9.2 Gymnasiereformen

Regeringen bedömer att gymnasiereformen som trädde i kraft 2011 på sikt kommer att förbättra förutsättningarna när det gäller elevers genomströmning samt skolornas planering, schemaläggning och möjligheter att kunna fylla undervisningsgrupperna. I samband med budgetpropositionen för 2012 gjordes därför en reglering av det generella statsbidraget till kommunerna i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. När gymnasiereformen trädde i kraft inföll dock en försvagad konjunktur och elevkullarna minskade samtidigt som kommunerna inledningsvis måste upprätthålla två parallella gymnasiesystem. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det generella statsbidraget bör tillföras medel för de första två åren.

Regeringen föreslår därför att anslaget för kommunalekonomisk utjämning ökas 2013 med 895 miljoner kronor jämfört med den nivå som beräknades för samma år i budgetpropositionen för 2012. Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL) välkomnar detta tillskott. Mer tydliga effektiviseringsmöjligheter uppkommer först 2014 då gymnasiereformen får fullt genomslag. Regeringen och SKL delar denna bedömning och kommer att utvärdera utvecklingen framöver.

1.9.3 Inkomstskatteregler för den ideella sektorn

Inkomstskattereglerna för stiftelser är i stort sett oförändrade sedan 1942. De särskilda beskattningsreglerna för den ideella sektorn upplevs i dag många gånger som både otidsenliga och svåra att tillämpa. Den ideella sektorn bedriver ett viktigt arbete i det svenska samhället. Det är regeringens målsättning att de särskilda inkomstskattereglerna för den ideella sektorn ska moderniseras och få en mera tidsenlig utformning. Regeringen har därför för avsikt att gå vidare med Stiftelse- och förenings-skatteutredningens förslag (SOU 2009:65), såvitt avser huvuddelen av förslagen om förändrade ändamåls-, fullföljds-, verksamhets- och öppenhetskrav, med ikraftträdande den 1 januari 2014. Utredningens förslag till finansiering av förslagen bereds vidare inom Regeringskansliet.

1.10 Effekter av regeringens politik

I detta avsnitt redovisas regeringens bedömning av sysselsättnings- och fördelningseffekterna av de reformer som regeringen tidigare har genomfört och de reformer som föreslås i denna proposition.

1.10.1 Regeringens politik bidrar till en högre sysselsättning

Nya reformer i denna proposition

I denna proposition föreslår regeringen ett flertal åtgärder som på olika sätt stärker arbetskraftens kompetens och anpassningsförmåga samt förbättrar företagets konkurrenskraft. Förslagen om sänkt bolagsskatt och investeraravdrag samt satsningarna på forskning, innovation och infrastruktur bedöms leda till ökade investeringar och högre produktivitet. Detta kommer i sin tur att bidra till en högre långsiktig BNP-nivå och högre reallöner. Eftersom det då blir lönsammare att arbeta kommer sysselsättningen på sikt att stiga till följd av förslagen.

Regeringen föreslår även åtgärder för att minska risken för att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer. Bland annat görs tillfälliga satsningar inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdet för att motverka långtidsarbetslösheten.

De reformer som föreslås i denna proposition, bl.a. infrastruktursatsningar, sänkt bolagsskatt, ökade forskningsanslag och satsningar inom arbetsmarknadspolitiken, bidrar även till att dämpa konjunkturavmattningen på kort sikt. Sammantaget bedöms åtgärderna som föreslås i denna proposition leda till att BNP-tillväxten blir ca 0,4 procentenheter högre 2014 och att antalet sysselsatta blir ca 17 000 personer fler 2014 än vad som annars hade blivit fallet.

Enligt ekonomisk teori och empiri kommer dessa satsningar att leda till varaktigt högre produktion och sysselsättning. Det råder dock stor osäkerhet om hur snabbt reformerna påverkar realekonomin och hur stor effekten blir på BNP på lång sikt. Regeringen redovisar därför inga långsiktiga kvantitativa bedömningar av dessa reformer.

Effekterna på den varaktiga sysselsättningen

Regeringens arbetsmarknadspolitik består av en kombination av åtgärder som stimulerar utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt förbättrar matchningen mellan arbetssökande och lediga platser. Regeringen har också genomfört riktade åtgärder för att öka sysselsättningen i grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Den viktigaste reformen för att stärka arbetsutbudet är jobbskatteavdraget, som har stärkt drivkrafterna till arbete genom att göra det mer lönsamt att arbeta.

Regeringen bedömer att de hittills genomförda strukturreformerna varaktigt ökar sysselsättningen med ca 223 000 personer på lång sikt.

Regeringens reformer påverkar inte enbart sysselsättningen, utan ökar även antalet personer i arbete genom att färre personer blir sjukfrånvarande. Vidare bidrar bl.a. jobbskatteavdraget till att de som redan är sysselsatta arbetar mer, t.ex. genom att incitamenten att gå från deltids- till heltidsarbete ökar.

Sammantaget bedöms de hittills genomförda strukturreformerna varaktigt öka antalet arbetade timmar med ca 6 procent på lång sikt, vilket motsvarar ca 250 000 årsarbetskrafter. Jobbskatteavdraget bedöms bidra med omkring hälften av denna ökning (se tabell 1.9).

Regeringens bedömning baseras på den forskning som finns kring effekterna av olika åtgärder, t.ex. hur förändringar i skattesystemet, socialförsäkringen eller inom arbetsmarknadspolitiken påverkar arbetsutbudet och sysselsättningen.³⁰ Kunskapen om effekternas storlek, och särskilt i vilken takt de slår igenom, är dock långt ifrån fullständig. De bedömningar som redovisas i tabell 1.9 är därmed osäkra.

³⁰ I rapporten Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas? från Finansdepartementets ekonomiska avdelning, redogörs för de metoder och beräkningar som används i regeringens bedömning av reformeffekterna.

Tabell 1.9 Effekter av regeringens politik på lång sikt

Förändring i procent om annat ej anges

	Årsarbets- krafter ¹	Sysselsatta ²	Arbets- löshet ³	BNP
Jobbskatteavdrag	120 000	106 000	-0,6	2,2
Arbetslöshetsförsäkring	39 000	45 000	-0,7	0,7
Arbetsmarknadspolitik	11 000	13 000	-0,2	0,2
Sjukförsäkring	19 000	16 000	0,4	0,4
HUS	26 000	25 000	-0,2	0,4
Sänkta socialavgifter	14 000	16 000	-0,2	0,3
Skiktgräns	15 000	0	0,0	0,3
Sänkt tjänstemoms	6 000	4 000	-0,1	0,1
Höjt bostadsbidrag	-2 000	-2 000	0,0	0,0
Summa strukture reformer	250 000	223 000	-1,6	4,5

1 Antal arbetade timmar omräknat till årsarbetskrafter. En årsarbetskraft motsvarar 1 800 timmar.

2 Antal personer i åldersgruppen 15–74 år.

3 Förändring i procentenheter.

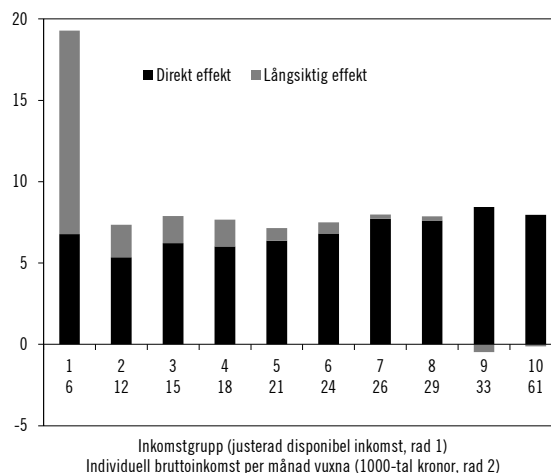
Källa: Egna beräkningar.

1.10.2 Fördelningseffekter av regeringens politik

Den direkta effekten av den samlade politiken 2006–2013 bedöms vara ökade justerade disponibla inkomster för hushållen med i genomsnitt 7,2 procent. På längre sikt förväntas de största effekterna uppkomma bland dem med lägst inkomster (se diagram 1.6). Det beror på att det framför allt är i denna grupp som arbetsutbudet förväntas öka till följd av den förda politiken. När fler kommer in på arbetsmarknaden, och därmed kan försörja sig med arbetsinkomster i stället för med bidrag och transfereringar, bidrar detta till att inkomstfördelningen hålls samman och de långsiktiga förutsättningarna för en hög sysselsättning och stark tillväxt förbättras. För den enskilde individen ger arbetsinkomster bättre konsumtionsmöjligheter och större möjligheter att styra över sitt liv.

Diagram 1.6 Fördelningseffekter av regeringens politik 2006–2012 samt regeringens förslag i denna proposition

Procentuell förändring av justerad disponibel inkomst



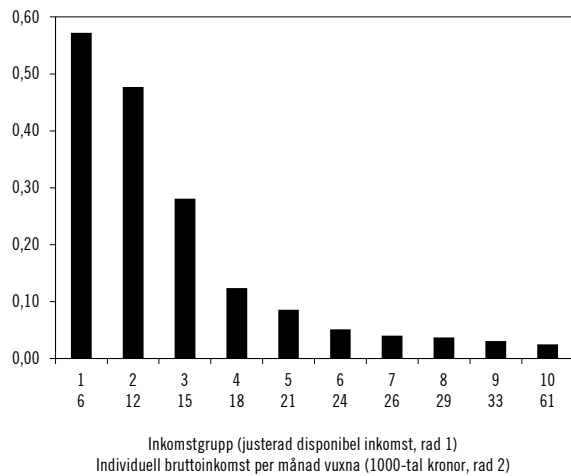
Anm.: Justerad disponibel inkomst är hushållets sammanlagda inkomst justerad för försörjningsbörda. Bruttoinkomst avser inkomst i 2012 års prisnivå.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I denna proposition föreslår regeringen höjt tilläggsbidrag för barn inom studiestödet. En höjning av tilläggsbidraget har en god fördelningspolitisk träffsäkerhet för att reducera den ekonomiska utsattheten för barn till studerande föräldrar. Regeringen föreslår också en höjning av bostadstillägget till ogifta pensionärer. Vidare aviseras att en del av arbetsinkomsten inte räknas in när försörjningsstödet nivå bestäms. Därtill föreslås en skattesänkning för alla pensionärer genom en höjning av det förhöjda grundavdraget. Regeringen föreslår också att grundnivån i föräldrapenningen höjs från 180 kronor per dag till 225 kronor per dag. Samtliga åtgärder riktar sig till grupper med svag ekonomi eller större försörjningsbörda. De direkta effekterna av dessa förslag förväntas gynna personer i den nedre delen av inkomstfördelningen (se diagram 1.7).³¹

³¹ På längre sikt blir effekterna sannolikt större än vad som framgår av diagram 1.7. Orsaken till detta är att den aviserade förändringen av beräkningsgrunden för försörjningsstödet är en jobbstimulerande åtgärd. Om endast en del av arbetsinkomsten påverkar bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd minskar margineffekterna vid arbete och det blir mer lönsamt för biståndsmottagare att ta tillfälliga jobb och utöka sin arbetstid.

Diagram 1.7 Fördelningseffekter av regeringens förslag i denna proposition

Procentuell förändring av justerad disponibel inkomst



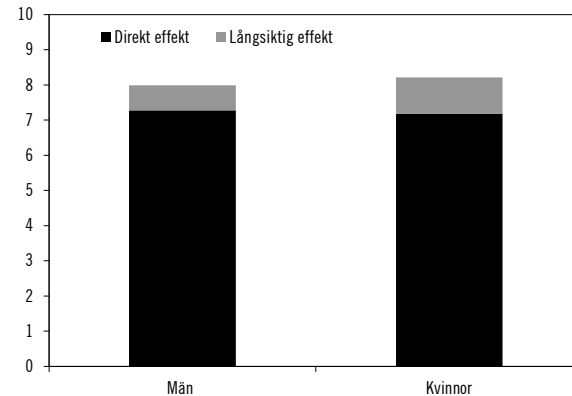
Anm.: Justerad disponibel inkomst är hushållets sammanlagda inkomst justerad för försörjningsbörda. Bruttoinkomst avser inkomst i 2012 års prisnivå.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

1.10.3 Effekter av regeringens politik för den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män

Sammantaget bedöms regeringens reformer 2006–2012 och förslagen i denna proposition bidra till en viss minskning av inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män (se diagram 1.8). Den direkta effekten av reformerna på den disponibla inkomsten bedöms vara ungefär lika stor för män och kvinnor. I ett längre perspektiv, när hänsyn även tas till förväntade arbetsutbudseffekter, bedöms dock kvinnors inkomster öka något mer än männens. Den huvudsakliga orsaken till detta är jobbskatteavdraget som på sikt väntas öka arbetsutbudet, och därmed arbetsinkomsterna, mer för kvinnor än för män.

Diagram 1.8 Effekter för vuxna kvinnor och män (20+ år) av regeringens politik 2006–2012 samt regeringens förslag i budgetpropositionen för 2013

Procentuell förändring av individuell disponibel inkomst

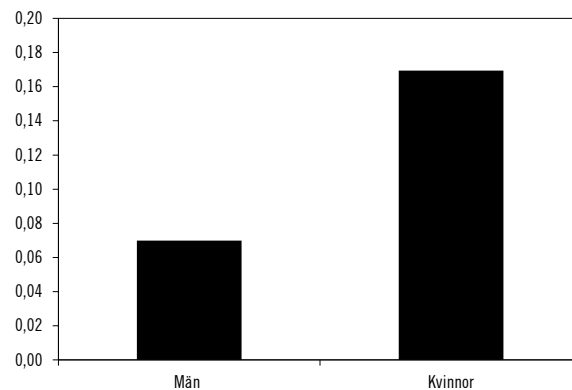


Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förslagen i denna proposition gynnar företrädesvis kvinnor (se diagram 1.9). Sänkt skatt och höjt bostadstillägg för pensionärer gynnar kvinnor mer än män då fler kvinnor är pensionärer. En höjd grundnivå i föräldraförsäkringen är också en reform som främst gynnar kvinnor, eftersom kvinnor tar ut fler dagar på grundnivå.

Diagram 1.9 Effekter för vuxna kvinnor och män (20+ år) av regeringens förslag i budgetpropositionen för 2013

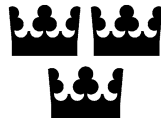
Procentuell förändring av individuell disponibel inkomst



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

2

Förslag till riksdagsbeslut



2 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

vad gäller den ekonomiska politiken och förslag till statens budget för 2013

1. godkänner riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (avsnitt 1),
2. fastställer utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget till följd av tekniska justeringar till 1 095, 1 105 respektive 1 125 miljarder kronor för 2013, 2014 och 2015 (avsnitt 4.5.1),
3. godkänner beräkningen av budgetens inkomster för 2013 (avsnitt 7.1 och bilaga 1 avsnitt 2),
4. beslutar om fördelning av utgifter på utgiftsområden för 2013 (avsnitt 8.1.1 och tabell 8.2),
5. godkänner beräkningen av förändringen av anslagsbehållningar för 2013 (avsnitt 8.1.1 tabell 8.2),
6. godkänner beräkningen av utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget för 2013 (avsnitt 8.1.1 tabell 8.2),
7. godkänner den preliminära fördelningen av utgifter på utgiftsområden för 2014, 2015 och 2016 som riktlinje för regeringens budgetarbete (avsnitt 8.1.2 tabell 8.3),
8. bemyndigar regeringen att under 2013 ta upp lån enligt 5 kap. budgetlagen (2011:203) (avsnitt 10.2.1),
9. godkänner beräkningen av Riksgäldskontorets nettoutlåning för 2013 (avsnitt 10.2.1 tabell 10.8),
10. godkänner beräkningen av den kassamässiga korrigeringen för 2013 (avsnitt 10.2.1 tabell 10.8),
11. bemyndigar regeringen att för 2013 besluta om lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet som inklusive tidigare gjord upplåning uppgår till högst 36 800 000 000 kronor (avsnitt 11.1.1),
12. bemyndigar regeringen att för 2013 besluta om krediter för myndigheternas räntekonton i Riksgäldskontoret som inklusive tidigare utnyttjade krediter uppgår till högst 17 650 000 000 kronor (avsnitt 11.1.2),
13. bemyndigar regeringen att under 2013, med de begränsningar som följer av 3 kap. 8 § andra stycket budgetlagen (2011:203), besluta om överskridande av vissa anslag (avsnitt 11.4),

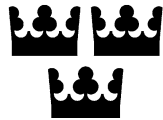
vad gäller skattefrågor

14. antar förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200) (avsnitt 3.1 och 6.30),
15. antar förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi (avsnitt 3.2, 6.22 och 6.23),
16. antar förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift (avsnitt 3.3 och 6.5),
17. antar förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) (avsnitt 3.4, 6.2, 6.3, 6.10, 6.11, 6.15, 6.16 och 6.17),

18. antar förslaget till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980) (avsnitt 3.5, 6.5 och 6.6),
19. antar förslaget till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227) (avsnitt 3.6, 6.24 och 6.25),
20. antar förslaget till lag om ändring i lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift (avsnitt 3.7, 6.9 och 6.10),
21. antar förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1469) om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227) (avsnitt 3.8 och 6.25),
22. antar förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1472) om ändring i lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt (avsnitt 3.9 och 6.25),
23. antar förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1496) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi (avsnitt 3.10 och 6.23),
24. antar förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1497) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi (avsnitt 3.11 och 6.23),
25. antar förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244) (avsnitt 3.12, 6.6 och 6.15).

3

Lagförslag



3 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

3.1 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 §, 10 kap. 11 e och 11 f §§ samt 13 kap. 6, 8 och 18 a §§ mervärdesskattelagen (1994:200)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §²

Skyldig att betala mervärdesskatt (skattskyldig) är

- | | |
|---|---|
| <p>1. för sådan omsättning som anges i 1 § första stycket 1, om inte annat följer av 2–4 <i>d</i>: den som omsätter varan eller tjänsten,</p> <p>2. för omsättning som anges i 1 § första stycket 1 av sådana tjänster som avses i 5 kap. 5 §, om den som omsätter tjänsten är en utländsk företagare och förvärvaren är en näringsidkare eller en juridisk person som inte är näringsidkare men är registrerad till mervärdesskatt här: den som förvärvar tjänsten,</p> <p>3. för omsättning som anges i 1 § första stycket 1 av sådana varor som avses i 5 kap. 2 c och 2 d §§, om den som omsätter varan är en utländsk företagare och förvärvaren är registrerad till mervärdesskatt här: den som förvärvar varan,</p> <p>4. för sådan efterföljande omsättning inom landet som avses i 3 kap. 30 b § första stycket: den till vilken omsättningen görs,</p> <p>4 a. för omsättning som anges i 1 § första stycket 1 mellan näringsidkare som är eller ska vara registrerade till mervärdesskatt här, av guldmaterial eller</p> | <p>1. för sådan omsättning som anges i 1 § första stycket 1, om inte annat följer av 2–4 <i>e</i>: den som omsätter varan eller tjänsten,</p> |
|---|---|

¹ Lagen omtryckt 2000:500.

² Senaste lydelse 2011:283.

halvfärdiga produkter med en finhalt av minst 325 tusendelar eller av investeringsguld om den som omsätter guldet är skattskyldig enligt 3 kap. 10 b §: den som förvärvar varan,

4 b. för omsättning som anges i 1 § första stycket 1 av sådana tjänster som avses i andra stycket, om skattskyldighet inte föreligger enligt första stycket 2 i denna paragraf: den som förvärvar tjänsten, om denne är

– en näringsidkare som i sin verksamhet inte endast tillfälligt tillhandahåller sådana tjänster, eller

– en annan näringsidkare som tillhandahåller en näringsidkare som avses i första strecksatsen sådana tjänster,

4 c. för omsättning som anges i 1 § första stycket 1 av vara eller av tjänst med anknytning till fastighet som avses i 5 kap. 8 §, utom fastighetstjänst som avses i 4 b i denna paragraf eller 3 kap. 3 § andra och tredje styckena, om den som omsätter varan eller tjänsten är en utländsk företagare och förvärvaren är registrerad till mervärdesskatt här: den som förvärvar varan eller tjänsten, om inte annat följer av 2 d §,

4 d. för omsättning som anges i 1 § första stycket 1 mellan näringsidkare som är eller ska vara registrerade till mervärdesskatt här, om skattskyldighet inte föreligger enligt första stycket 2 i denna paragraf, av utsläppsätter för växthusgaser enligt definitionen i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsätter för växthusgaser inom gemenskapen vilka kan överlätas enligt artikel 12 i det direktivet, eller av andra enheter som verksamhetsutövare kan använda för att följa det direktivet: den som förvärvar tjänsten,

4 e. för omsättning som anges i 1 § första stycket 1 mellan näringsidkare som är eller ska vara registrerade till mervärdesskatt här av sådana varor som avses i tredje stycket: den som förvärvar varan,

5. för sådant förvärv som anges i 1 § första stycket 2: den som förvärvar varan, och

6. för import av varor

a) om en tullskuld uppkommer i Sverige till följd av importen: den som är skyldig att betala tullen,

b) om importen avser en unionsvara eller om varan ska förtullas i Sverige men inte är belagd med tull: den som skulle ha varit skyldig att betala tullen om varan hade varit tullbelagd,

c) om skyldighet att betala tull med anledning av importen uppkommer, eller skulle ha uppkommit om varan hade varit belagd med tull, i ett annat EU-land till följd av att ett sådant enhetstillstånd som avses i 4 kap. 24 § andra stycket tullagen (2000:1281) åberopas: innehavaren av tillståndet.

Första stycket 4 b gäller

1. sådana tjänster avseende fastighet, byggnad eller anläggning som kan hänföras till

- mark- och grundarbeten,
- bygg- och anläggningsarbeten,
- bygginstallationer,
- slutbehandling av byggnader, eller
- uthyrning av bygg- och anläggningsmaskiner med förare,

2. byggstädning, och

3. uthyrning av arbetskraft för sådana aktiviteter som avses i 1 och 2.

Första stycket 4 e gäller varor som kan hänföras till följande nummer i Kombinerade nomenklaturen (KN-nr) enligt rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan i dess lydelse den 1 januari 2012,

1. avfall och skrot av järn eller stål; omsmältningögöt av järn eller stål (KN-nr som börjar med 7204),

2. avfall och skrot av koppar (KN-nr som börjar med 7404),

3. avfall och skrot av nickel (KN-nr som börjar med 7503),

4. avfall och skrot av aluminium (KN-nr som börjar med 7602),

5. avfall och skrot av bly (KN-nr som börjar med 7802),

6. avfall och skrot av zink (KN-nr som börjar med 7902),

7. avfall och skrot av tenn (KN-nr som börjar med 8002),

8. avfall och skrot av andra oädla metaller (KN-nr som börjar med 8101–8113), eller

9. avfall och skrot av galvaniska element, batterier och elektriska ackumulatorer (KN-nr som börjar med 854810).

Vid omsättning av en vara eller en tjänst som görs inom landet av en näringsidkare som har ett fast etableringsställe här ska näringsidkaren vid tillämpningen av första stycket likställas med en utländsk företagare, om omsättningen görs utan medverkan av det svenska etableringsstället.

Med *tullskuld* förstås detsamma som i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen. Med *unionsvara* förstås detsamma som med gemenskapsvara i den förordningen.

Särskilda bestämmelser om vem som i vissa fall är skattskyldig finns i 6 kap., 9 kap. och 9 c kap.

10 kap.

11 e §³

Andra än utländska företagare har rätt till återbetalning av ingående skatt som avser förvärv eller import som hänför sig till omsättning inom landet för vilken förvärvaren är skattskyldig enligt 1 kap. 2 § första stycket 4 b *eller* 4 d om omsätt-

Andra än utländska företagare har rätt till återbetalning av ingående skatt som avser förvärv eller import som hänför sig till omsättning inom landet för vilken förvärvaren är skattskyldig enligt 1 kap. 2 § första stycket 4 b, 4 d *eller* 4 e om omsätt-

³ Senaste lydelse 2010:1518.

ningen är skattepliktig eller medför återbetalningsrätt enligt 11 eller 12 §.

ningen är skattepliktig eller medför återbetalningsrätt enligt 11 eller 12 §.

11 f §⁴

En näringsidkare som enligt 1 kap. 2 § *tredje* stycket likställs med en utländsk företagare har rätt till återbetalning av ingående skatt som avser förvärv eller import som hänför sig till omsättning inom landet för vilken förvärvaren är skattskyldig enligt 1 kap. 2 § första stycket 2, 3, 4 eller 4 c.

En näringsidkare som enligt 1 kap. 2 § *fjärde* stycket likställs med en utländsk företagare har rätt till återbetalning av ingående skatt som avser förvärv eller import som hänför sig till omsättning inom landet för vilken förvärvaren är skattskyldig enligt 1 kap. 2 § första stycket 2, 3, 4 eller 4 c.

13 kap.

6 §⁵

Om inget annat följer av 7–15 §§, ska utgående skatt redovisas för den redovisningsperiod under vilken

1. den som enligt 1 kap. 2 § första stycket 1 omsätter en vara eller en tjänst enligt god redovisningssed har bokfört eller borde ha bokfört omsättningen,

2. den som enligt 1 kap. 2 § första stycket 2–4 *d* är skattskyldig för förvärv av en vara eller en tjänst enligt god redovisningssed har bokfört eller borde ha bokfört förvärvet, eller

2. den som enligt 1 kap. 2 § första stycket 2–4 *e* är skattskyldig för förvärv av en vara eller en tjänst enligt god redovisningssed har bokfört eller borde ha bokfört förvärvet, eller

3. den som anges i 1 eller 2 har tagit emot eller lämnat förskotts- eller a conto-betalning.

8 §⁶

Den utgående skatten får redovisas för den redovisningsperiod under vilken betalning tas emot kontant eller på annat sätt kommer den skattskyldige tillgodo, om värdet av den skattskyldiges sammanlagda årliga omsättning här i landet normalt uppgår till högst 3 miljoner kronor.

Den utgående skatten för samtliga fordringar som är obetalda vid beskattningsårets utgång ska dock alltid redovisas för den redovisningsperiod under vilken beskattningsåret går ut.

Första stycket gäller inte företag som omfattas av lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag eller lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag. Inte heller gäller första stycket finansiella holdingföretag som ska upprätta koncernredovisning enligt någon av de nämnda lagarna.

Första–tredje styckena gäller också för den som är skattskyldig enligt 1 kap. 2 § första stycket 2–4 *d*.

Första–tredje styckena gäller också för den som är skattskyldig enligt 1 kap. 2 § första stycket 2–4 *e*.

18 a §⁷

Ingående skatt som hänför sig till omsättning för vilken förvärvaren är

Ingående skatt som hänför sig till omsättning för vilken förvärvaren är

⁴ Senaste lydelse 2009:1333.

⁵ Senaste lydelse 2010:1518.

⁶ Senaste lydelse 2010:1519.

⁷ Senaste lydelse 2010:1518.

skattskyldig enligt 1 kap. 2 § första stycket 2–4 *d* ska, om den utgående skatten redovisas enligt 8 §, tas upp för den redovisningsperiod för vilken den utgående skatten skall redovisas enligt 8 §.

skattskyldig enligt 1 kap. 2 § första stycket 2–4 *e* ska, om den utgående skatten redovisas enligt 8 §, tas upp för den redovisningsperiod för vilken den utgående skatten ska redovisas enligt 8 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om mervärdesskatt för vilken skattskyldighet inträtt före ikraftträdandet.

3.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1776) om skatt på energi dels att 2 kap. 12 §, 6 a kap. 2 § och 9 kap. 5 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas fem nya paragrafer, 7 kap. 3 a–3 d och 4 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

12 §¹

Regeringen får i särskilda fall helt eller delvis medge befrielse från energiskatt och koldioxidskatt på

1. bränsle som framställs av biomassa, eller

2. annat bränsle än som avses i 1, som förbrukas inom pilotprojekt för teknisk utveckling av mer miljövänliga produkter.

Första stycket gäller även om bränslet ingår som en beståndsdel i ett annat bränsle.

Regeringen får i särskilda fall helt eller delvis medge befrielse från energiskatt och koldioxidskatt på bränsle som förbrukas inom pilotprojekt för teknisk utveckling av mer miljövänliga produkter.

6 a kap.

2 §²

Om råttallolja förbrukas för ändamål som anges i 1 § 9 b–11 medges befrielse från energiskatten med ett belopp som motsvarar 70 procent av den energiskatt och 70 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

Om råttallolja förbrukas för ändamål som anges i 1 § 9 a, medges befrielse från energiskatten med ett belopp som motsvarar 70 procent av den energiskatt och 100 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

Om råttallolja förbrukas för ändamål som anges i 1 § 17 a, medges befrielse från energiskatten med ett belopp som motsvarar 70 procent av den energiskatt och 93 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

Om råttallolja förbrukas för ändamål som anges i 1 § 17 b, medges befrielse från energiskatten med ett belopp som motsvarar 6 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

Om råttallolja förbrukas för ändamål som anges i 1 § 9 a eller 17 a, medges befrielse från energiskatten med ett belopp som motsvarar 70 procent av den energiskatt och 100 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

¹ Senaste lydelse 2010:1824.

² Senaste lydelse 2009:1495.

7 kap.**3 a §**

Om inte annat följer av 3 b–3 d §§ får en skattskyldig göra avdrag för energiskatt med 100 procent och för koldioxidskatt med 100 procent på bränsle som den skattskyldige har förbrukat eller sålt som motorbränsle, upp till belopp som motsvarar skatten på den andel av motorbränslet som utgörs av beståndsdel som framställts av biomassa.

Första stycket gäller endast om motorbränslet eller beståndsdelen omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. 1 b § lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

Första stycket gäller dock inte för biogas eller för den beståndsdel av motorbränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 eller 2 som utgörs av etanol.

3 b §

Om ett bränsle som framställts av biomassa utgör ett bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1, 2 eller 3, får den skattskyldige under respektive redovisningsperiod endast göra avdrag enligt 3 a § för skatt som motsvarar skatten på den andel av motorbränsle som bränslet utgör och till den del som uppgår till högst 15 volymprocent av den totala mängd motorbränsle som detta bränsle ingår i och för vilket den skattskyldige ska redovisa skatt under redovisningsperioden.

Med redovisningsperiod förstås här redovisningsperiod enligt 26 kap. 10 eller 17 § eller en händelse enligt 26 kap. 8 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

3 c §

För bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1 eller 2 och som den skattskyldige förbrukat eller sålt som motorbränsle får den skattskyldige göra avdrag för energiskatt med 89 procent och för koldioxidskatt med 100 procent på den andel av bränslet som utgörs av annan beståndsdel som

framställts av biomassa än sådan som avses i 3 b §. Avdrag får dock under respektive redovisningsperiod endast göras för skatt motsvarande skatten på beståndsdelens andel av motorbränslet till den del som uppgår till högst 5 volymprocent av den totala mängd motorbränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 och för vilket den skattskyldige ska redovisa skatt under redovisningsperioden.

Med redovisningsperiod förstås här period enligt 26 kap. 10 eller 17 § eller en händelse enligt 26 kap. 8 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Första stycket gäller endast om motorbränslet eller beståndsdelens omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. 1 b § lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

Om beståndsdelens utgörs av etanol medges skattebefrielse enligt denna paragraf endast om den skattskyldige har framställt eller anskaffat denna etanol eller motsvarande mängd etanol, vilken vid import eller framställning inom EU har hänförts till KN-nr 2207 10 00 (odenaturerad etanol).

3 d §

För bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 och som den skattskyldige förbrukat eller sålt som motorbränsle får den skattskyldige göra avdrag för energiskatt med 84 procent och för koldioxidskatt med 100 procent på den andel av bränslet som utgörs av annan beståndsdel som framställts av biomassa än sådan som avses i 3 b §. Avdrag får dock under respektive redovisningsperiod endast göras för skatt motsvarande skatten på beståndsdelens andel av motorbränslet till den del som uppgår till högst 5 volymprocent av den totala mängd motorbränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 och för vilket den skattskyldige ska redovisa skatt under redovisningsperioden.

Med redovisningsperiod förstås här period enligt 26 kap. 10 eller 17 § eller

en händelse enligt 26 kap. 8 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Första stycket gäller endast om motorbränslet eller beståndsdelarna omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. 1 b § lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

4 a §

En skattskyldig som gör avdrag för skatt på bränsle enligt 3–4 §§ är skyldig att till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer på begäran lämna de uppgifter som regeringen behöver för sin årliga rapportering till Europeiska kommissionen när det gäller frågan om huruvida det statliga stöd som genom avdraget ges för bränslet medför överkompensation i strid med reglerna om statligt stöd i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas.

9 kap.

5 §³

Beskattningsmyndigheten medger, i den omfattning som anges i andra–fjärde styckena, efter ansökan återbetalning av skatt på elektrisk kraft och bränsle som förbrukats för framställning av värme som levererats för ändamål som ger skattebefrielse enligt 6 a kap. 1 § 1, 6, 9–11 eller 16 eller enligt 11 kap. 9 § 2, 3 eller 5.

Återbetalning medges vid leverans för

1. tillverkningsprocessen i industriell verksamhet eller för yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet, för

a) elektrisk kraft med den del av energiskatten som överstiger 0,5 öre per kilowattimme,

b) råttolja med ett energiskattebelopp som motsvarar 70 procent av den energiskatt och 70 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 a,

Beskattningsmyndigheten medger, i den omfattning som anges i andra–femte styckena, efter ansökan återbetalning av skatt på elektrisk kraft och bränsle som förbrukats för framställning av värme som levererats för ändamål som ger skattebefrielse enligt 6 a kap. 1 § 1, 6, 9 a, 9 b, 10, 11 eller 16 eller enligt 11 kap. 9 § 2, 3 eller 5.

³ Senaste lydelse 2009:1495.

c) andra bränslen än råttolja med 70 procent av energiskatten och 70 procent av koldioxidskatten,

2. annat ändamål än som avses under 1, med hela energiskatten på elektrisk kraft och med hela energiskatten, koldioxidskatten och svavelskatten på bränsle.

Om leverans skett för tillverkningsprocessen i sådan industriell verksamhet som tillhör en verksamhetskategori som anges i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG⁴, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG⁵, medges dock återbetalning enligt

1. andra stycket 1 b med ett energiskattebelopp som motsvarar 70 procent av den energiskatt och 100 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 a, och

2. andra stycket 1 c med 70 procent av energiskatten och 100 procent av koldioxidskatten.

Om elektrisk kraft och ett eller flera bränslen förbrukas samtidigt för denna värmeframställning, ska energislagen vid beräkning av återbetalningen fördelas genom proportionering i förhållande till respektive energislag. Dock får fördelningen mellan bränslena väljas fritt. Motsvarande gäller för värme som har levererats från kraftvärmeproduktion.

För bensin och bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b medges inte någon återbetalning av skatt enligt denna paragraf.

Har beslut om preliminär skattesats meddelats enligt 9 kap. 9 b § medges återbetalning enligt den lägre koldioxidskattesats eller, beträffande råttolja, energiskattesats som följer av beslutet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

3. För avdrag för energi- och koldioxidskatt enligt 7 kap. 3 c § på bränsle motsvarande beståndsdel framställd av biomassa medges befrielsen upp till fem volymprocent per redovisningsperiod beräknad utifrån beståndsdelar i bränsle för vilka skattskyldighet och redovisningsskyldighet inträtt efter årsskiftet 2012/13.

⁴ EUT L 275, 25.10.2003, s. 32 (Celex 32003L0087).

⁵ EUT L 140, 5.6.2009, s. 63 (Celex 32009L0029).

3.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift ska ha följande lydelse.

3 §¹

Allmän löneavgift tas ut med 9,21 procent av underlaget och tillfaller staten. Allmän löneavgift tas ut med 9,88 procent av underlaget och tillfaller staten.

För dem som vid årets ingång inte har fyllt 26 år tas löneavgiften ut med en fjärdedel av procenttalet och anges med två decimaler så att övriga decimaler faller bort.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.
 2. Lagen tillämpas på lön eller annan ersättning enligt 1 § som betalats ut efter den 31 december 2012.
 3. Lagen tillämpas också på inkomst enligt 2 § som uppbärs efter den 31 december 2012. Omfattar beskattningsåret tid såväl före som efter ikraftträdandet ska, om den avgiftsskyldige inte visar annat, så stor del av beskattningsårets inkomst anses hänförlig till tiden efter den 31 december 2012 som svarar mot förhållandet mellan den del av beskattningsåret som infaller under denna tid och hela beskattningsåret.

¹ Senaste lydelse 2011:1281.

3.4 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs i fråga om inkomstskattelagen (1999:1229)¹
dels att nuvarande 24 kap. 10 e § ska betecknas 24 kap. 10 f §,
dels att 11 kap. 14 §, 24 kap. 1, 10 a–10 d, och den nya 10 f §§, 33 kap. 8 och 16 §§, 34 kap. 6, 8, 10, 18 och 20 §§, 42 kap. 30 §, 50 kap. 5 §, 63 kap. 3 a §, 65 kap. 8 och 10 §§ samt 67 kap. 13 c § ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 24 kap. 10 e §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

14 §

Följande förmåner ska inte tas upp:

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. julgåvor av mindre värde till anställda, 2. sedvanliga jubileumsgåvor till anställda, eller 3. minnesgåvor till varaktigt anställda, om gåvans värde inte överstiger 10 000 kronor och den ges i samband med att den anställda uppnår en viss ålder eller efter viss anställningstid eller när en anställning upphör, dock vid högst ett tillfälle förutom när anställningen upphör. | <ol style="list-style-type: none"> 3. minnesgåvor till varaktigt anställda, om gåvans värde inte överstiger 15 000 kronor och den ges i samband med att den anställda uppnår en viss ålder eller efter viss anställningstid eller när en anställning upphör, dock vid högst ett tillfälle förutom när anställningen upphör. |
|---|--|

Första stycket gäller inte om en gåva lämnas i pengar.

24 kap.

1 §²

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillämpning i inkomstslaget näringsverksamhet av vissa bestämmelser i inkomstslaget kapital i 2 och 3 §§,
- partiell fission i 3 a §,
- kapitalrabatt på optionslån i 4 §,
- avdragsrätt för ränta på vinstandelslån i 5–10 §§,
- begränsningar i avdragsrätten för ränta på vissa skulder i 10 a–10 e §§,
- avdrag för lämnad utdelning i 11 §, och
- skattefria utdelningar i 12–22 §§.

En bestämmelse om skattefrihet för utdelning från privatbostadsföretag finns i 15 kap. 4 §.

Bestämmelser om i vilken utsträckning ersättningar i form av livränta och liknande utbetalningar för avyttrade tillgångar räknas som ränta finns i 44 kap. 35 och 37–39 §§.

¹ Lagen omtryckt 2008:803.

² Senaste lydelse 2008:1343.

10 a §³

Företag ska vid tillämpning av 10 b–10 e §§ anses vara i intresse-gemenskap med varandra om

1. ett av företagen, direkt eller indirekt, genom ägarandel eller på annat sätt har ett *bestämmande* inflytande i det andra företaget, eller

2. företagen står under i huvudsak gemensam ledning.

Med företag avses i första stycket och i 10 b–10 e §§ juridiska personer och svenska handelsbolag.

En andel i ett svenskt handelsbolag eller i en i utlandet delägarbeskattad juridisk person som hör hemma i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska behandlas som en delägarrätt vid tillämpningen av 10 b–10 e §§.

Företag ska vid tillämpning av 10 b–10 f §§ anses vara i intresse-gemenskap med varandra om

1. ett av företagen, direkt eller indirekt, genom ägarandel eller på annat sätt har ett *väsentligt* inflytande i det andra företaget, eller

Med företag avses i första stycket och i 10 b–10 f §§ juridiska personer och svenska handelsbolag.

En andel i ett svenskt handelsbolag eller i en i utlandet delägarbeskattad juridisk person som hör hemma i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska behandlas som en delägarrätt vid tillämpningen av 10 c, 10 e och 10 f §§.

10 b §⁴

Ett företag som ingår i en intressegemenskap får inte – om inte annat följer av 10 d § – dra av ränteutgifter avseende en skuld till ett företag i intressegemenskapen, *till den del skulden avser ett förvärv av en delägarrätt från ett företag som ingår i intressegemenskapen.*

Om en tillfällig skuld till ett företag som inte ingår i intressegemenskapen ersätts av en skuld till ett företag i intressegemenskapen, ska första stycket tillämpas på den sistnämnda skulden om bestämmelsen hade varit tillämplig på den förstnämnda skulden, för det fall det företaget hade ingått i intressegemenskapen.

Ett företag som ingår i en intressegemenskap får inte – om inte annat följer av 10 d eller 10 e § – dra av ränteutgifter avseende en skuld till ett företag i intressegemenskapen.

³ Senaste lydelse 2009:1413.

⁴ Senaste lydelse 2008:1343.

10 c §⁵

Bestämmelsen i 10 b § första stycket tillämpas också – om inte annat följer av 10 e § – på en skuld till ett företag som inte ingår i intressegemenskapen, till den del ett företag i intressegemenskapen har en fordran på det förstnämnda företaget, eller på ett företag som är i intressegemenskap med det förstnämnda företaget, såvida skulden kan anses ha samband med denna fordran och avser förvärv av en delägar rätt från ett företag som ingår i intressegemenskapen.

Bestämmelsen i 10 b § tillämpas också – om inte annat följer av 10 f § – på en skuld till ett företag som inte ingår i intressegemenskapen, till den del ett företag i intressegemenskapen har en fordran på det förstnämnda företaget, eller på ett företag som är i intressegemenskap med det förstnämnda företaget, om skulden kan anses ha samband med denna fordran och avser förvärv av en delägar rätt från ett företag som ingår i intressegemenskapen eller i ett företag som efter förvärvet ingår i intressegemenskapen.

10 d §⁶

Ränteutgifter avseende sådana skulder som avses i 10 b § ska dras av om någon av följande förutsättningar är uppfyllda.

Ränteutgifter avseende sådana skulder som avses i 10 b § ska dras av om inkomsten som motsvarar ränteutgiften skulle ha beskattats med minst 10 procent enligt lagstiftningen i den stat där det företag inom intressegemenskapen som faktiskt har rätt till inkomsten hör hemma, om företaget bara skulle ha haft den inkomsten.

1. Inkomsten som motsvarar ränteutgiften skulle ha beskattats med minst 10 procent enligt lagstiftningen i den stat där det företag inom intressegemenskapen som faktiskt har rätt till inkomsten hör hemma, om företaget bara skulle ha haft den inkomsten.

2. Såväl förvärvet som den skuld som ligger till grund för ränteutgifterna är huvudsakligen affärsmässigt motiverade.

Om det företag inom intressegemenskapen som faktiskt har rätt till inkomsten har möjlighet att få avdrag för utdelning får första stycket 1 inte tillämpas, om Skatteverket kan visa att såväl förvärvet som den skuld som ligger till grund för ränteutgifter till övervägande del inte är affärsmässigt

Ränteutgifter avseende sådana skulder som avses i 10 b § ska också dras av om

1. det företag i intressegemenskapen som faktiskt har rätt till inkomsten som motsvarar ränteutgiften antingen är skattskyldigt till avkastningsskatt enligt 2 § 1–3 lagen (1990:661) om

⁵ Senaste lydelse 2008:1343.

⁶ Senaste lydelse 2008:1343.

motiverade.

avkastningsskatt på pensionsmedel eller, om det är ett utländskt företag som inte är skattskyldigt till avkastningsskatt, beskattas på ett likartat sätt och ska betala skatt som minst motsvarar avkastningsskatt enligt lagen om avkastningsskatt på pensionsmedel, och

2. den ränta som under beskattningsåret har belöpt på skulden i genomsnitt inte överstiger 250 procent av den genomsnittliga statslåneräntan under kalenderåret närmast före beskattningsåret.

Om det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån får dock ränteutgiften inte dras av enligt första eller andra stycket.

10 e §

Även om förutsättningarna i 10 d § första eller andra stycket inte är uppfyllda ska ränteutgifter avseende sådana skulder som avses i 10 b § dras av om det skuldförhållande som ligger till grund för ränteutgiften är huvudsakligen affärsmässigt motiverat. Detta gäller dock bara om det företag inom intressegemenskapen som faktiskt har rätt till inkomsten som motsvarar ränteutgiften hör hemma i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i en stat med vilken Sverige har ingått skatteavtal som inte är begränsat till att omfatta vissa inkomster, om företaget omfattas av avtalets regler om begränsning av beskattningsrätten och har hemvist i denna stat enligt avtalet.

Om skulden avser ett förvärv av en delägarrätt från ett företag som ingår i intressegemenskapen eller i ett företag som efter förvärvet ingår i intressegemenskapen, ska första stycket bara tillämpas om även förvärvet är huvudsakligen affärsmässigt motiverat. Om skulden har ersatt en tillfällig skuld till ett företag som inte ingår i intressegemenskapen och denna skuld avser ett sådant förvärv, ska även den förstnämnda skulden anses avse detta

förvärv.

Vid bedömningen enligt första stycket av om skuldförhållandet är affärsmässigt motiverat ska det särskilt beaktas om finansiering i stället hade kunnat ske genom ett tillskott från det företag som innehar den aktuella fordran på företaget eller från ett företag som, direkt eller indirekt, genom ägarandel eller på annat sätt har ett väsentligt inflytande i det låntagande företaget.

10 e §

Ränteutgifter avseende sådana skulder som avses i 10 c § ska dras av om någon av följande förutsättningar är uppfyllda.

1. Ett företag som har en sådan fordran som avses i 10 c § beskattas för den inkomst som har samband med denna fordran i enlighet med vad som sägs i 10 d § första stycket 1.

2. Såväl förvärvet som den skuld som ligger till grund för ränteutgifterna är huvudsakligen affärsmässigt motiverade.

Om ett företag som avses i första stycket 1 har möjlighet att få avdrag för utdelning ska 10 d § andra stycket tillämpas på motsvarande sätt.

10 f §⁷

1. Ett företag som har en sådan fordran som avses i 10 c § beskattas för den inkomst som har samband med denna fordran i enlighet med vad som sägs i 10 d § första eller andra stycket, och det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit inte är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån.

2. Både förvärvet och det skuldförhållande som ligger till grund för ränteutgiften är huvudsakligen affärsmässigt motiverade. Detta gäller dock bara om det företag som har en sådan fordran som avses i 10 c § hör hemma i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i en stat med vilken Sverige har ingått skatteavtal som inte är begränsat till att omfatta vissa inkomster, om företaget omfattas av avtalets regler om begränsning av beskattningsrätten och har hemvist i denna stat enligt avtalet.

⁷ Senaste lydelse av tidigare 10 e § 2008:1343.

33 kap.**8 §⁸**

Med *kapitalunderlaget för räntefördelning* för en enskild näringsidkare avses skillnaden mellan värdet på tillgångarna och värdet på skulderna i näringsverksamheten vid det föregående beskattningsårets utgång

ökad med

– underskott av näringsverksamheten under det föregående beskattningsåret till den del avdrag för underskottet inte har gjorts enligt någon av de bestämmelser som anges i 14 kap. 22 § första och andra styckena,

– kvarstående sparat fördelningsbelopp,

– en sådan övergångspost som avses i 14 §, och

– en sådan särskild post vid arv, gåva m.m. som avses i 15–17 §§,

minskad med

– 73,7 procent av expansionsfonden enligt 34 kap. vid det föregående beskattningsårets utgång, och

– 78 procent av expansionsfonden enligt 34 kap. vid det föregående beskattningsårets utgång, och

– sådana tillskott i näringsverksamheten under det föregående beskattningsåret som gjorts i annat syfte än att varaktigt öka kapitalet i verksamheten.

16 §⁹

Den särskilda posten uppgår till ett belopp som motsvarar det negativa kapitalunderlag för räntefördelning som hänför sig till förvärvet, beräknat vid förvärvstidpunkten. Posten får dock inte överstiga ett belopp som motsvarar den ersättning som lämnas för fastigheten minskad med det högsta värdet för fastigheten vid förvärvstidpunkten enligt 12 § eller 13 § och ökad med 73,7 procent av en övertagen expansionsfond till den del den avser fastigheten. Ett åtagande att ta över expansionsfonden räknas inte som ersättning.

Om en del av fastigheten övergår till någon annan ägare, ska posten minskas i motsvarande mån.

Om fastigheten och driften av den räknas till olika näringsverksamheter och förvärvaren eller hans närstående inom två år före förvärvet eller efter förvärvet skjutit till kapital i mer än obetydlig omfattning till den näringsverksamhet som driften räknas till, ska posten minskas i motsvarande mån.

Den särskilda posten uppgår till ett belopp som motsvarar det negativa kapitalunderlag för räntefördelning som hänför sig till förvärvet, beräknat vid förvärvstidpunkten. Posten får dock inte överstiga ett belopp som motsvarar den ersättning som lämnas för fastigheten minskad med det högsta värdet för fastigheten vid förvärvstidpunkten enligt 12 § eller 13 § och ökad med 78 procent av en övertagen expansionsfond till den del den avser fastigheten. Ett åtagande att ta över expansionsfonden räknas inte som ersättning.

⁸ Senaste lydelse 2008:1343.

⁹ Senaste lydelse 2008:1343.

34 kap.**6 §¹⁰**

För enskilda näringsidkare får expansionsfonden uppgå till högst ett belopp som motsvarar 135,69 procent av kapitalunderlaget för expansionsfond.

För enskilda näringsidkare får expansionsfonden uppgå till högst ett belopp som motsvarar 128,21 procent av kapitalunderlaget för expansionsfond.

8 §¹¹

En särskild post får beräknas om en fastighet förvärvas genom arv, testamente eller gåva eller genom bodelning med anledning av äktenskapsskillnad eller makes död och summan av egen och övertagen expansionsfond överstiger 135,69 procent av summan av förvärvarens kapitalunderlag för expansionsfond och det kapitalunderlag som hänför sig till förvärvet. Förvärvarens kapitalunderlag och expansionsfond ska beräknas vid utgången av beskattningsåret före förvärvet medan det kapitalunderlag som hänför sig till förvärvet och den övertagna expansionsfonden beräknas vid förvärvstidpunkten.

En särskild post får beräknas om en fastighet förvärvas genom arv, testamente eller gåva eller genom bodelning med anledning av äktenskapsskillnad eller makes död och summan av egen och övertagen expansionsfond överstiger 128,21 procent av summan av förvärvarens kapitalunderlag för expansionsfond och det kapitalunderlag som hänför sig till förvärvet. Förvärvarens kapitalunderlag och expansionsfond ska beräknas vid utgången av beskattningsåret före förvärvet medan det kapitalunderlag som hänför sig till förvärvet och den övertagna expansionsfonden beräknas vid förvärvstidpunkten.

Första stycket gäller bara under förutsättning att villkoren i 18 § är uppfyllda och om fastigheten är kapitaltillgång såväl hos den tidigare ägaren som hos förvärvaren.

10 §¹²

Den särskilda posten får öka kapitalunderlaget för expansionsfond med ett så stort belopp att expansionsfonden motsvarar högst 135,69 procent av kapitalunderlaget som avses i 8 §.

Kapitalunderlaget får ökas med posten bara så länge någon del av fastigheten finns kvar i näringsverksamheten. Om expansionsfonden ett visst år uppgår till eller är lägre än 135,69 procent av kapitalunderlaget före ökningen med posten, upphör rätten att öka

Den särskilda posten får öka kapitalunderlaget för expansionsfond med ett så stort belopp att expansionsfonden motsvarar högst 128,21 procent av kapitalunderlaget som avses i 8 §.

Kapitalunderlaget får ökas med posten bara så länge någon del av fastigheten finns kvar i näringsverksamheten. Om expansionsfonden ett visst år uppgår till eller är lägre än 128,21 procent av kapitalunderlaget före ökningen med posten, upphör rätten att öka

¹⁰ Senaste lydelse 2008:1343.

¹¹ Senaste lydelse 2008:1343.

¹² Senaste lydelse 2008:1343.

kapitalunderlaget med posten.

kapitalunderlaget med posten.

18 §¹³

Om reattillgångar i en enskild näringsverksamhet övergår till en obegränsat skattskyldig fysisk person genom arv, testamente, gåva eller bodelning och mottagaren tar över hela näringsverksamheten, en verksamhetsgren eller en ideell andel av en verksamhet eller av en verksamhetsgren, får mottagaren helt eller delvis ta över en expansionsfond, om

– mottagaren vid arv eller testamente skriftligen förklarar att han tar över fonden eller delen av fonden, eller

– parterna vid gåva eller bodelning träffar skriftligt avtal om övertagandet.

Utöver vad som sägs i första stycket krävs att

1. mottagaren övertar tillgångar vars värde, minskat med övertagna skulder, motsvarar minst 73,7 procent av den övertagna expansionsfonden eller delen av fonden, och

1. mottagaren övertar tillgångar vars värde, minskat med övertagna skulder, motsvarar minst 78 procent av den övertagna expansionsfonden eller delen av fonden, och

2. vad som övertas av fonden uppgår till högst så stor del av hela fonden som de övertagna reattillgångarna utgör av samtliga reattillgångar i näringsverksamheten.

Expansionsfonden får dock inte tas över till den del den överstiger 185 procent av det värde som reattillgångarna i näringsverksamheten uppgick till vid utgången av det tredje beskattningsåret före det aktuella beskattningsåret (jämförelsebeloppet). Om fonden bara delvis tas över, får den övertagna fondens värde högst uppgå till så stor del av jämförelsebeloppet som de övertagna reattillgångarna utgör av samtliga reattillgångar vid tidpunkten för överföringen. Värdet av reattillgångarna ska beräknas på det sätt som anges i 33 kap. 12 § första stycket och 13 §. Som skuld enligt andra stycket 1 ska räknas också sådana avdrag som avses i 33 kap. 11 §.

Om expansionsfonden helt eller delvis tas över, anses den som tar över fonden själv ha gjort avsättningarna och avdragen för dem.

20 §¹⁴

En expansionsfond upphör utan att bestämmelserna i 14–16 §§ blir tillämpliga om en enskild näringsidkare

– överlåter samtliga reattillgångar i näringsverksamheten till ett aktiebolag som han äger aktier i eller genom överlåtelsen kommer att äga aktier i,

– begär att expansionsfonden inte ska återföras, och

– gör ett tillskott till bolaget som motsvarar minst 73,7 procent av expansionsfonden.

– gör ett tillskott till bolaget som motsvarar minst 78 procent av expansionsfonden.

I 48 kap. 12 § finns bestämmelser om beräkningen av omkostnadsbeloppet för aktierna.

¹³ Senaste lydelse 2008:1343.

¹⁴ Senaste lydelse 2008:1343.

42 kap.**30 §¹⁵**

Ersättningar när en privatbostadsfastighet eller en privatbostad upplåts samt ersättningar när produkter från sådana fastigheter eller bostäder avyttras ska tas upp. Detsamma gäller ersättningar när en bostad som innehas med hyresrätt upplåts.

Utgifterna för upplåtelsen eller produkterna får inte dras av. I stället ska avdrag göras med 21 000 kronor per år för varje privatbostadsfastighet, privatbostad eller hyreslägenhet. Om ersättningen avser upplåtelse, ska ytterligare avdrag göras hos upplåtaren enligt bestämmelserna i 31 §. Avdraget får inte i något fall vara högre än intäkten.

Utgifterna för upplåtelsen eller produkterna får inte dras av. I stället ska avdrag göras med 40 000 kronor per år för varje privatbostadsfastighet, privatbostad eller hyreslägenhet. Om ersättningen avser upplåtelse, ska ytterligare avdrag göras hos upplåtaren enligt bestämmelserna i 31 §. Avdraget får inte i något fall vara högre än intäkten.

50 kap.**5 §¹⁶**

Anskaffningsutgiften ska *ökas* med

- den skattskyldiges tillskott till bolaget,
- belopp som tagits upp som den skattskyldiges andel av bolagets inkomster,

- 26,3 procent av avdrag för avsättning till expansionsfond enligt 34 kap.,

- 73,7 procent av expansionsfond som förs över från andel i handelsbolag till enskild näringsverksamhet enligt 34 kap. 22 §, och

- det belopp som framgår vid en tillämpning av bestämmelserna om överlåtelse av privata tillgångar till underpris i 53 kap. 5 §.

Anskaffningsutgiften ska *minska* med

- den skattskyldiges uttag ur bolaget,

- belopp som dragits av som den skattskyldiges andel av bolagets underskott,

- negativt fördelningsbelopp till den del räntefördelningen minskat ett underskott i inkomstslaget näringsverksamhet,

- 26,3 procent av återförda avdrag för avsättning till expansionsfond enligt 34 kap., och

- 73,7 procent av expansionsfond som förs över från enskild näringsverksamhet till andel i handelsbolag enligt 34 kap. 19 §.

- 22 procent av avdrag för avsättning till expansionsfond enligt 34 kap.,

- 78 procent av expansionsfond som förs över från andel i handelsbolag till enskild näringsverksamhet enligt 34 kap. 22 §, och

- 22 procent av återförda avdrag för avsättning till expansionsfond enligt 34 kap., och

- 78 procent av expansionsfond som förs över från enskild näringsverksamhet till andel i handelsbolag enligt 34 kap. 19 §.

¹⁵ Senaste lydelse 2011:1271.

¹⁶ Senaste lydelse 2008:1343.

*Nuvarande lydelse***63 kap.****3 a §¹⁷**

För dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år är grundavdraget beloppet enligt 3 § med tillägg av följande särskilda belopp.

<u>Fastställd förvärvsinkomst</u>	<u>Särskilt belopp</u>
överstiger inte 0,98 prisbasbelopp	0,557 prisbasbelopp
överstiger 0,98 men inte 0,99 prisbasbelopp	0,459 prisbasbelopp ökat med 10 procent av den fastställda förvärvsinkomsten
överstiger 0,99 men inte 2,72 prisbasbelopp	0,657 prisbasbelopp minskat med 10 procent av den fastställda förvärvsinkomsten
överstiger 2,72 men inte 3,11 prisbasbelopp	0,112 prisbasbelopp ökat med 10 procent av den fastställda förvärvsinkomsten
överstiger 3,11 men inte 3,85 prisbasbelopp	20 procent av den fastställda förvärvsinkomsten minskat med 0,199 prisbasbelopp
överstiger 3,85 men inte 4,8 prisbasbelopp	0,186 prisbasbelopp ökat med 10 procent av den fastställda förvärvsinkomsten
överstiger 4,8 men inte 7,88 prisbasbelopp	0,619 prisbasbelopp ökat med 1 procent av den fastställda förvärvsinkomsten
överstiger 7,88 men inte 12,21 prisbasbelopp	1,407 prisbasbelopp minskat med 9 procent av den fastställda förvärvsinkomsten
överstiger 12,21 prisbasbelopp	0,307 prisbasbelopp

¹⁷ Senaste lydelse 2011:1256.

*Föreslagen lydelse***3 a §**

För dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år är grundavdraget beloppet enligt 3 § med tillägg av följande särskilda belopp.

<u>Fastställd förvärvsinkomst</u>	<u>Särskilt belopp</u>
överstiger inte 0,99 prisbasbelopp	0,567 prisbasbelopp
överstiger 0,99 men inte 1,01 prisbasbelopp	0,785 prisbasbelopp <i>minskat</i> med 20 procent av den fastställda förvärvsinkomsten
överstiger 1,01 men inte 2,72 prisbasbelopp	0,674 prisbasbelopp minskat med 9 procent av den fastställda förvärvsinkomsten
överstiger 2,72 men inte 3,11 prisbasbelopp	0,129 prisbasbelopp ökat med 11 procent av den fastställda förvärvsinkomsten
överstiger 3,11 men inte 3,75 prisbasbelopp	21 procent av den fastställda förvärvsinkomsten minskat med 0,182 prisbasbelopp
överstiger 3,75 men inte 4,77 prisbasbelopp	0,233 prisbasbelopp ökat med 10 procent av den fastställda förvärvsinkomsten
överstiger 4,77 men inte 7,88 prisbasbelopp	0,66 prisbasbelopp ökat med 1 procent av den fastställda förvärvsinkomsten
överstiger 7,88 men inte 12,12 prisbasbelopp	1,448 prisbasbelopp minskat med 9 procent av den fastställda förvärvsinkomsten
överstiger 12,12 prisbasbelopp	0,357 prisbasbelopp

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***65 kap.****8 §¹⁸**

Expansionsfondsskatten är 26,3 procent av det belopp som dras av vid avsättning till expansionsfond enligt 34 kap. När avdraget återförs

Expansionsfondsskatten är 22 procent av det belopp som dras av vid avsättning till expansionsfond enligt 34 kap. När avdraget återförs

¹⁸ Senaste lydelse 2008:1343.

ska ett belopp som motsvarar 26,3 procent av minskningen av expansionsfonden tillgodoräknas vid debiteringen av slutlig skatt.

ska ett belopp som motsvarar 22 procent av minskningen av expansionsfonden tillgodoräknas vid debiteringen av slutlig skatt.

10 §¹⁹

För juridiska personer är den statliga inkomstskatten 26,3 procent av den beskattningsbara inkomsten.

För juridiska personer är den statliga inkomstskatten 22 procent av den beskattningsbara inkomsten.

67 kap.

13 c §²⁰

Som hushållsarbete räknas inte

1. arbete som enbart avser installationer eller service på maskiner och andra inventarier vid tillämpningen av 13 a eller 13 b §,

2. arbete för vilket försäkringsersättning lämnats,

3. arbete för vilket bidrag eller annat ekonomiskt stöd lämnats från staten, en kommun eller ett landsting,

4. om- eller tillbyggnad av ett småhus för vilket fastighetsavgift inte har tagits ut *enligt 6 § lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift*, eller

5. sådana tjänster som anges i 7 kap. 1 § andra stycket 5 mervärdesskattelagen (1994:200).

4. om- eller tillbyggnad av ett småhus för vilket fastighetsavgift inte har tagits ut *för de fem första kalenderåren efter beräknat värdeår*, eller

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013 och tillämpas första gången vid beskattningen 2014, om inte något annat anges i punkterna 2–5.

2. Bestämmelserna i 24 kap. 1, 10 a–10 f §§ tillämpas på ränteutgifter som belöper sig på tiden efter den 31 december 2012. Äldre bestämmelser gäller för ränteutgifter som belöper sig på tiden före den 1 januari 2013.

3. Bestämmelserna i 33 kap. 8 och 16 §§ samt 34 kap. 8 och 10 §§ i sina nya lydelse tillämpas första gången vid beskattningen 2015.

4. Vid beskattningen 2014 ska samtliga kvarvarande avdrag för avsättning till expansionsfond som har gjorts enligt äldre bestämmelser anses återförda och genast återavsatta till expansionsfond den 1 januari 2013. Vid återföringen tillämpas bestämmelserna i sina äldre lydelse och vid återavsättningen tillämpas bestämmelserna i sina nya lydelse. Vid bestämmande av det belopp som expansionsfonden högst får uppgå till tillämpas i fråga om återavsättningen 34 kap. 6 och 10 §§ i sina äldre lydelse och vid tillämpningen av 34 kap. 13 § tillämpas 50 kap. 5 § i sin äldre lydelse. Bestämmelsen i 34 kap. 13 § andra stycket tillämpas inte i fråga om återavsättning.

5. Bestämmelsen i 65 kap. 10 § i sin nya lydelse tillämpas första gången för beskattningsår som börjar efter den 31 december 2012.

¹⁹ Senaste lydelse 2011:1271.

²⁰ Senaste lydelse 2011:1271.

3.5 Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialavgiftslagen (2000:980)¹ dels att 3 kap. 19 § ska upphöra att gälla, dels att 2 kap. 23 och 26 §§ samt 3 kap. 13 och 18 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

23 §

Sådan utdelning och kapitalvinst som enligt 49 kap. 16 §, 50 kap. 7 § eller 57 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) skall tas upp i inkomstslaget tjänst är avgiftsfri.

Sådan utdelning och kapitalvinst som enligt 48 a kap. 9 §, 50 kap. 7 §, eller 57 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) ska tas upp i inkomstslaget tjänst är avgiftsfri.

Nuvarande lydelse

26 §²

Arbetsgivaravgifterna är 22,21 procent av avgiftsunderlaget och utgörs av

1. sjukförsäkringsavgift	5,02 %
2. föräldraförsäkringsavgift	2,60 %
3. ålderspensionsavgift	10,21 %
4. efterlevandepensionsavgift	1,17 %
5. arbetsmarknadsavgift	2,91 %
6. arbetsskadeavgift	0,30 %

Föreslagen lydelse

2 kap.

26 §

Arbetsgivaravgifterna är 21,54 procent av avgiftsunderlaget och utgörs av

1. sjukförsäkringsavgift	4,35 %
2. föräldraförsäkringsavgift	2,60 %
3. ålderspensionsavgift	10,21 %
4. efterlevandepensionsavgift	1,17 %
5. arbetsmarknadsavgift	2,91 %
6. arbetsskadeavgift	0,30 %

¹ Senaste lydelse av 3 kap. 19 § 2010:436.

² Senaste lydelse 2011:1285.

*Nuvarande lydelse***3 kap.****13 §³**

Egenavgifterna är 19,76 procent av avgiftsunderlaget och utgörs av

1. sjukförsäkringsavgift	5,11 %
2. föräldraförsäkringsavgift	2,60 %
3. ålderspensionsavgift	10,21 %
4. efterlevandepensionsavgift	1,17 %
5. arbetsmarknadsavgift	0,37 %
6. arbetsskadeavgift	0,30 %

*Föreslagen lydelse***3 kap.****13 §**

Egenavgifterna är 19,09 procent av avgiftsunderlaget och utgörs av

1. sjukförsäkringsavgift	4,44 %
2. föräldraförsäkringsavgift	2,60 %
3. ålderspensionsavgift	10,21 %
4. efterlevandepensionsavgift	1,17 %
5. arbetsmarknadsavgift	0,37 %
6. arbetsskadeavgift	0,30 %

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***3 kap.****18 §⁴**

Vid beräkning av egenavgifter ska, efter begäran i inkomstdeklarationen, avdrag göras med 5 procent av avgiftsunderlaget, dock högst med 10 000 kronor per år.

Första stycket gäller bara

1. till den del av avgiftsunderlaget utgörs av avgiftspliktig inkomst av näringsverksamhet,

2. om den del av avgiftsunderlaget som utgörs av avgiftspliktig inkomst av näringsverksamhet överstiger 40 000 kronor,

3. om den avgiftsskyldige vid ingången av beskattningsåret har fyllt 26 men inte 65 år och inte bara ska betala ålderspensionsavgiften enligt 16 §, och

4. om avdraget uppfyller villkoren för att utgöra stöd av mindre betydelse enligt

Vid beräkning av egenavgifter ska avdrag göras med 5 procent av avgiftsunderlaget, dock högst med 10 000 kronor per år.

2. om den del av avgiftsunderlaget som utgörs av avgiftspliktig inkomst av näringsverksamhet överstiger 40 000 kronor, och

3. om den avgiftsskyldige vid ingången av beskattningsåret har fyllt 26 men inte 65 år och inte bara ska betala ålderspensionsavgiften enligt 16 §.

³ Senaste lydelse 2011:1285.

⁴ Senaste lydelse 2011:1257.

– kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse,

– kommissionens förordning (EG) nr 875/2007 av den 24 juli 2007 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse inom fiskerisektorn och om ändring av förordning nr 1860/2004, eller

– kommissionens förordning (EG) nr 1535/2007 av den 20 december 2007 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse inom sektorn för produktion av jordbruksprodukter.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.
 2. Bestämmelsen i 2 kap. 26 § i sin nya lydelse tillämpas på ersättning som betalas ut efter den 31 december 2012.
 3. Bestämmelsen i 3 kap. 13 § i sin nya lydelse tillämpas på inkomst som uppstår efter den 31 december 2012. Omfattar beskattningsåret tid såväl före som efter ikraftträdandet ska, om den avgiftsskyldige inte visar annat, så stor del av beskattningsårets inkomst anses hänförlig till tiden efter den 31 december 2012 som svarar mot förhållandet mellan den del av beskattningsåret som infaller under denna tid och hela beskattningsåret.
 4. Bestämmelsen i 3 kap. 18 § i sin nya lydelse tillämpas första gången i fråga om självdeklarationen vid 2013 års taxering.
 5. Bestämmelsen i den upphävda 3 kap. 19 § gäller dock fortfarande i fråga om självdeklarationen vid 2011 och 2012 års taxeringar.

3.6 Förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 9 och 11 a §§ vägtrafikskattelagen (2006:227) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 9 §¹

Koldioxidbeloppet är för ett skatteår 20 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver 120 gram. Uppgift om fordonets utsläpp av koldioxid vid blandad körning hämtas i vägtrafikregistret.

För fordon som är utrustade med teknik för drift med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol, eller helt eller delvis med annan gas än gasol, är koldioxidbeloppet 10 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver 120 gram. Uppgift om fordonets utsläpp av koldioxid vid blandad körning hämtas i vägtrafikregistret.

Om det för fordon som avses i andra stycket finns uppgift om ett sådant fordons utsläpp av koldioxid vid drift med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol, eller helt eller delvis med annan gas än gasol, ska den uppgiften användas.

Koldioxidbeloppet är för ett skatteår 20 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver 117 gram. Uppgift om fordonets utsläpp av koldioxid vid blandad körning hämtas i vägtrafikregistret.

För fordon som är utrustade med teknik för drift med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol, eller helt eller delvis med annan gas än gasol, är koldioxidbeloppet 10 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver 117 gram. Uppgift om fordonets utsläpp av koldioxid vid blandad körning hämtas i vägtrafikregistret.

11 a §²

Fordonsskatt ska inte betalas för personbil *klass I* för den tid under de fem första åren från det att fordonet blir skattepliktigt för första gången som bilen uppfyller kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och

Fordonsskatt ska inte betalas för personbil, lätt lastbil och lätt buss under tid som bilen är klassificerad i utsläppsklass som anges i 30 eller 32 § avgasreningslagen (2011:318) och som infaller under de fem första åren från det att bilen blir skattepliktig för första gången, och

¹ Senaste lydelse 2009:1468.

² Senaste lydelse 2011:478.

underhåll av fordon eller kraven i Miljöklass El enligt bilaga 1 till den upphävda lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen eller är klassificerad i utsläppsklassen El enligt avgasrening-lagen (2011:318), och

1. enligt uppgift i vägtrafikregistret släpper ut högst 120 gram koldioxid per kilometer vid blandad körning, om bilen är utrustad med teknik för drift endast med bensin eller för drift med bensin i kombination med elektricitet från batterier,

2. enligt uppgift i vägtrafikregistret släpper ut högst 120 gram koldioxid per kilometer vid blandad körning, om bilen är utrustad med teknik för drift endast med dieselolja eller för drift med dieselolja i kombination med elektricitet från batterier,

3. enligt uppgift i vägtrafikregistret har en bränsleförbrukning som inte överstiger 9,2 liter bensin per 100 kilometer vid blandad körning, om bilen är utrustad med teknik för drift, helt eller delvis, med annat bränsle än bensin eller gasol, eller för drift, helt eller delvis, med annat bränsle än bensin eller gasol i kombination med elektricitet från batterier,

4. enligt uppgift i vägtrafikregistret har en bränsleförbrukning som inte överstiger 9,7 kubikmeter gas per 100 kilometer vid blandad körning, om bilen är utrustad med styrd tändning och med teknik för drift, helt eller delvis, med annat bränsle än bensin eller gasol, eller är utrustad med styrd tändning för drift, helt eller delvis, med annat bränsle än bensin eller gasol i kombination med elektricitet från batterier, eller

5. enligt uppgift från bilens tillverkare eller generalagent inte förbrukar mer elektrisk energi än 37 kilowattimmar per 100 kilometer vid framförande, om bilen är indelad i Miljöklass El eller är klassificerad i utsläppsklassen El.

En automatväxlad personbil uppfyller kraven i första stycket 3 eller 4, om den förutom transmissionen och de

1. bilens koldioxidutsläpp vid blandad körning enligt uppgift i vägtrafikregistret inte överstiger det i andra stycket angivna högsta tillåtna koldioxidutsläppet i förhållande till bilens vikt, samt

2. bilen vid framdrivning inte förbrukar mer elektrisk energi än 37 kilowattimmar per 100 kilometer om bilen är klassificerad i utsläppsklass Laddhybrid, enligt 32 § 3 avgasrening-lagen, eller

3. bilen vid framdrivning inte förbrukar mer elektrisk energi än vad som anges i 2, om bilen är klassificerad i utsläppsklass El enligt 32 § 1 avgasrening-lagen.

Det högsta tillåtna koldioxidutsläppet angivet i gram koldioxid per kilometer i förhållande till bilens vikt

komponenter som hör till transmissionen, är likvärdig med en manuellt växlad bil som omfattas av någon av de punkterna.

bestäms av följande beräkning:

1. bilens tjänstevikt enligt uppgift i vägtrafikregistret angivet i kilogram minskas med 1372,

2. differensen enligt 1 multipliceras med 0,0457, och

3. produkten enligt 2 adderas med 95, eller med 150 om bilen är utrustad med teknik för drift med etanolbränsle eller annat gasbränsle än gasol.

Om det i vägtrafikregistret finns flera uppgifter om bilens koldioxidutsläpp vid blandad körning, ska vid tillämpning av första stycket den uppgift användas som anges för drift med etanolbränsle eller gasbränsle.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

2. I fråga om 2 kap. 11 a § gäller äldre bestämmelser fortfarande för personbilar som blivit skattepliktiga för första gången före lagens ikraftträdande.

3.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift

Härigenom föreskrivs att 3 och 6 §§ lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Fastighetsavgiften per kalenderår är för år 2008

a) för sådan del av småhusenhet som avser småhus som är uppfört samt värderingsenhet för tillhörande tomtmark inom samma taxeringsenhet 6 000 kronor per sådant småhus, dock högst 0,75 procent av byggnadsvärdet och markvärdet,

b) för småhus på lantbruksenhet som är uppfört samt värderingsenhet för tillhörande tomtmark inom samma taxeringsenhet 6 000 kronor per sådant småhus, dock högst 0,75 procent av bostadsbyggnadsvärdet och tomtmarksvärdet,

c) för sådan del av hyreshusenhet som avser värderingsenhet för bostäder som är uppförda samt värderingsenhet för tillhörande tomtmark inom samma taxeringsenhet 1 200 kronor per bostadslägenhet, dock högst 0,4 procent av taxeringsvärdet för dessa värderingsenheter,

c) för sådan del av hyreshusenhet som avser värderingsenhet för bostäder som är uppförda samt värderingsenhet för tillhörande tomtmark inom samma taxeringsenhet 1 027 kronor per bostadslägenhet, dock högst 0,3 procent av taxeringsvärdet för dessa värderingsenheter,

d) för värderingsenhet för ägarlägenhet som är uppförd samt värderingsenhet för tillhörande tomtmark inom samma taxeringsenhet 6 000 kronor per sådan värderingsenhet för ägarlägenhet, dock högst 0,75 procent av taxeringsvärdet för dessa värderingsenheter.

För år 2009 och senare kalenderår uppgår fastighetsavgiften per småhus, fastighetsavgiften per bostadslägenhet och fastighetsavgiften per värderingsenhet för ägarlägenhet till fastighetsavgiften för år 2008 ökad eller minskad med ett belopp motsvarande inkomstbasbeloppets förändring mellan år 2008 och det aktuella kalenderåret uttryckt i procent med två decimaler. Avgiften uttrycks i hela krontal så att öretal faller bort.

Med inkomstbasbelopp avses inkomstbasbeloppet enligt 58 kap. 26 och 27 §§ socialförsäkringsbalken.

6 §²

Om det beräknade värdeåret för en sådan byggnad på en fastighet som innehåller bostäder är året före det fastighetstaxeringsår som föregått det kalenderår då beslutet om slutlig skatt ska fattas, tas ingen fastighetsavgift ut för byggnaden

Om det beräknade värdeåret för en sådan byggnad på en fastighet som innehåller bostäder är året före det fastighetstaxeringsår som föregått det kalenderår då beslutet om slutlig skatt ska fattas, tas ingen fastighetsavgift ut för byggnaden

¹ Senaste lydelse 2010:1298.

² Senaste lydelse 2011:1422.

och tillhörande tomtmark för det fastighetstaxeringsåret och de *fyra* följande kalenderåren och *halv fastighetsavgift för de därpå följande fem kalenderåren*. Detsamma gäller färdigställd eller ombyggd sådan byggnad, för vilken värdeår inte har bestämts vid ny fastighetstaxering, men som skulle ha åsatts ett värdeår motsvarande året före det fastighetstaxeringsår som föregått det kalenderår då beslutet om slutlig skatt ska fattas, om ny fastighetstaxering då hade företagits.

och tillhörande tomtmark för det fastighetstaxeringsåret och de *fyrtion* följande kalenderåren. Detsamma gäller färdigställd eller ombyggd sådan byggnad, för vilken värdeår inte har bestämts vid ny fastighetstaxering, men som skulle ha åsatts ett värdeår motsvarande året före det fastighetstaxeringsår som föregått det kalenderår då beslutet om slutlig skatt ska fattas, om ny fastighetstaxering då hade företagits.

Om det på en värderingsenhet för tomtmark finns flera värderingsenheter för småhus som är uppförda ska tomtmarken anses höra till det eller de småhus som fastighetsavgiften inte har minskats för eller, om avgiften har minskats för samtliga småhus, det eller de småhus som har lägst grad av minskning.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.
 2. Bestämmelserna i 3 § tillämpas i sin nya lydelse första gången på fastighetsavgift för kalenderåret 2013.
 3. Bestämmelserna i 6 § tillämpas i sin nya lydelse på byggnader med beräknat värdeår 2012 eller senare.

3.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1469) om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 10 § vägtrafikskattelagen (2006:227) i stället för dess lydelse enligt lagen (2009:1469) om ändring i nämnda lag ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2009:1469

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §

Bränslefaktorn är 2,4.

Bränslefaktorn är 2,33.

Miljö tillägget är

- a) 500 kronor för fordon som blivit skattepliktiga för första gången före utgången av år 2007, och
- b) 250 kronor för fordon som blivit skattepliktiga för första gången efter utgången av år 2007.

3.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1472) om ändring i lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt

Härigenom föreskrivs att bilagan till lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt i stället för dess lydelse enligt lagen (2009:1472) om ändring i nämnda lag ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2009:1472

Bilaga

Fordonsskatt

Fordonslag	Skattevikt, kilogram	Skatt, kronor	
		grund- belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen
A Personbilar klass I			
1. Personbilar klass I som inte kan drivas med dieselolja	0- 900	741	0
	901-	930	188
2. Personbilar klass I som kan drivas med dieselolja	0- 900	2 008	0
	901-	2 517	508
B Lätta bussar			
1. Lätta bussar som inte kan drivas med dieselolja	0-1 300	720	0
	1 301-1 600	903	164
	1 601-3 000	1 396	129
	3 001-3 500	3 197	0
2. Lätta bussar som kan drivas med dieselolja	0-1 300	2 187	0
	1 301-1 600	2 339	59
	1 601-3 000	2 517	178
	3 001-3 500	5 018	0

C Lätta lastbilar och personbilar klass II

1. Lätta lastbilar och personbilar klass II som inte kan drivas med dieselolja

0-1 300	720	0
1 301-1 600	903	164
1 601-3 000	1 396	129
3 001-	3 197	0

2. Lätta lastbilar och personbilar klass II som kan drivas med dieselolja

0-1 300	2 187	0
1 301-1 600	2 339	59
1 601-3 000	2 517	178
3 001-	5 018	0

*Föreslagen lydelse*Bilaga**Fordonsskatt**

Fordonsslag	Skattevikt, kilogram	Skatt, kronor	
		grund- belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilo- gram över den lägsta vikten i klassen
A Personbilar klass I			
1. Personbilar klass I som inte kan drivas med dieselolja			
	0- 900	801	0
	901-	990	188
2. Personbilar klass I som kan drivas med dieselolja			
	0- 900	2 068	0
	901-	2 577	508
B Lätta bussar			
1. Lätta bussar som inte kan drivas med dieselolja			
	0-1 300	780	0
	1 301-1 600	963	164
	1 601-3 000	1 456	129
	3 001-3 500	3 257	0
2. Lätta bussar som kan drivas med dieselolja			
	0-1 300	2 247	0
	1 301-1 600	2 399	59
	1 601-3 000	2 577	178
	3 001-3 500	5 078	0

C Lätta lastbilar och personbilar klass II

1. Lätta lastbilar och personbilar klass II som inte kan drivas med diesellojja

0-1 300	780	0
1 301-1 600	963	164
1 601-3 000	1 456	129
3 001-	3 257	0

2. Lätta lastbilar och personbilar klass II som kan drivas med diesellojja

0-1 300	2 247	0
1 301-1 600	2 399	59
1 601-3 000	2 577	178
3 001-	5 078	0

3.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1496) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

Härigenom föreskrivs att 6 a kap. 1 § lagen (1994:1776) om skatt på energi i stället för dess lydelse enligt lagen (2009:1496) om ändring i nämnda lag ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2009:1496

6 a kap. 1 §

Bränsle som används för nedan angivna ändamål, i förekommande fall med undantag för vissa bränsleslag, ska helt eller delvis befrias från skatt enligt följande, om inte annat anges.

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxidskatt	Befrielse från svavel-skatt

17. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning för framställning av värme i en anläggning för vilken utsläppsrätter ska överlämnas enligt 6 kap. 1 § lagen om handel med utsläppsrätter	Råttalolja och bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b			
a) i kraftvärmeproduktion		70 procent	93 procent	–
b) i annan värme- produktion		–	6 procent	–

*Föreslagen lydelse***6 a kap.****1 §**

Bränsle som används för nedan angivna ändamål, i förekommande fall med undantag för vissa bränsleslag, ska helt eller delvis befrias från skatt enligt följande, om inte annat anges.

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxidskatt	Befrielse från svavel-skatt

17. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning för framställning av värme i en anläggning för vilken utsläppsrätter ska överlämnas enligt 6 kap. 1 § lagen om handel med utsläppsrätter	Rätallolja och bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b			
a) i kraftvärmeproduktion		70 procent	100 procent	–
b) i annan värme- produktion		–	6 procent	–

3.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1497) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

Härigenom föreskrivs att 6 a kap. 1 och 2 §§ samt 9 kap. 5 § lagen (1994:1776) om skatt på energi i stället för deras lydelse enligt lagen (2009:1497) om ändring i nämnda lag ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2009:1497

6 a kap. 1 §

Bränsle som används för nedan angivna ändamål, i förekommande fall med undantag för vissa bränsleslag, ska helt eller delvis befrias från skatt enligt följande, om inte annat anges.

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxidskatt	Befrielse från svavel-skatt

17. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning för framställning av värme i en anläggning för vilken utsläppsrätter ska överlämnas enligt 6 kap. 1 § lagen om handel med utsläppsrätter	Råtallolja och bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b			
a) i kraftvärmeproduktion		70 procent	93 procent	–
b) i annan värme- produktion		–	6 procent	–

*Föreslagen lydelse***6 a kap.****1 §**

Bränsle som används för nedan angivna ändamål, i förekommande fall med undantag för vissa bränsleslag, ska helt eller delvis befrias från skatt enligt följande, om inte annat anges.

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxidskatt	Befrielse från svavel-skatt

17. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning för framställning av värme i en anläggning för vilken utsläppsrätter ska överlämnas enligt 6 kap. 1 § lagen om handel med utsläppsrätter	Råtallolja och bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b			
a) i kraftvärmeproduktion		70 procent	100 procent	–
b) i annan värme- produktion		–	6 procent	–

*Lydelse enligt SFS 2009:1497**Föreslagen lydelse***6 a kap.****2 §**

Om råttallolja förbrukas för ändamål som anges i 1 § 9 b–11 medges befrielse från energiskatten med ett belopp som motsvarar 70 procent av den energiskatt och 40 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

Om råttallolja förbrukas för ändamål som anges i 1 § 9 a, medges befrielse från energiskatten med ett belopp som motsvarar 70 procent av den energiskatt och 100 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

Om råttallolja förbrukas för ändamål som anges i 1 § 17 a, medges befrielse från energiskatten med ett belopp som motsvarar 70 procent av den energiskatt och 93 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

Om råttallolja förbrukas för ändamål som anges i 1 § 9 a *eller 17 a*, medges befrielse från energiskatten med ett belopp som motsvarar 70 procent av den energiskatt och 100 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

Om råttallolja förbrukas för ändamål som anges i 1 § 17 b, medges befrielse från energiskatten med ett belopp som motsvarar 6 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

9 kap.

5 §

Beskattningsmyndigheten medger, i den omfattning som anges i andra–fjärde styckena, efter ansökan återbetalning av skatt på elektrisk kraft och bränsle som förbrukats för framställning av värme som levererats för ändamål som ger skattebefrielse enligt 6 a kap. 1 § 1, 6, 9–11 eller 16 eller enligt 11 kap. 9 § 2, 3 eller 5.

Återbetalning medges vid leverans för

1. tillverkningsprocessen i industriell verksamhet eller för yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet, för

a) elektrisk kraft med den del av energiskatten som överstiger 0,5 öre per kilowattimme,

b) råttallolja med ett energiskattebelopp som motsvarar 70 procent av den energiskatt och 40 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 a,

c) andra bränslen än råttallolja med 70 procent av energiskatten och 40 procent av koldioxidskatten,

2. annat ändamål än som avses under 1, med hela energiskatten på elektrisk kraft och med hela energiskatten, koldioxidskatten och svavelskatten på bränsle.

Om leverans skett för tillverkningsprocessen i sådan industriell verksamhet som tillhör en verksamhetskategori som anges i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG¹, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG², medges dock återbetalning enligt

1. andra stycket 1 b med ett energiskattebelopp som motsvarar 70 procent av den energiskatt och 100 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 a, och

¹ EUT L 275, 25.10.2003, s. 32 (Celex 32003L0087).

² EUT L 140, 5.6.2009, s. 63 (Celex 32009L0029).

2. andra stycket 1 c med 70 procent av energiskatten och 100 procent av koldioxidskatten.

Om elektrisk kraft och ett eller flera bränslen förbrukas samtidigt för denna värmeframställning, ska energislagen vid beräkning av återbetalningen fördelas genom proportionering i förhållande till respektive energislag. Dock får fördelningen mellan bränslena väljas fritt. Motsvarande gäller för värme som har levererats från kraftvärmeproduktion.

För bensen och bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b medges inte någon återbetalning av skatt enligt denna paragraf.

3.12 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs i fråga om skatteförfarandelagen (2011:1244)
dels att 31 kap. 26 § ska upphöra att gälla,
dels att 58 kap. 2 § ska ha följande lydelse,
dels att punkt 22 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

58 kap. 2 §

Om säkerhet ska ställas, ska storleken bestämmas till summan av företagets obetalda inkomstskatt för närmast föregående beskattningsår och 26,3 procent av det överskott som har redovisats i skalbolagsdeklarationen. I fråga om svenska handelsbolag och i utlandet delägarbeskattade juridiska personer ska säkerheten bara avse överskottet i skalbolagsdeklarationen.

Om en fysisk person har förvärvat en andel i ett svenskt handelsbolag eller i en i utlandet delägarbeskattad juridisk person, ska säkerhetens storlek bestämmas till 40 procent av överskottet.

Om flera skalbolagsdeklarationer lämnas, ska kompletterande säkerhet ställas för den ökning av överskottet som redovisas i förhållande till en tidigare deklaration.

Om säkerhet ska ställas, ska storleken bestämmas till summan av företagets obetalda inkomstskatt för närmast föregående beskattningsår och 22 procent av det överskott som har redovisats i skalbolagsdeklarationen. I fråga om svenska handelsbolag och i utlandet delägarbeskattade juridiska personer ska säkerheten bara avse överskottet i skalbolagsdeklarationen.

22.¹ Lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter ska upphöra att gälla vid utgången av 2011. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för 2013 och tidigare års taxeringar.

Överklagandeförbudet i 19 kap. 3 § den upphävda lagen gäller inte vitesförelägganden som meddelas efter utgången av 2011. Vitesförelägganden som meddelas efter den tidpunkten gäller omedelbart.

Den som före utgången av 2012 har gett in en skriftlig förbindelse enligt 13 kap. 1 § lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter ska vid ingången av 2013 även anses ha gett in en förbindelse enligt 23 kap. 5 §.

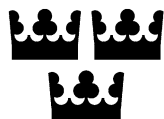
Den som före utgången av 2012 har gett in ett åtagande enligt 13 kap. 2 eller 2 a § lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter ska vid ingången av 2013 även anses ha gett in ett åtagande enligt 23 kap. 6 respektive 7 §.

Skyldigheten att lämna uppgifter enligt 3 kap. 17 a § lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter gäller inte vid 2013 års taxering.

¹ Senaste lydelse 2011:1289.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.
2. Bestämmelserna i 58 kap. 2 § i sin nya lydelse tillämpas i fråga om avyttringar av andelar i skalbolag som sker efter utgången av 2012. Om skalbolagsdeklarationen till någon del avser tid före ikraftträdandet, ska dock vid beräkningen av säkerhetens storlek enligt 58 kap. 2 § första stycket procenttalet 26,3 användas i stället för 22. Äldre bestämmelser i 58 kap. 2 § gäller i fråga om avyttringar som har skett före ikraftträdandet.

Uppföljning av de
budgetpolitiska målen
samt bedömning av
reformutrymme och
utgiftstak



4 Uppföljning av de budgetpolitiska målen samt bedömning av reformutrymme och utgiftstak

Sammanfattning

- Det genomsnittliga finansiella sparandet i den offentliga sektorn 2000–2011 var förenligt med överskottsmålet.
 - Det finansiella sparandet bedöms ligga något under överskottsmålet 2012 och 2013, vilket är motiverat av det rådande konjunkturläget. Det finansiella sparandet väntas öka 2014 och beräknas uppgå till 2,5 procent av BNP 2016.
 - Regeringen bedömer att ett utrymme för nya reformer motsvarande 23 miljarder kronor 2013 är väl avvägt. De föreslagna reformerna bidrar till att stärka svensk ekonomi på lång sikt och stödja konjunkturåterhämtningen, samtidigt som nödvändiga säkerhetsmarginaler upprätthålls för att kunna hantera en mer besvärlig ekonomisk utveckling.
 - Regeringens bedömer att utgiftstaket för 2016 bör uppgå till 1 155 miljarder kronor. Utgiftstaket ökar då med 30 miljarder kronor mellan 2015 och 2016.
 - Kommuner och landsting beräknas 2012 sammantaget redovisa ett resultat som uppgår till 17 miljarder kronor, vilket till stor del beror på en engångsvis återbetalning av premier från AFA Försäkring. Resultatet i kommunsektorn bedöms i stort sett vara i nivå med god ekonomisk hushållning under hela prognosperioden.
-

I detta avsnitt görs en uppföljning av finanspolitikens inriktning och en analys av utrymmet för reformer eller behovet av besparingar. Vidare görs en uppföljning av utgiftstaket och en bedömning av utgiftstakets nivå 2016. Därefter följer en redovisning av den ekonomiska utvecklingen i kommuner och landsting och kravet på god ekonomisk hushållning i kommunsektorn. Avsnittet avslutas med en redogörelse för en vidareutveckling av det finanspolitiska ramverket.

4.1 Kriterier för en väl avvägd finanspolitik

Målet för den ekonomiska politiken är att skapa en så hög välfärd som möjligt genom hög uthållig tillväxt, varaktigt hög sysselsättning, och en välfärd som kommer alla till del. Med en uthållig tillväxt menas att denna inte får skapas på bekostnad av t.ex. miljö och hälsa. En förutsättning för detta är makroekonomisk stabilitet. För att bidra till en sådan utveckling ska finanspolitiken vara i linje med de kriterier för en väl avvägd finanspolitik som anges i regeringens skrivelse Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79).

Finanspolitiken bidrar till stabilitet på flera sätt, bl.a. genom att bidra till en samhälls-ekonomiskt effektiv resursfördelning och genom att vara långsiktigt hållbar. Offentliga åtaganden måste kunna finansieras utan att den

offentliga skulden ökar på ett ohållbart sätt eller att behov av kraftiga höjningar av skatteuttaget uppstår. Om finanspolitikens hållbarhet ifrågasätts leder detta ofta till betydande samhälls-ekonomiska kostnader, särskilt för en liten och öppen ekonomi som den svenska.

Erfarenheten visar att ett trovärdigt finanspolitiskt ramverk med tydliga mål och restriktioner i hög grad bidrar till att finanspolitiken utformas på ett långsiktigt hållbart sätt. Det svenska ramverket spelar därför en avgörande roll när storleken på reformutrymmet eller besparingsbehovet fastställs. Två centrala delar av ramverket är ett mål för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn, det s.k. överskottsmålet, och ett tak för statens och pensionssystemets utgifter. För att finanspolitiken ska kunna betecknas som ansvarsfull måste det finansiella sparandet vara i linje med överskottsmålet och de takbegränsade utgifterna får inte överstiga det av riksdagen fastställda utgiftstaket.

4.2 Uppföljning av överskottsmålet

Reformutrymmet eller behovet av budgetförstärkningar bedöms utifrån hur det prognostiserade sparandet förhåller sig till överskottsmålet. Därtill vägs ett antal andra faktorer in i bedömningen.⁷⁶ Överskottsmålet anger att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn ska motsvara 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Eftersom det inte är möjligt att direkt eller entydigt bestämma hur det faktiska finansiella sparandet förhåller sig till överskottsmålet följs målet upp med hjälp av olika indikatorer.

Överskottsmålet följs upp utifrån en analys av det genomsnittliga sparandet under de senaste tio åren. Syftet är att upptäcka eventuella systematiska fel i den tidigare finanspolitiken som kan påverka måluppfyllelsen framöver. Därutöver görs en framåtblickande analys för att fastställa storleken på ett reformutrymme eller

besparingsbehov. De två indikatorer som används för denna uppföljning är sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet. Vid tolkningen av sjuårsindikatorn beaktas också det genomsnittliga konjunkturläget under den period som indikatorn avser. Utifrån dessa faktorer görs sedan en samlad bedömning av reformutrymmet eller besparingsbehovet, där hänsyn även tas till osäkerheten i bedömningen, riskbilden och till vad som är en väl avvägd finanspolitik ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv (finanspolitiken ska inte bidra till överhettning eller till att fördjupa en konjunkturredgång).

I tabell 4.1 redovisas det genomsnittliga finansiella sparandet under den senaste tioårsperioden med utfallsdata, och de indikatorer som används för att stämma av reformutrymmet eller besparingsbehovet mot överskottsmålet i ett framåtblickande perspektiv.

4.2.1 Bakåtblickande analys av måluppfyllelsen

Det bakåtblickande tioårssnittet

År 2002–2011 motsvarade det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt 0,7 procent av BNP (se tabell 4.1). Sparandet låg med andra ord något under målsatt nivå. Under samma period var det genomsnittliga BNP-gapet dock -0,9 procent av potentiell BNP. Justeras det tioåriga genomsnittet med den av regeringen använda elasticiteten för det offentliga sparandet med avseende på BNP-gapet (0,55) och det genomsnittliga BNP-gapet under perioden, hamnar det bakåtblickande tioårssnittet på 1,2 procent av BNP. Detta utfall visar att det finansiella sparandet i genomsnitt har varit i linje med överskottsmålet under den ovannämnda perioden när hänsyn tas till konjunkturläget. Den bakåtblickande analysen visar således inte att det förekommit några systematiska fel i bedömningen av finanspolitikens inriktning som kan förväntas påverka måluppfyllelsen framöver.

⁷⁶ Se budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 4) och skrivelsen Ramverk för finanspolitiken (skr. 2010/11:79) för en mer utförlig beskrivning av hur uppföljningen av överskottsmålet går till och hur storleken på ett reformutrymme eller besparingsbehov bestäms.

4.2.2 Framåtblickande analys av måluppfyllelsen

Sjuårsindikatorn

Sjuårsindikatorn uppgår till 0,0 procent av BNP 2012 och till 0,5 procent av BNP 2013. Den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn pekar emellertid på att sparandet ligger strax över överskottsmålet. Om vikt tillmäts både den ojusterade och den konjunkturjusterade sjuårsindikatorn förefaller det finansiella sparandet ligga något under överskottsmålet.

Det strukturella sparandet

Det strukturella sparandet bedöms uppgå till 0,2 respektive 0,3 procent av BNP 2012 och 2013 och stiger sedan successivt under prognosperioden till 2,5 procent av BNP 2016. Det strukturella sparandet har då minskat gradvis under krisåren från 2,8 procent av BNP 2008 (redovisas inte i tabell 4.1) till som lägst 0,2 procent av BNP 2012, vilket bidragit till att hålla uppe efterfrågan i ekonomin. Denna indikator pekar på ett sparande som ligger under målet i år och nästa år, för att sedan öka under åren därefter (vid en oförändrad politik).

Tabell 4.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP respektive potentiell BNP

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Finansiellt sparande	0,1	-0,3	-0,6	0,3	1,7	2,5
Bakåtblickande tioårsnitt	0,7					
Konjunkturjusterat ¹	1,2					
Sjuårsindikatorn	0,0	0,0	0,5			
Konjunkturjusterat ¹	1,1	1,1	1,1			
Strukturellt sparande	0,6	0,2	0,3	0,6	1,8	2,5
BNP-gap	-0,9	-1,4	-1,7	-0,4	-0,1	0,0
Sjuårssnitt	-1,9	-2,0	-1,0			
Bakåtblickande tioårsnitt	-0,9	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-1,0

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2012 är prognosen för det finansiella sparandet oförändrad jämfört med bedömningen i 2012 års ekonomiska vårproposition, medan

det strukturella sparandet bedöms vara 1 procent av BNP lägre än vad som bedömdes i vårpropositionen. Även för de efterföljande åren är det strukturella sparandet drygt 1 procent av BNP lägre jämfört med prognosen i vårpropositionen, varav ca 0,5 procentenhet förklaras av nya reformer som föreslås i denna proposition.

4.2.3 Bedömning av reformutrymmet

Bedömning av reformutrymmet utifrån indikatorerna för uppföljning av överskottsmålet med hänsyn tagen till osäkerheten i bedömningen och riskbilden

Sammantaget visar indikatorerna som används för att följa upp överskottsmålet på ett finansiellt sparande som ligger något under målet 2012–2014. Eftersom bedömningen bygger på en oförändrad politik stärks sparandet gradvis åren därefter så att det överstiger överskottsmålet mot slutet av perioden.

En genomgång av precisionen i prognoser för det finansiella sparandet innevarande år gjorda 1998–2010 visar att osäkerheten är så stor som +/- 2 procent av BNP. Även bedömningen av det strukturella sparandet är mycket osäker. Uppföljningar visar att det inte är ovanligt att bedömningen av det strukturella sparandet för ett utfallsår (dvs. då det finansiella sparandet är känt) ändras med mer än en procent av BNP från en bedömning till en annan. Den genomsnittliga skillnaden mellan den lägsta respektive högsta bedömningen av det strukturella sparandet ett utfallsår uppgick 2000–2010 till 2 procent av BNP. Om bedömningen revideras på detta sätt kan storleken på ett reformutrymme ändras kraftigt eller t.o.m. ändras till ett besparingsbehov.

I 2012 års ekonomiska vårproposition bedömdes risken för en mer negativ ekonomisk utveckling vara betydande. Möjligheten att den internationella utvecklingen skulle bli påtagligt sämre än förväntat gjorde det då angeläget att upprätthålla relativt stora säkerhetsmarginaler i finanspolitiken. Nedåt riskerna dominerar fortfarande och det är därför alltså viktigt att ha tillräckliga säkerhetsmarginaler.

Bedömning av reformutrymmet med hänsyn tagen till konjunkturläget

Efter en snabb ökning av resursutnyttjandet mätt med BNP-gapet 2010 och 2011 förväntas resursutnyttjandet åter minska 2012 och 2013 (se tabell 4.1). En lång period med svagt resursutnyttjande och hög arbetslöshet talar för att det är viktigt att motverka att arbetslösheten blir bestående. Det strukturella sparandet har gradvis sjunkit under de senaste årens konjunkturavmattning, vilket visar att finanspolitiken haft en expansiv inverkan på efterfrågan i ekonomin. Sparandet bedöms i dagsläget ligga något under överskottsmålets nivå. Regeringen bedömer att detta är motiverat från ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. En kraftigare förstärkning av det strukturella sparandet 2013 skulle riskera att fördjupa lågkonjunkturen och bromsa återhämtningen 2014.

Bedömning av reformutrymmet med hänsyn tagen till finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

När reformutrymmet läggs fast är det viktigt att säkerställa att finanspolitiken är hållbar i ett längre tidsperspektiv. Frågan är om det är möjligt att upprätthålla de offentliga välfärdsystemen med befintliga finansieringslösningar på lång sikt, utan att den offentliga skulden utvecklas på ett ohållbart sätt. Bedömningar av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet görs fortlopande av regeringen och publiceras normalt i den ekonomiska vårpropositionen. Samma slags bedömningar görs även av EU-kommissionen, Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet. Långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna är dock förknippade med betydande osäkerhet. Det är därför viktigt att bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet utgår från flera möjliga utvecklingsförlopp och att en samlad värdering görs av dessa.

I 2012 års ekonomiska vårproposition bedömde regeringen att finanspolitiken var långsiktigt hållbar, en bedömning som delades av övriga prognosmakare. Bedömningen av BNP:s långsiktiga tillväxttakt och nivå har endast ändrats marginellt jämfört med den bedömning som gjordes i vårpropositionen. Finanspolitiken bedöms alltjämt vara hållbar efter att de reformer som föreslås och aviseras i denna proposition beaktas. En ny bedömning av finanspolitikens

långsiktiga hållbarhet kommer att göras i 2013 års ekonomiska vårproposition.

Samlad bedömning av reformutrymmet 2013

I början av denna mandatperiod aviserade regeringen en rad reformambitioner (se prop. 2010/11:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 1.7.4). Dessa villkorades av att det kunde säkerställas att överskottsmålet skulle nås, att utgiftstaket skulle klaras och att det skulle uppstå ett varaktigt reformutrymme. Den försämrade ekonomiska globala utvecklingen, och den mer negativa riskbild som följt i kölvattnet av den europeiska skuldskrisen, har gjort att regeringen valt att prioritera åtgärder för att undvika att arbetslösheten biter sig fast. Samtidigt har säkerhetsmarginaler utöver överskottsmålet i de offentliga finanserna upprätthållits. Motivet för denna strategi har varit att det vid en påtagligt sämre konjunkturutveckling än i huvudscenariot måste finnas utrymme att vidta kraftfulla åtgärder för att stötta sysselsättningen och den ekonomiska utvecklingen utan att underskotten blir alltför stora och därmed en källa till oro och minskat förtroende för svensk ekonomi. Denna strategi har också bidragit till att ge större utrymme för att kunna hantera en betydligt besvärligare situation på de finansiella marknaderna. Strategin har också säkerställt att det finansiella sparandet kan återgå till överskott när konjunkturläget normaliseras och att utgiftstaket och de offentliga finanserna inte äventyras. Vidare har strategin medfört att riskpremierna på svenska statspapper varit på historiskt låga nivåer, vilket i sig har bidragit till en gynnsam offentlig-finansiell situation.

I den inhemska debatten har det framförts att regeringen borde ha fört en än mer expansiv finanspolitik under krisen, framför allt under 2011 och 2012. Även på internationell nivå har åsikten framförts att länder med relativt sett goda offentliga finanser och med stora överskott i utrikeshandeln, som exempelvis Sverige och Tyskland, borde föra en mer expansiv finanspolitik som kan bidra till att lyfta den samlade efterfrågan i Europa.

Regeringen har vid flera tillfällen framhållit att det varit en svår avvägning vilken vikt som i detta besvärliga globala läge ska läggas vid behovet av att upprätthålla goda säkerhetsmarginaler i de

offentliga finanserna som ger utrymme att hantera en eventuell fördjupad och mer långvarig kris, och vilken vikt som ska läggas vid tillfälliga stimulanser. Med hänvisning till den osäkra situationen i omvärlden har bedömningen varit att det har varit överordnat att upprätthålla goda säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna för att värna förtroendet och säkra utrymme att hantera en fördjupad och långvarig kris. Detta är särskilt betydelsefullt för en liten öppen ekonomi som den svenska, med konjunkturkänsliga offentliga finanser och med en stor finanssektor i förhållande till BNP. Regeringen bedömer att det har varit motiverat att under en viss period ha större säkerhetsmarginaler och buffertar i finanspolitiken än de som under mer normala omständigheter redan ges av överskottsålet. Regeringen bedömer alltså att om finansmarknaderna, hushållen och företagen tappar förtroende för de offentliga finanserna och Sveriges förmåga att hantera krisen har det långt större negativa konsekvenser för utvecklingen av svensk ekonomi och arbetsmarknad jämfört med de positiva effekterna av större stimulanser på kort sikt. Därtill har regeringen vidtagit relativt stora åtgärder för att möta krisen. Exempelvis var Sverige enligt OECD ett av de länder som förde den mest expansiva finanspolitiken i inledningen av krisen.⁷⁷

En ansvarsfull finanspolitik och tidigare genomförda strukturreformer har bidragit till att svensk ekonomi visat en förvånansvärd stor motståndskraft mot den negativa globala ekonomiska utvecklingen. Då andra länder tvingats sanera sina offentliga finanser har Sverige kunnat vidta åtgärder som motverkat att arbetslösheten biter sig fast, stärkt välfärden, förbättrat den ekonomiska situationen för särskilt utsatta grupper och bidragit till en bättre fungerande ekonomi.

Nedåtriskerna dominerar fortfarande och det finns därför alltså behov av säkerhetsmarginaler i finanspolitiken. Den låga offentliga skuldsättningen, historiskt låga riskpremier på statspapper och ett relativt stort fallutrymme ned till Stabilitets- och tillväxtpaktens underskottsgräns gör att det finansiella sparandet kan tillåtas sjunka ytterligare vid en betydligt svagare

utveckling än den som nu förutses. Det finns i detta avseende därmed säkerhetsmarginaler och utrymme att låta finanspolitiken ackommodera en sådan mer negativ utveckling utan att förtroendet för de offentliga finanserna hotas.

Det finns i nuläget inget behov av breda temporära efterfrågestimulerande åtgärder. Den motståndskraft som svensk ekonomi under en period har visat mot den globala konjunkturbedgången, och det starka förtroende som svensk ekonomi och Sveriges offentliga finanser åtnjuter, gör att regeringen nu bedömer att det i stället finns utrymme att vidta ytterligare strukturellt angelägna åtgärder – åtgärder som bidrar till att investera Sverige ännu starkare och som samtidigt stöder konjunkturåterhämtningen. Sammantaget bedöms ett reformutrymme för 2013 på ca 23 miljarder kronor vara väl avvägt. Ett paket av den storleksordningen och med den ovan nämnda inriktningen bidrar till att stärka svensk ekonomi på lång sikt och till att stödja konjunkturåterhämtningen. Detta samtidigt som tillräckliga säkerhetsmarginaler upprätthålls framöver för att kunna hantera en mer besvärlig ekonomisk utveckling än den som antas i huvudscenariot.

4.3 Finanspolitikens effekter på efterfrågan

Förändringen i det faktiska finansiella sparandet är ett grovt mått på den offentliga sektorns effekter på efterfrågan. Förändringen kan delas in i tre bakomliggande faktorer: automatiska stabilisatorer, diskretionär finanspolitik och övriga saldpåverkande faktorer.

Vid en konjunkturbedgång ökar vanligen skatteinkomsterna långsammare än normalt, medan utgifterna för exempelvis arbetslöshetsersättning ökar. Detta innebär att de offentliga finanserna försvagas, samtidigt som efterfrågan i ekonomin hålls uppe. Det omvända gäller vid en konjunkturförstärkning. På detta sätt bidrar finanspolitiken genom de automatiska stabilisatorerna till att dämpa konjunktursvängningarna, utan att några särskilda beslut behöver fattas.

Med diskretionär finanspolitik avses den direkta effekt som nya finanspolitiska åtgärder har på det finansiella sparandet. Förslaget i denna proposition att höja anslaget för infrastruktur-

⁷⁷ Se OECD (2009), Economic Outlook, juni 2009.

investeringar är ett exempel på en åtgärd som direkt påverkar det finansiella sparandet.

De offentliga finanserna påverkas också av en rad andra faktorer än de automatiska stabilisatorerna och den diskretionära finanspolitiken i statens budget. Som exempel på sådana faktorer kan nämnas variationer i de offentliga kapitalinkomsterna och ränteutgifterna till följd av förändringar av den offentliga sektorns tillgångar och skulder och ett ändrat ränteläge, kommunala beslut som påverkar denna sektors finanser samt övriga faktorer som BNP-tillväxtens sammansättning, förändringar i transfereringsutgifterna på grund av ändringar av demografin och beteenden m.m.

Tabell 4.2 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

	2012	2013	2014	2015	2016
Förändring finansiellt sparande	-0,5	-0,3	1,0	1,4	0,8
varav					
Automatiska stabilisatorer	-0,3	-0,1	0,7	0,2	0,1
Engångseffekter	0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Förändring strukturellt sparande	-0,5	0,1	0,3	1,2	0,7
varav					
Diskretionär finanspolitik ¹	-0,1	-0,5	0,0	0,2	0,0
Kapitalkostnader, netto	-0,1	0,1	-0,1	0,2	0,1
Kommunsektorns finanser	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Övrigt	-0,5	0,6	0,3	0,8	0,6
BNP-gap, förändring i procentenheter	-0,5	-0,2	1,2	0,3	0,1

¹ Avser utgifts- och inkomstförändringar 2012–2016 i förhållande till tidigare år av beslutade, föreslagna och aviserade reformer (se tabell 10.2)

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förändringen i det strukturella sparandet brukar användas som en indikator på finanspolitikens inriktning. Denna indikator omfattar, som framgår av tabell 4.2, inte bara diskretionär finanspolitik i statens budget utan även ett flertal andra saldpåverkande faktorer. Det kan gälla förändringar i kommunsektorns sparande, t.ex. på grund av en ändrad kommunal utdebitering, och effekter på det offentliga sparandet av strukturella förändringar i ekonomin.

Om förändringen i det strukturella sparandet är noll indikerar detta 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.

Det bör understrykas att förändringen av det strukturella sparandet inte ger någon exakt bild av finanspolitikens effekter på den samlade efterfrågan. Effekten beror inte bara på storleken på det strukturella sparandets förändring, utan också på exempelvis konsumtionsbenägenheten hos de hushåll eller kommuner vars inkomster stärks av den expansiva finanspolitiska åtgärden och på importinnehållet i den ökade konsumtionen. Förändringen i det strukturella sparandet ska därför endast ses som en indikator på finanspolitikens effekt på efterfrågan.

År 2012 förväntas resursutnyttjandet minska och det negativa BNP-gapet öka med motsvarande 0,5 procent av potentiell BNP (se den sista raden i tabell 4.2). En sådan avmattning försvagar normalt de offentliga finanserna med motsvarande ca 0,3 procent av BNP (se rad två i tabell 4.2). Detta är effekten av de automatiska stabilisatorerna. Skillnaden mellan det finansiella sparandets förändring och nettoeffekten av automatiska stabilisatorer, engångseffekter och extraordinära kapitalvinster utgör förändringen av det strukturella sparandet. Förändringen av det strukturella sparandet har en expansiv effekt 2012, då det försvagas med 0,5 procent av BNP, och en svagt åtstramande effekt 2013, då det stärks med 0,1 procent av BNP. I praktiken är förändringen i det strukturella sparandet 2013 så liten att finanspolitiken kan sägas vara neutral, mätt på detta sätt. Den diskretionära finanspolitiken i statens budget (rad 6 i tabell 4.2) lämnar ett svagt expansivt bidrag till det strukturella sparandets förändring 2012 och ett starkare expansivt bidrag 2013, medan posten övrigt (rad 9 i tabell 4.2) är expansiv 2012 och åtstramande 2013. Den sistnämnda postens bidrag beror delvis på att de offentliga inkomsterna har en starkare koppling till tillväxten än de offentliga utgifterna. Sammantaget bidrar försvagningen av det offentliga finansiella sparandet 2012 och 2013 till att hålla uppe efterfrågan i ekonomin dessa år.

Tabell 4.3 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak 2003–2015

Miljarder kronor om inget annat anges. Utfall 2003–2011, prognos 2012–2015.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ursprunglig årlig nominell förändring av utgiftstaket ¹	30	33	38	37	42	33	32	30	30	20	10	10	20
Ursprungligt beslutade utgiftstak	847	877	894	931	949	971	989	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103	1 123
Teknisk justering ²	-25	-19	-24	-24	0	-14	0	6	13	10	2	2	2
Reell justering ³					-11								
Slutligt fastställda utgiftstak	822	858	870	907	938	957	989	1 024	1 063	1 084	1 095	1 105	1 125
Takbegränsade utgifter	819	856	864	895	910	943	965	986	989	1 026	1 066	1 078	1 092
Budgeteringsmarginal	3	2	6	12	28	14	24	38	74	58	29	27	33
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	0,4	0,3	0,7	1,3	3,1	1,4	2,5	3,9	7,5	5,7	2,7	2,5	3,0

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

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

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

³ Utgiftstaket för 2007 sänktes med 11 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2007. Den förändringen av utgiftstakets nivå är inte en teknisk justering, utan en finanspolitiskt motiverad sänkning av utgiftstaket.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

4.4 Uppföljning av utgiftstaket för staten

Utgiftstaket omfattar utgifterna under utgiftsområde 1–25 och 27 samt utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. ingår inte i de takbegränsade utgifterna eftersom riksdagen och regeringen endast i begränsad omfattning kan påverka dessa utgifter på kort sikt.

De takbegränsade utgifterna utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket även inbegriper myndigheternas utnyttjande av anslagssparande och anslagskredit. Utrymmet mellan de takbegränsade utgifterna och utgiftstaket benämns budgeteringsmarginalen. Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk försämras i regel de offentliga finanserna. Regeringen bedömer att budgeteringsmarginalen är tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i utgifts-

utvecklingen 2012–2015.⁷⁸ För 2012 beräknas budgeteringsmarginalen bli 58 miljarder kronor. Budgeteringsmarginalen minskar till 29 respektive 27 miljarder kronor 2013 och 2014 för att därefter öka till 33 miljarder kronor 2015.

Budgeteringsmarginalen för 2012 bedöms nu bli något större än enligt den bedömning som gjordes i 2012 års ekonomiska vårproposition. År 2013–2015 beräknas budgeteringsmarginalen bli mindre, vilket bl.a. beror på högre utgifter för integration och ohälsa samt på de reformer som regeringen föreslår i denna proposition.

⁷⁸ Riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek är regeringens bedömning av hur stor marginalen minst behöver vara för att hantera osäkerheter till följd av främst konjunkturutvecklingen. Enligt riktlinjen bör budgeteringsmarginalen uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna innevarande år (2012), minst 1,5 procent år t+1 (2013) och minst 2 procent år t+2 (2014). Den nödvändiga bufferten för t+3 (2015) och för t+4 (2016) bedöms till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna.

4.5 Tekniska justeringar av utgiftstaket för staten 2012–2016 samt bedömning av utgiftstaket för staten för 2016

4.5.1 Tekniska justeringar av utgiftstaket

Regeringens förslag: För 2013, 2014 och 2015 fastställs utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget till följd av tekniska justeringar till 1 095, 1 105 respektive 1 125 miljarder kronor.

Skälen för regeringens förslag: Varje beslut om nivån på utgiftstaket för ett nytt år innebär att taket definieras på ett visst sätt i förhållande till de takbegränsade utgifterna. Det gäller dels vilka utgifter som omfattas av taket, dels hur dessa utgifter redovisningsmässigt är bokförda i budgeten. Riksdagen fastställer efter förslag i budgetpropositionen nivån på utgiftstaket för ett tillkommande år. Från det att nivån fastställts för ett tillkommande år, fram till dess att det specifika året har passerats, ska utgiftstakets begränsande effekt på de statliga utgifterna för det året vara densamma. Under en så lång period sker emellertid normalt budgetmässiga förändringar av olika slag som förändrar de takbegränsade utgifterna, men som inte motsvaras av ett i sak förändrat offentligt åtagande. Omvänt kan förändringar genomföras som påverkar det offentliga åtagandet, men som av tekniska skäl inte påverkar de takbegränsade utgifterna. För att utgiftstaket ska behålla den ursprungliga finansiella begränsningen, och vara förenligt med överskottsmålet under hela perioden, måste beslutade taknivåer justeras så att budgetförändringar av detta slag neutraliseras. Detta sker genom s.k. tekniska justeringar.

Tekniska justeringar syftar till att utgiftstaket ska utgöra en lika stram begränsning för de offentliga utgifterna efter justeringen som före de förändringar som föranleder justeringen. För att föranleda en teknisk justering ska en förändring inte ha samma nettoeffekt på den konsoliderade offentliga sektorns utgifter eller det offentliga finansiella sparandet som på de takbegränsade utgifterna. Sedan utgiftstaket infördes 1997 har beslutade nivåer på taket justerats tekniskt vid flera tillfällen.

Vissa budgetförändringar som redovisas i denna proposition föranleder tekniska justeringar av utgiftstaket (se tabell 4.4). De tekniska justeringarna omfattar redan fastställda nivåer för utgiftstaket 2012–2015 och regeringens bedömning av utgiftstakets nivå för 2016.

Regeringen föreslår i denna proposition att det särskilda grundavdraget för pensionärer höjs ytterligare fr.o.m. 2013. Förslagets effekt på den offentliga sektorns finanser uppskattas till 1,15 miljarder kronor. En stor del av effekten utgörs av ett minskat skatteunderlag för kommuner och landsting. För att neutralisera effekten på kommunsektorns intäkter föreslår regeringen att 1,10 miljarder kronor fr.o.m. 2013 tillförs anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Tabell 4.4 Förslag till tekniska justeringar av utgiftstaket för staten 2012–2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Utgiftstak för staten i VÅP12	1 084	1 093	1 103	1 123	1 153¹
Reglering kommunal-ekonomisk utjämning: höjt särskilt grundavdrag till pensionärer		1,10	1,10	1,10	1,10
Reglering kommunal-ekonomisk utjämning t.f.a. förändrad fastighetsavgift		0,55	0,55	0,55	0,55
Nivåhöjning statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader	0,06	0,20	0,20	0,20	0,20
Reglerad kommunal-ekonomisk utjämning t.f.a. höjt utjämningsbelopp Sverige-Danmark		0,13	0,13	0,13	0,13
Summa tekniska justeringar	0,06	1,99	1,99	1,99	1,99
Summa tekniska justeringar (avrundat)	0	2	2	2	2
Förslag till utgiftstak för staten	1 084	1 095	1 105	1 125	1 155²

¹ Regeringens bedömning av utgiftstakets nivå 2016 i 2012 års ekonomiska vårproposition.

² Regeringen lämnar en bedömning av utgiftstakets nivå 2016 i denna proposition.

Källa: Egna beräkningar.

En effekt av de förändringar av fastighetsavgiften som föreslås i denna proposition är att kommunernas skatteintäkter beräknas minska med 0,55 miljarder kronor fr.o.m. 2013. För att neutralisera förslagets effekter på kommunernas inkomster föreslår regeringen att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under

utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner ökas med motsvarande belopp.

Beräkningen av omslutningen i det kommunala kostnadsutjämningsystemet för stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) bedöms bli 0,06 miljarder kronor högre 2012 och preliminärt 0,20 miljarder kronor högre fr.o.m. 2013 än enligt beräkningen i budgetpropositionen för 2012. Detta föranleder en ökning av anslaget 1:2 *Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner som dock motsvaras av högre avgifter från kommunerna till staten. Förändringen motiverar en höjning av utgiftstaket. Motsvarande tekniska justeringar har gjorts tidigare i samband med att omslutningen i utjämningsystemet förändrats.

Utjämningsordningen för pendlare mellan Sverige och Danmark reglerar hur mycket skattemedel som ska betalas tillbaka till det land där pendlaren bor som kompensation för att pendlaren utnyttjar skattefinansierad offentlig service i det landet. Hittills är de samlade skattebetalningarna från personer som bor i Sverige och beskattas i Danmark större än den motsatta betalningsströmmen. Svenska staten får därmed ersättning från Danmark som förs till en inkomsttitel och anslaget 1:1 *Kommunal-ekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner ökas med motsvarande belopp. Ersättningen fastställs i efterhand och baseras på uppgifter från den senast fastställda årliga inkomstbeskattningen, i nuläget inkomstår 2010. Det året var ersättningen från Danmark 0,13 miljarder kronor högre än den var 2009. Beloppet motsvarar en fordran avseende kommunala skatteintäkter, vilket innebär att förändringen är neutral för de offentliga finanserna och därför motiverar en teknisk justering av utgiftstaket.

I enlighet med praxis avrundas de årsvisa tekniska justeringarna till hela miljarder kronor. Sammantaget motiverar de ovan nämnda förändringarna att de tidigare fastställda nivåerna på utgiftstaket för 2013–2015 och den i 2012 års ekonomiska vårproposition bedömda nivån för 2016 bör höjas med 2 miljarder kronor.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att utgiftstaket för 2013–2015 fastställs till 1 095, 1 105 respektive 1 125 miljarder kronor.

4.5.2 Bedömning av utgiftstaket för staten 2016

Budgetlagen (2011:203) föreskriver att regeringen i budgetpropositionen ska lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. I 2010 års ekonomiska vårproposition (prop. 2009/10:100) förlängdes tidsperspektivet med ett år och regeringen redovisade en bedömning av utgiftstaket för det fjärde tillkommande året för att tydliggöra strategin för återgång till överskott i de offentliga finanserna. Samtidigt konstaterade regeringen att osäkerheten var stor avseende den framtida konjunkturutvecklingen och den långsiktigt hållbara tillväxttakten samt att det fanns stora risker för bakslag. Regeringen framhöll vidare att det förlängda tidsperspektivet också kunde bidra till ökad osäkerhet. Utgiftstaket sätts i nominella termer och ändras inte. Därmed kommer dess förhållande till andra makroekonomiska storheter, såsom BNP, att förändras om bedömningen av ekonomin i övrigt förändras. Regeringen har sedan dess hållit fast vid det fyraåriga perspektivet.

En ansvarsfull finanspolitik och tidigare genomförda strukturreformer har bidragit till att svensk ekonomi visat en förvånansvärt stor motståndskraft mot den negativa globala ekonomiska utvecklingen. Det gäller inte minst de offentliga finanserna.

Riskbilden är dock fortsatt betydande och det finns alltjämt behov av säkerhetsmarginaler i finanspolitiken. Vid en påtagligt sämre konjunkturutveckling än i huvudscenariot måste det finnas utrymme att vidta kraftfulla åtgärder på budgetens utgiftssida för att stötta sysselsättningen och den ekonomiska utvecklingen.

Regeringen redovisar en bedömning av utgiftstakets nivå för 2016 i denna budgetproposition. I enlighet med budgetlagen avser regeringen att föreslå utgiftstak för 2016 i budgetpropositionen för 2014. I tabell 4.5 redovisas regeringens bedömning av utgiftstakets nivå för 2016.

Regeringens bedömning: För 2016 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 155 miljarder kronor.

Skälen för regeringens bedömning: Utgiftstaket är den tidiga, övergripande restriktionen

som i termer av totala utgifter begränsar budgetprocessen från det att taket fastställs flera år innan budgetåret till dess att budgetåret är slut. Genom utgiftstaket ges riksdag och regering förbättrade möjligheter till kontroll och styrning över anvisade medel och utgiftsutvecklingen. Användningen av utgiftstaket tydliggör behovet av prioriteringar mellan utgiftsområden och förebygger en utveckling där skatteuttaget måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.

Det är obligatoriskt för regeringen att använda utgiftstak. Vilken nivå på utgiftstaket som regeringen ska föreslå är däremot inte reglerat. Utgiftstakets nivå är ett uttryck för regeringens syn på hur det offentliga åtagandet mätt i utgiftstermer ska utvecklas. Att bestämma utgiftstakets nivå är ett politiskt beslut. Olika politiska majoriteter kommer att ha olika motiv till nivån på de offentliga utgifterna. Det går därför inte att reducera ett beslut om nivå på utgiftstaket till en beräkning enligt en i förväg bestämd formel.

Det är emellertid viktigt att regeringen, i samband med att utgiftstakets nivå för ett nytt år ska bestämmas, beskriver hur taket förhåller sig till andra makroekonomiska storheter och tydligt motiverar vilka avväganden som lett fram till den föreslagna nivån. Lämpliga bestämningsfaktorer är utgiftstakets relation till överskottsmålet, utvecklingen av de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP, budgeteringsmarginalens storlek och utvecklingen av utgiftstaket i fasta priser.

Så långt fram i tiden som 2016 är bedömningarna av den ekonomiska utvecklingen mycket osäkra. Det är därför viktigt att ett osäkert framtida reformutrymme inte in-tecknas på förhand utan att det kontinuerligt stäms av inför varje nytt budgetår. När det gäller utgiftstaket anger regeringen emellertid en fast övre gräns för utgiftsnivån minst tre år framåt. De makroekonomiska förutsättningarna och bedömningen av de offentliga finanserna kommer att förändras fram till 2016. Eftersom utgiftstaket anges i nominella termer förändras dess relation till andra makroekonomiska storheter när bedömningen av den ekonomiska utvecklingen förändras jämfört med det tillfälle när nivån på utgiftstaket bedömdes. Risken för en väsentligt annorlunda utveckling av de offentliga finanserna bör därför vägas in i bedömningen av lämplig nivå på utgiftstaket.

Regeringen bedömde i 2012 års ekonomiska vårproposition att utgiftstaket för 2016 borde öka med 30 miljarder kronor i förhållande till 2015. Regeringen anser för närvarande att denna bedömning är rimlig.

Relationen till överskottsmålet

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

I tabell 4.5 redovisas den bedömda utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och det offentliga sparandet. De offentliga finanserna förstärks successivt fram t.o.m. 2016, då både det finansiella och det strukturella sparandet uppgår till 2,5 procent av BNP.

Regeringen bedömer att nivån på utgiftstaket för 2016 ger ett stabilt stöd åt överskottsmålet. Budgeteringsmarginalen, dvs. det maximala utrymmet för tillkommande takbegränsade utgifter, uppgår då till 0,8 procent av BNP.⁷⁹

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 tillåter att utgiftsökningar som följer av de automatiska stabilisatorerna, främst utgifter för arbetslöshetsersättningen, normalt bör kunna försvaga den offentliga sektorns finansiella sparande vid en försvagning av konjunkturen.

⁷⁹ Hela budgeteringsmarginalen bör emellertid inte utnyttjas. Enligt regeringens riktlinje för budgeteringsmarginalens storlek bör en marginal motsvarande minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna finnas kvar under budgetåret för att hantera osäkerhet i utgiftsbedömningarna. År 2016 motsvarar det 11 miljarder kronor eller knappt 0,3 procent av BNP. Budgeteringsmarginalen exklusive denna säkerhetsmarginal uppgår 2016 till 0,6 procent av BNP, vilket kan jämföras med den totala budgeteringsmarginalen som uppgår till 0,8 procent av BNP (se tabell 4.5).

Tabell 4.5 Utgiftstak för staten 2012–2016

Miljarder kronor om inget annat anges

	2012	2013	2014	2015	2016
Av riksdagen beslutade utgiftstak	1 084	1 093	1 103	1 123	1 153 ¹
Regeringens förslag till utgiftstak	1 084	1 095	1 105	1 125	1 155 ²
Årlig förändring av utgiftstaket vid ursprungligt förslag	20	10	10	20	30
Utgiftstak, procent av BNP	30,1	29,3	28,1	27,2	26,7
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	29,7	28,8	27,9	27,2	26,8
Utgiftstak, fasta priser ³	1 069	1 065	1 058	1 058	1 065
Takbegränsade utgifter	1 026	1 066	1 078	1 092	1 119
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	28,5	28,6	27,4	26,4	25,9
Takbegränsade utgifter, fasta priser ³	1 011	1 037	1 033	1 027	1 032
Budgeteringsmarginal	58	29	27	33	36
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	5,7	2,7	2,5	3,0	3,2
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	1,6	0,8	0,7	0,8	0,8
Finansiellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	-0,3	-0,6	0,3	1,7	2,5
Strukturellt sparande offentlig sektor, procent av BNP	0,2	0,3	0,6	1,8	2,5
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	49,8	49,5	48,1	46,9	46,1

¹ Regeringens bedömning av utgiftstakets nivå 2016 i 2012 års ekonomiska vårproposition.

² Regeringen lämnar en bedömning av utgiftstakets nivå 2016 i denna proposition.

³ 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) deflaterade med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter, utgifter motsvarande andelen förvaltningsanslag (pris- och löneomräknade anslag) är deflaterade med implicitprisindex för statliga konsumtionsutgifter och utgifter motsvarande andelen anslag som inte är indexerade är deflaterade med deflatorn för BNP. Samma metod har använts för beräkningen av utgiftstaket i fasta priser (med undantag för att 1 procent av de takbegränsade utgifterna, motsvarande riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek för innevarande år, har behandlats som transfereringsanslag).

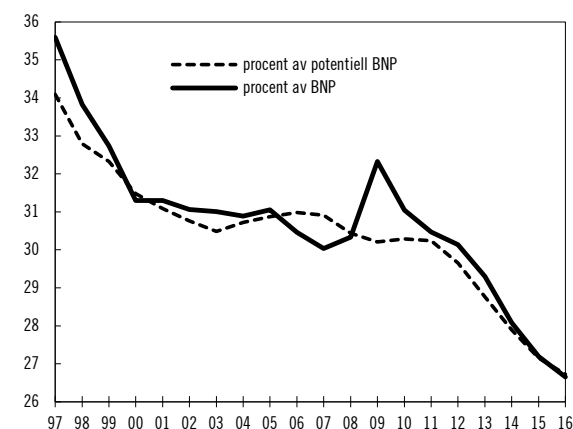
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De takbegränsade utgifterna är också i hög grad beroende av pris- och löneutvecklingen i ekonomin som helhet. Förändringar av de takbegränsade utgifterna till följd av oväntat höga priser och löner kan normalt tillåtas absorberas av budgeteringsmarginalen, utan att detta leder till en konflikt med överskottsmalet. Det beror på att generella förändringar av pris- och lönenivån normalt har små effekter på det finansiella

sparandet, eftersom den offentliga sektorns inkomster och utgifter på några års sikt tenderar att påverkas i ungefär samma utsträckning av sådana förändringar. Strukturella förändringar av de takbegränsade utgifternas reala nivå påverkar dock indikatorerna för överskottsmalet.

Utgiftstaket och de totala offentliga utgifterna i förhållande till BNP

Efter att utgiftstakets nivå under större delen av 2000-talet motsvarat ungefär 31 procent av BNP, ökade kvoten i samband med den svaga konjunkturutvecklingen 2009 då nominell BNP föll. Utgiftstakets nivå som andel av BNP bedöms därefter minska 2010–2016. I förhållande till potentiell BNP utvecklades utgiftstakets nivå naturligt nog jämnare under krisåret 2009, men minskar på ungefär samma sätt i förhållande till faktisk BNP efter 2011. Även de totala offentliga utgifterna i procent av BNP bedöms bli lägre 2016 än 2010.

Diagram 4.1 Utgiftstak 1997–2016

Anm.: För att uppnå jämförbarhet över tiden har utgiftstak och takbegränsade utgifter korrigerats för skillnader i tekniska justeringar.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek

Regeringens bedömning av nivån på utgiftstaket för 2016 innebär att taket ökar med 30 miljarder kronor jämfört med 2015. Det är ungefär lika mycket som den genomsnittliga årliga ökningen vid fastställandet av nivån på utgiftstaket sedan taket infördes 1997. Den genomsnittliga årliga ökningen i löpande priser 1998–2015 uppgår till

2,8 procent, medan motsvarande ökning mellan 2015 och 2016 uppgår till 2,7 procent.

Den bedömda nivån på utgiftstaket medför att budgeteringsmarginalen för 2016 uppgår till 36 miljarder kronor. I budgeten för 2016 bör budgeteringsmarginalen för 2016 av osäkerhets-skäl uppgå till minst 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna eller ca 17 miljarder kronor, i enlighet med regeringens riktlinje för marginalen storlek. Givet den aktuella bedömningen av de takbegränsade utgifterna följer således att det maximala utrymmet för nya utgifter under utgiftstaket fram t.o.m. budgetpropositionen för 2016 uppgår till ca 20 miljarder kronor.

Även om utgiftstaket inte är ett utgiftsmål kan utrymmet under utgiftstaket successivt komma att tas i anspråk. Utgiftsnivån för 2016 kan av olika anledningar bli högre än enligt den aktuella bedömningen, t.ex. till följd av makroekonomiska förändringar (så som högre inflation), större volymer i transfererings-systemen eller beslut om reformer.

Budgeteringsmarginalen kan användas för framtida utgiftsreformer under förutsättning att dessa är förenliga med överskottsmålet och bedömningen av reformutrymmet och att det finns en tillräckligt stor marginal som buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än beräknat.

Regeringen bedömer att överskotten i de offentliga finanserna växer fram till 2016. Om det under de kommande åren successivt bedöms uppstå ett reformutrymme är det rimligt att en del av detta utrymme kan utnyttjas för reformer på utgiftssidan. Hur stort det potentiella utrymmet för reformer på utgiftssidan slutligen blir begränsas bl.a. av hur stor del av budgeteringsmarginalen som fram till budgetpropositionen för 2016 tas i anspråk av andra typer av utgiftsökningar, t.ex. till följd av den makroekonomiska utvecklingen. I förhållande till bedömningen av överskottet i de offentliga finanserna 2016 är budgeteringsmarginalen för detta år inte större än att utgiftstaket bedöms ge ett stabilt stöd åt överskottsmålet.

Utvecklingen av utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna i fasta priser

De takbegränsade utgifterna omräknade till fasta priser är, i frånvaro av nya beslut om reformer,

ungefär lika stora 2016 som 2013 (se tabell 4.5). Det betyder att statens och pensionssystemets samlade storlek volymmässigt är ungefär oförändrad från 2013. Statens utgifter i fasta priser faller något under perioden, vilket bl.a. beror på fallande volymer på arbetsmarknadsområdet, medan pensionssystemets utgifter i fasta priser ökar bl.a. eftersom antalet pensionärer stiger.

Även utgiftstaket är lika högt 2016 som 2013 uttryckt i fasta priser. Nivån på utgiftstaket ökar med andra ord i ungefär samma takt som priserna i ekonomin under dessa år.

4.6 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

Överskottsmålet för de offentliga finanserna inkluderar även det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och landsting. Det finns dock inget uttalat mål för kommunsektorns finansiella sparande.

Den offentliga sektorns överskottsmål är uttryckt i termer av finansiellt sparande som det definieras i nationalräkenskaperna. För kommuner och landsting är det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, avgörande för huruvida de uppfyller kommunalagens (1991:900) balanskrav.⁸⁰

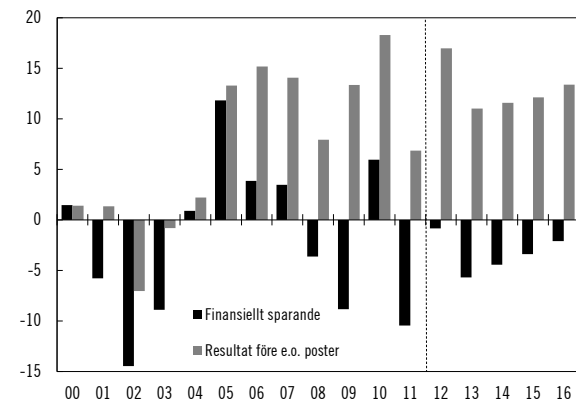
Det finns redovisningsmässiga skillnader mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna som kan uppgå till flera miljarder kronor enskilda år (se diagram 4.2). Skillnaderna beror på att den kommunala

⁸⁰ Enligt detta krav ska samtliga kommuner och landsting upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. I undantagsfall, om synnerliga skäl föreligger, får avvikelser göras från balanskravet. Ett negativt resultat i bokslutet ska dock regleras inom tre år, om inte synnerliga skäl föreligger. Detta krav anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt. Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting långsiktigt ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Från och med 2005 ska kommuner och landsting fastställa de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Ett vanligt förekommande mål är ett resultat som motsvarar 2 procent av intäkterna från skatter och generella statsbidrag. Kommunernas och landstingens årsredovisning ska innehålla en bedömning av huruvida balanskravet har uppfyllts. Den ska även innehålla en utvärdering av om kravet på god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

redovisningen bygger på samma utgångspunkter som redovisningen inom näringslivet. Om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får detta omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas av avskrivningarna.

Diagram 4.2 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande

Miljarder kronor. Utfall 2000–2011, prognos 2012–2016.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

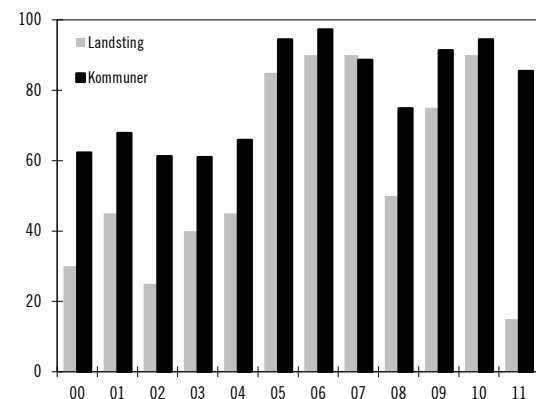
Resultatutvecklingen i kommunsektorn

Kommuner och landsting redovisade tillsammans 2011 ett resultat som före extraordinära poster uppgick till 7 miljarder kronor (se diagram 4.2).

Närmare 250 kommuner, eller ca 85 procent av kommunerna, redovisade 2011 antingen ett nollresultat eller ett överskott (se diagram 4.3). Sammantaget uppgick resultatet i kommunerna till 9 miljarder kronor före extraordinära poster.

Diagram 4.3 Andel kommuner och landsting som redovisat nollresultat eller överskott 2000–2011

Procent



Anm. Med resultat avses resultat före extraordinära poster.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Landstingen påverkades i större utsträckning än kommunerna av att diskonteringsräntan för pensionskostnader justerades ned. Denna engångseffekt medförde att endast tre av landstingen redovisade ett positivt resultat före extraordinära poster. Resultatet för landstingen uppgick totalt till -2 miljarder kronor 2011. Den högre diskonteringsräntan beräknas sammantaget ha minskat resultatet med ca 6 miljarder kronor för landstingen.

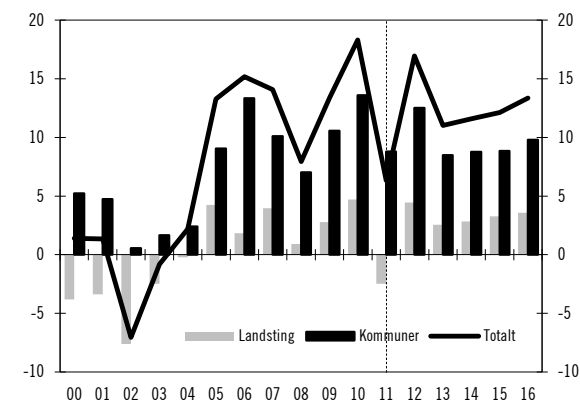
Sedan kravet på att fastställa de finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning infördes i kommunallagen 2005 har andelen kommuner som redovisat ett nollresultat eller överskott varierat mellan 75 och 95 procent. För landstingen har motsvarande andel, med undantag för 2011, varierat mellan 50 och 90 procent.

Fortsatt stabila resultat

Prognosen för 2012 är att resultatet förbättras betydligt jämfört med 2011. Detta beror dels på att resultatet 2011 belastades av den redovisade effekten av en lägre diskonteringsränta för pensionskostnader, dels på att en tillfällig återbetalning av försäkringspremier från AFA Försäkring ökar inkomsterna 2012. Resultatet för 2012 bedöms sammantaget vara i nivå med god ekonomisk hushållning för kommunsektorn.⁸¹

Diagram 4.4 Resultat före extraordinära poster i kommuner och landsting

Miljarder kronor. Utfall 2000–2010, prognos 2011–2016.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

⁸¹ Ett vanligt förekommande finansiellt mål är att resultatet ska uppgå till 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Den fortsatt svaga konjunkturen, tillsammans med den tillfälliga effekten 2012 av återbetalningen av premier från AFA Försäkring, bedöms leda till en försvagning av kommunsektorns resultat 2013.

Då konjunkturläget förbättras 2014–2016 förstärks de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting. I enlighet med prognosprincipen om att konsumtionsutgifterna anpassas till inkomsterna (se avsnitt 9), väntas resultatet i kommunsektorn i stort sett vara i nivå med god ekonomisk hushållning under hela prognosperioden.

4.7 Vidareutveckling av det finanspolitiska ramverket

Erfarenheterna av statsfinansiella kriser visar på vikten av att det finns tydliga budgetpolitiska mål och restriktioner samt en väl utformad budgetprocess för att bevara förtroendet för de offentliga finanserna. Regeringen har, sedan den tillträdde 2006, som en del av arbetet med att stärka förtroendet för de offentliga finanserna, bedrivit ett kontinuerligt arbete med att förbättra det finanspolitiska ramverket. Arbetet med att utveckla ramverket intensifierades i och med att finanskrisen visade på kostnaderna av att ha icke-fungerande ramverk. Regeringen har bl.a. lämnat förslag till förändringar av budgetlagen som gjort det obligatoriskt för regeringen att använda utgiftstak och överskottsmål samt inrättat ett finanspolitiskt råd för att öka öppenheten och långsiktigheten i finanspolitiken. Regeringen aviserade i 2011 års ekonomiska vårproposition att den skulle fortsätta arbetet med att utveckla det finanspolitiska ramverket även under innevarande mandatperiod. I det fortsatta arbetet avser regeringen att dels initiera en översyn av budgetprocessen, dels pröva huruvida det är önskvärt att öka flexibiliteten i systemet med utgiftstak.

Vunna erfarenheter och nya förutsättningar – skäl för en förnyad översyn

Den nuvarande budgetordningen tillämpades första gången i 1996 års budgetarbete avseende budgetåret 1997. Den omfattar bl.a. en ram-

beslutsmodell för riksdagens behandling av budgetpropositionen, användningen av utgiftstak och utgiftsramar för utgiftsområden samt en budgetlag med centrala bestämmelser för statens budget. Denna budgetprocess har enligt regeringens mening fungerat väl. Detta betyder dock inte att nuvarande ordning är helt invändningsfri. Under de 15 år som budgetprocessen tillämpats har den kommit att få en allt fastare form, samtidigt som den har utvecklats utan att detta kommit till uttryck i de befintliga regleringarna. Stora delar av processen är fortfarande oreglerad och vilar på en ordning av praxis och överenskommelser. Under denna tid har också det europeiska perspektivet och EU:s roll i budgetsammanhang förändrats. Vissa delar av det nya europeiska finanspolitiska ramverket, som håller på att införlivas inom ramen för EU-samarbetet, aktualiserar frågan om regleringen av den svenska budgetprocessen.

Mot denna bakgrund avser regeringen att initiera en översyn av vissa delar av budgetprocessen. Översynen bör bl.a. omfatta en analys av i vilken utsträckning dagens praxis för budgetbehandlingen i riksdagen bör regleras. Syftet bör i så fall vara att tydliggöra den gällande ordningen. Vidare bör behovet av nya eller ändrade bestämmelser som klargör vissa av EU:s krav på medlemsstaternas budgetramverk övervägas, däribland kraven på ett medelfristigt budgetperspektiv.

Det framgångsrika svenska ramverket möjliggör flexibilitet

Det svenska budgetpolitiska ramverket har visat sig klara krisens prövningar. Till skillnad från i de flesta andra länder bidrog det svenska ramverket både till att betydande överskott säkrades i goda tider och att stora underskott undveks när krisen slog till 2008. Förtroendet för svensk ekonomi och den svenska staten är mycket starkt.

Flera länder i omvärlden bygger nu upp nya ramverk. Det är särskilt för skuldyngda länder viktigt med strikta regler som skapar trovärdighet. Samtidigt är det önskvärt att de nya regelverken klarar av både uppgångar och nedgångar i konjunkturen som det svenska ramverket har gjort. Internationellt pågår mot denna bakgrund en diskussion om i vilken utsträckning finanspolitiska regler ska innehålla s.k. undan-

tagsklausuler och hur dessa i så fall ska konstrueras.⁸²

Eftersom det svenska ramverket har visat sig fungera väl anser regeringen att det är centralt att hålla fast vid grundstommarna i ramverket samtidigt som det nödvändiga arbetet med att vidareutveckla ramverket fortsätter. Detta för att säkra att ramverket även fortsatt ger stöd för en hållbar ekonomisk politik för full sysselsättning. Sveriges förhållandevis strikta finanspolitiska ramverk och sunda offentliga finanser, med en låg och sjunkande statsskuld, har bidragit till ett stort förtroende för svensk ekonomi och inriktningen på den ekonomiska politiken. Detta innebär att Sverige har större frihetsgrader än andra länder att pröva utformningen av ramverket med bibehållet förtroende från såväl medborgare som marknad för finanspolitikens hållbarhet. Denna frihet måste dock givetvis användas ansvarsfullt för att förtroendet ska bibehållas.

Av stabiliseringspolitiska skäl är överskottsmålet definierat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Vidare anger det finanspolitiska ramverket att bedömningen av när och hur en avvikelse från överskottsmålet ska korrigeras bör göras utifrån såväl stabiliserings-, fördelnings- och strukturpolitiska utgångspunkter. Finansdepartementet har gjort en omfattande analys av överskottsmålets formulering och funnit att dess flexibilitet är ändamålsenlig.⁸³ Utgiftstaket bedöms dock i vissa avseenden inte ha samma flexibilitet som överskottsmålet och regeringen avser därför att närmare pröva om även tillämpningen av systemet med utgiftstak bör göras något mer anpassningsbart, bl.a. ur en stabiliseringspolitisk synvinkel.

Nuvarande system med utgiftstak

Utgiftstaket fastställs i nominella termer minst tre år i förväg. Det finns inga formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra en tidigare fastställd nivå på utgiftstaket, men enligt den praxis som utvecklats föreslår en regering inte

någon förändring av en reell nivå på utgiftstaket som tidigare har föreslagits av samma regering.⁸⁴

Överväganden kring möjligheterna att öka flexibiliteten i utgiftstaket kan kopplas till frågan om lämplig storlek på och användning av budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de faktiska utgifterna som begränsas av utgiftstaket. Budgeteringsmarginalen ska enligt nuvarande praxis i första hand fungera som en buffert för att hantera osäkerheter i utgiftsutvecklingen, främst till följd av konjunkturutvecklingen. Därmed kan budgetens s.k. automatiska stabilisatorer i form av bl.a. arbetslöshetsrelaterade utgifter tillåtas variera under utgiftstaket. I syfte att upprätthålla en sådan buffert använder sig regeringen av en riktlinje för budgeteringsmarginalens minsta storlek, den s.k. säkerhetsmarginalen. Enligt denna riktlinje bör säkerhetsmarginalen uppgå till 1 procent av de takbegränsade utgifterna innevarande år (t), 1,5 procent år t+1, 2 procent år t+2 samt 3 procent för år t+3 och för år t+4.

Den flexibilitet som finns i utgiftstaket grundar sig på att budgeteringsmarginalen kan användas för att de automatiska stabilisatorerna ska få verka och andra oförutsedda händelser. Därutöver kan budgeteringsmarginalen användas till strukturreformer eller stabiliseringspolitiskt motiverade åtgärder, i den mån som budgeteringsmarginalen överstiger ovan nämnda säkerhetsmarginaler och under förutsättning att åtgärderna är förenliga med överskottsmålet. Användningen av budgeteringsmarginalen begränsas således av säkerhetsmarginalen, som enligt nuvarande riktlinjer t.ex. inte bör användas till diskretionära stabiliseringspolitiska åtgärder.

Följande två alternativ kan övervägas om anpassningsbarheten i systemet med utgiftstak bör ökas:

1. Användningen av budgeteringsmarginalen kan göras något mer flexibel, samtidigt som ett överskridande av utgiftstaket undviks även framöver.
2. Förändringar av utgiftstakets nivå. Även om den praxis som utvecklats är att utgiftstaket normalt inte ändras, kan det enligt regeringens bedömning finnas anledning att pröva denna praxis.

⁸² Se bl.a. Fiscal rules in response to the crises – towards the "next-generation" rules, IMF working paper, WP/12/87.

⁸³ Ds 2010:4.

⁸⁴ Utgiftstaket justeras dock regelbundet av tekniska skäl (se avsnitt 4.5.1).

Under vilka omständigheter kan det finnas skäl att öka flexibiliteten i systemet med utgiftstak?

Nedan diskuteras ett antal olika skäl som skulle kunna motivera förändringar i tillämpningen av systemet med utgiftstak.

Sedan utgiftstaket infördes har det funnits en diskussion om riskerna för att utgiftstaket i vissa lägen förhindrar en lämplig stabiliseringspolitisk inriktning. STEMU-utredningen föreslog exempelvis att det skulle finnas en särskild konjunkturmarginal under utgiftstaket för att hantera kraftiga konjunkturedgångar.⁸⁵ Finanspolitiska rådet anförde i sin rapport 2009 att utgiftstaket inte bör begränsa de offentliga utgifterna om det finns starka konjunkturskäl för att låta utgifterna öka. Det främsta skälet till att regeringen då inte ville genomföra denna förändring var att det inte ansågs behövas med hänsyn till den befintliga budgeteringsmarginalen och då den bedömda utvecklingen av inflationen förväntades hålla nere utgifterna. Därutöver ansåg regeringen att rådet underskattade den kostnad som är förknippad med att skapa osäkerhet kring utgiftstakets nivå, i synnerhet i kristider. I allt väsentligt vidhåller regeringen denna bedömning. Detta får dock inte innebära att stabiliseringspolitiken i lägen med stora störningar blir ineffektiv, t.ex. i ett läge där de mest lämpade åtgärderna inte kan genomföras om de inte ryms under utgiftstaket även om det finns utrymme inom ramen för överskottsmålet.

Liknande överväganden kan göras kring utgiftstakets strikthet om det inträffar allvarliga händelser, utom regeringens och riksdagens kontroll, som påverkar utgifterna kraftigt. Det kan exempelvis handla om miljökatastrofer eller konflikter i vår omvärld med bl.a. stora migrationsflöden som följd.

Därtill kan övervägas om det kan vara motiverat att regeringen, till följd av behov av en väsentligt förändrad inriktning på politiken eller att det uppstår oväntade förändringar av reformutrymmet, tillfälligt frångår riktlinjen för säkerhetsmarginalen eller föreslår förändringar av nivån på fastställda utgiftstak.

Regeringens förslag till utgiftstak för det tredje och ibland fjärde tillkommande året

bygger på en prognos som sträcker sig lika långt framåt i tiden. Att utgiftstaket sätts på så lång sikt som tre till fyra år kan medföra problem för finanspolitiken, dels till följd av att det finns en prognososäkerhet, dels på grund av att det ofta råder en osäkerhet kring vilka utmaningar politiken ska möta under en så lång tid. När det gäller prognososäkerheten kan det t.ex. till följd av en oväntad ekonomisk utveckling uppstå situationer då reformutrymmet förändras väsentligt jämfört med den bedömning som gjordes när utgiftstaket fastställdes. Om utmaningarna för politiken förändras, t.ex. till följd av nya betydande strukturella problem, kan utgiftstaket om det inte finns rum för åtgärder att möta dessa riskera att leda till en ur finanspolitisk synvinkel inadekvat kombination av åtgärder. I den nuvarande tillämpningen av utgiftstaket hanteras detta genom budgeteringsmarginalen som just syftar till att hantera framtida osäkerhet. Det finns dock skäl att överväga om budgeteringsmarginalen fungerar väl sett både till behovet av att klara utgiftstaket vid en osäker utgiftsutveckling och behovet av att kunna anpassa politiken till nya förutsättningar.

Utgiftstaket har en central roll för budgetdisciplinen

Vid överväganden om behovet av ökad flexibilitet i tillämpningen av systemet med utgiftstak måste en förutsättning vara att utgiftstakets centrala roll för budgetdisciplin bevaras. En grundläggande tanke bakom utgiftstaket är att motverka det latent utgiftstryck som uppstår i den politiska processen av att nyttan av en ny reform tenderar att bedömas som högre än nackdelarna av den förhållandevis marginella höjning av skatteuttaget som krävs för att finansiera varje enskild reform. Den aggregerade utgiftsnivån och skatteuttaget riskerar därför i frånvaro av ett utgiftstak att bli högre än vad som följer av regeringens kollektiva politiska preferenser och vad som är långsiktigt önskvärt.

Utgiftstaket tillför budgetprocessen de nödvändiga egenskaperna för att motverka denna typ av oönskade utgiftsökningar, dels i form av ett tydligt uppifrån-och-ned perspektiv där de totala utgifterna beslutas före delarna, dels genom ett tydligt medelfristigt perspektiv som skapar en bindande långsiktighet i budget-

⁸⁵ SOU 2002:16.

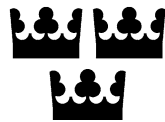
besluten. En förutsättning för att systemet med utgiftstak ska fungera som det är avsett är därför att det inte ändras på ett sätt som försvagar dess stöd för ett godtagbart skattetryck, överskotts-målet och långsiktigt hållbara offentliga finanser. Den praxis som utvecklats om att utgiftstaket inte ändras efter att det fastställts har varit en starkt bidragande orsak till att utgiftstaket hittills har respekterats i så stor utsträckning. En ändring av ett redan fastlagt utgiftstak eller en ökad flexibilitet i användningen av budgeteringsmarginalen måste mot denna bakgrund kunna motiveras utifrån klara principer, bl.a. att förändringarna ska vara förenliga med överskottsmålet.

När det gäller att granska regeringens agerande i sådana sammanhang har Finanspolitiska rådet en viktig roll genom dess uppdrag att utvärdera om utgiftstaket och överskottsmålet är förenliga med en långsiktigt hållbar finanspolitik.

Regeringen avser att återkomma till frågan om det är önskvärt att öka flexibiliteten i systemet med utgiftstak i 2013 års ekonomiska vårproposition.

5

Den makroekonomiska utvecklingen



5 Den makroekonomiska utvecklingen

Sammanfattning

- I spåren av eurokrisen har den globala tillväxten bromsat in. Det kommer att ta tid innan en stabil lösning på de statsfinansiella problemen i euroområdet kommer på plats.
- Svensk ekonomi har visat god motståndskraft det första halvåret 2012. Fortsatt finansiell oro och en svag internationell konjunktur dämpar dock den svenska tillväxten 2012 och 2013.
- Det dämpade konjunkturläget 2012 och 2013 leder till att arbetsmarknaden utvecklas svagt dessa år. Sysselsättningen ökar långsamt och arbetslösheten sjunker något 2013.
- Det låga resursutnyttjandet, den starka kronan och enhetsarbetskostnadernas måttliga utvecklingstakt bidrar till en låg inflation de närmaste åren, vilket leder till att Riksbanken för en expansiv penningpolitik.
- När osäkerheten lagt sig, och den internationella konjunkturen tar fart, växer svensk ekonomi återigen i god takt 2014–2016. Sysselsättningen ökar starkt, samtidigt som arbetslösheten sjunker till drygt 5 procent.
- Det råder stor osäkerhet om den framtida konjunkturutvecklingen. Sammantaget bedöms riskerna för en svagare utveckling dominera. Framför allt finns det en risk för att konjunkturedgången i Europa förvärras ytterligare.

Tabell 5.1 Nyckeltalstabell

Utfall för 2011, prognos för 2012–2016

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BNP	3,9	1,6	2,7	3,7	3,5	3,0
BNP, kalenderkorrigerad	3,9	2,0	2,7	3,9	3,3	2,7
BNP-gap ¹	-0,9	-1,4	-1,7	-0,4	-0,1	0,0
Sysselsatta ²	2,1	0,4	0,4	1,3	1,7	0,8
Arbetade timmar ³	2,3	0,3	0,6	1,5	1,5	0,8
Produktiviteten i näringslivet ³	2,5	2,4	2,2	2,6	1,8	2,1
Arbetslöshet ²	7,5	7,6	7,5	6,7	5,5	5,2
Timlön ⁴	2,4	3,2	3,1	3,4	3,5	3,6
KPI ⁵	3,0	1,0	1,2	1,7	2,4	2,6
Reporänta ^{6,7}	1,75	1,50	1,50	2,50	3,50	3,50

¹ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

² I procent av arbetskraften.

³ Kalenderkorrigerad.

⁴ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁵ Årsgenomsnitt.

⁶ Procent, vid årets slut.

⁷ Riksbanken fattade beslut om att sänka reporäntan till 1,25 procent den 5 september. Detta har inte beaktats i denna prognos.

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

I detta avsnitt redovisas prognosen för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden fram t.o.m. 2016.⁸⁶ Vidare analyseras två alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen framöver. Avslutningsvis redovisas hur prognosen för den makroekonomiska utvecklingen har reviderats jämfört med bedömningen i 2012 års ekonomiska vårproposition.

⁸⁶ I arbetet med denna prognos har information som fanns tillgänglig fram t.o.m. den 28 augusti 2012 beaktats. Prognosen är baserad på nu gällande regler och av regeringen föreslagna och aviserade åtgärder i denna proposition. I bilaga 1 redovisas prognosens siffermässiga innehåll i detalj.

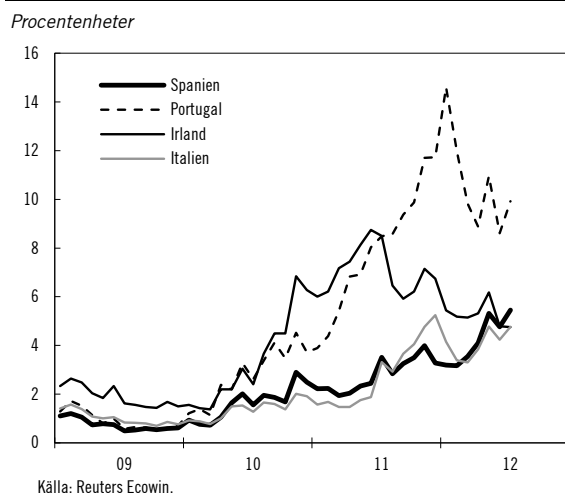
5.1 Internationell och finansiell ekonomi

5.1.1 Dämpad internationell konjunktur

Under inledningen av 2012 har den globala tillväxten varit något bättre än väntat. Detta gäller framför allt för Sveriges viktigaste handelspartner i norra Europa. Länder med starka statsfinanser i centrala och norra Europa har uppvisat något högre tillväxttakter, medan tillväxten i skuldyngda länder fortsätter att utvecklas svagare än väntat. Utsikterna för andra halvåret 2012 har dock försämrats.

Situationen i euroområdet försvåras av att de svaga statsfinanserna i många länder i kombination med svag realekonomisk utveckling kräver finanspolitiska åtstramningar för att motverka accelererande budgetunderskott och statskulder. Detta riskerar dock att dämpa tillväxten ytterligare och göra mer omfattande finanspolitiska åtstramningar nödvändiga. Framtidsindikatorer tyder på att konjunkturen under andra halvåret 2012 dämpas betydligt även i euroländer med goda statsfinanser. Vidare råder stor osäkerhet i USA om omfattningen och effekterna av framtida finanspolitiska åtstramningar.

Diagram 5.1 Skillnad i 10-åriga statsobligationsräntor mot Tyskland



På de finansiella marknaderna syns spänningarna mellan olika länder bl.a. i skillnaderna i statsobligationsräntor (se diagram 5.1). De höga räntekostnaderna i länder med svaga statsfinanser bidrar till ökad osäkerhet kring uthålligheten i de offentliga finanserna och ökar risken för att flera länder kan behöva söka

statsfinansiellt stöd. Oro på de finansiella marknaderna och dämpad tillväxt i euroområdet och USA tynger den internationella ekonomin 2012 och 2013. Den globala tillväxten börjar dock stärkas 2013 och tar sedan fart fr.o.m. 2014 och framåt, i takt med att den statsfinansiella krisen i euroområdet klingar av.

5.1.2 Mycket svag tillväxt i euroområdet 2012 och 2013

Euroländerna har kommit överens om ytterligare åtgärder för att motverka den statsfinansiella krisen. För att stärka den europeiska banksektorn har ett förslag om att den Europeiska Stabilitetsmekanismen (ESM) ska ges möjlighet att rekapitalisera banker presenterats under sommaren. För att detta ska genomföras krävs dock bl.a. att en gemensam banktillsynsmyndighet införs. Spanien har sökt och erhållit löfte om stöd från euroländerna för att rekapitalisera sin banksektor. Den spanska regeringen har även presenterat nya åtstramningsprogram för att komma till rätta med den stigande statsskulden. Italiens statsfinanser tyngs av en mycket svag realekonomisk utveckling. Ytterligare reformer, framför allt på arbetsmarknadsområdet, bedöms vara nödvändiga för att förbättra de långsiktiga tillväxtutsikterna och stabilisera de offentliga finanserna. I Grekland ledde parlamentsvalet i maj 2012 till ett oklart parlamentariskt läge och spekulationer om ett grekiskt utträde ur eurosamarbetet. Efter omvalet i juni samma år har dock en ny regering kommit på plats och den s.k. trojkan⁸⁷ har inlett en ny översyn av Greklands stödprogram. I prognosen antas att beslutade krisåtgärder inom euroområdet genomförs och att ytterligare åtgärder vidtas så att de akuta statsfinansiella problemen inte kraftigt förvärras.

Samtidigt råder stor osäkerhet kring implementeringen av beslutade åtgärder, samt om konsolideringsprogrammen och strukturreformerna i de krisdrabbade länderna kommer att vara tillräckliga för att leda till långsiktigt högre tillväxt och hållbara offentliga finanser. Denna osäkerhet håller tillbaka hushållens

⁸⁷ Trojkan består av representanter för Europeiska kommissionen, Europeiska centralbanken och Internationella valutafonden.

konsumtion och företagens investeringsvilja. Framåtblickande indikatorer pekar på en fortsatt mycket svag tillväxt i euroområdet.

Den kraftigt åtstramande finanspolitik som förts i många euroländer bidrar till en svag offentlig och privat konsumtion 2012 och 2013. Hushållens konsumtion dämpas även av hög arbetslöshet och en fortsatt svag bostadsmarknad.

Handeln inom euroområdet och omvärldsefterfrågan har dämpats, vilket har försämrat exportutsikterna. En fortsatt expansiv penningpolitik, i kombination med åtgärder för att öka bankernas utlåning, stimulerar dock ekonomin. I euroområdet väntas en mild recession 2012 följas av en svag tillväxt 2013, med minskande resursutnyttjande som följd. Först 2014 vänder konjunkturen uppåt (se diagram 5.2 och tabell 5.2). Återhämtningen blir mycket utdragen och resursutnyttjandet bedöms inte normaliseras förrän efter 2016.

5.1.3 Utdragen återhämtning i USA

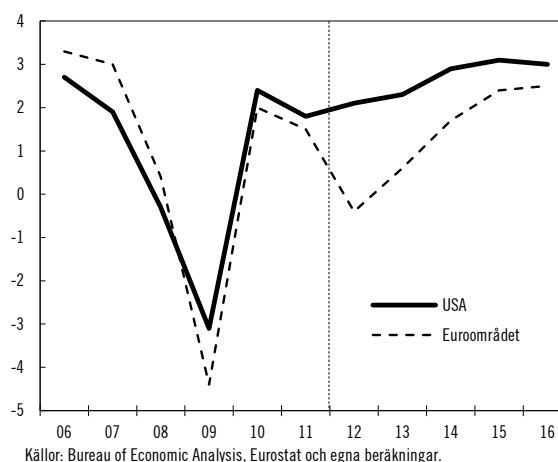
Tillväxtutsikterna i USA har försämrats något under inledningen av 2012. Skuldskrisen i Europa och en dämpad tillväxt i Asien medför en lägre omvärldsefterfrågan. Svaga reallöneökningar och fortsatt skuldavveckling i hushållssektorn håller tillbaka hushållens konsumtion. En åtstramande finanspolitik bidrar till dämpad utveckling av offentlig konsumtion och offentliga investeringar. Arbetsmarknadsläget är fortsatt dämpat med lägre arbetskraftsdeltagande, en arbetslöshet som ligger kvar på höga nivåer och en återhållen sysselsättningstillväxt. Å andra sidan kommer penningpolitiken även fortsättningsvis vara expansiv, vilket stimulerar ekonomin. Tillväxten väntas bli måttlig 2012 och 2013 och ta fart först 2014 (se diagram 5.2 och tabell 5.2). Resursutnyttjandet i USA bedöms vara mycket lågt 2012. Resursutnyttjandet stiger sedan långsamt och normaliseras 2016.

Den politiska oenigheten i kongressen och det kommande presidentvalet hösten 2012 innebär att det råder stor ovisshet kring omfattningen och inriktningen på finanspolitiken från 2013 och framåt. Den makroekonomiska utvecklingen i USA 2013–2016 beror till stor del på finanspolitikens inriktning. I prognosen antas att dödläget i kongressen bryts och att gällande regelverk, som innebär att finanspolitiken

kraftigt stramas åt, inte längre kommer att tillämpas.

Diagram 5.2 BNP i omvärlden

Årlig procentuell förändring



5.1.4 Fortsatt oro på de finansiella marknaderna

Oron på de finansiella marknaderna är fortsatt hög. Omfattande stödåtgärder från centralbanker i Europa och USA innebär dock att den finansiella stressen inte är på samma höga nivå som under finanskrisen 2008 och 2009. Det som ursprungligen var en kris på de finansiella marknaderna övergick 2010 till en statsfinansiell kris med stora konsekvenser för EU-ländernas ekonomier. Under 2012 har framför allt risken för att ytterligare stödprogram till krisländer måste beslutas och svagheter i det europeiska valutasamarbetet varit i fokus. Jämfört med krisen 2008 och 2009 finns det en ökad medvetenhet och beredskap för att motverka finansiell instabilitet. Ett antal osäkerhetsmoment innebär dock att den finansiella stressen fortsätter att vara högre än normalt.

I flera euroländer är banksektorn i behov av kapitaltillskott. Det är oklart i vilken omfattning skattefinansierade räddningspaket till banksektorn kommer att tynga de offentliga finanserna i redan sårbara länder. Ovissheten om på vilket sätt ESM kommer att kunna användas för att rekapitalisera banker i enskilda länder bidrar till denna oro. Detta avspeglas i de stora skillnaderna i statsobligationsräntor mellan länder med goda respektive svaga offentliga finanser (se diagram 5.1). I fördjupningsrutan Det finansiella systemets påverkan på den reala

ekonomin analyseras de finansiella marknadernas påverkan på realekonomin.

Interbankräntor och riskpremier i bank-systemet har dock fallit under 2012. Aktiemarknaderna i euroområdet, USA och Sverige har utvecklats positivt. Detta kan härledas till att både Europeiska Centralbanken (ECB) och Federal Reserve fortsätter att genomföra åtgärder för att stabilisera de finansiella marknaderna. I juli 2012 sänkte ECB styrräntan från 1,0 procent till 0,75 procent och räntan på ECB:s så kallade inlåningsfacilitet, i vilken banker och finansiella institutioner kan placera likvida medel över natten, sänktes till 0 procent. Detta bedöms kunna stimulera bankernas utlåning till hushåll och företag. I USA har Federal Reserve fortsatt att agera för att sänka de långa marknadsräntorna. Detta sker genom köp av statsobligationer med längre löptid och försäljning av stats-skuldväxlar med kortare löptid i motsvarande omfattning. ECB och Federal Reserve har uppgett att de är beredda att genomföra ytterligare åtgärder för att stabilisera de finansiella marknaderna och främja den ekonomiska tillväxten.

Både i USA och i euroområdet förväntas ett lågt resursutnyttjande och ett måttligt inflationstryck leda till att ECB och Federal Reserve behåller styrräntorna oförändrade under 2013 och påbörja höjningar först 2014, då konjunktursiktterna förbättras. Sammantaget väntas centralbankerna föra en penningpolitik som bidrar till att hålla marknadsräntor och ränteförväntningar på längre sikt på fortsatt mycket låga nivåer.

Förväntningar om en svag global tillväxt har, i kombination med att osäkerheten kopplad till den arabiska våren har avtagit, lett till att oljepriset sjunkit under våren 2012. I slutet av 2012 antas oljepriset vara 110 dollar per fat. Oljepriset väntas sedan öka i måttlig takt 2013–2016.

Den svenska kronan har stärkts gentemot euron och en handelsviktad korg av valutor, det s.k. TCW-indexet (se diagram 5.3). Förstärkningen av kronan gentemot euron beror främst på den svaga realekonomiska utvecklingen i euroområdet och den fortsatta osäkerheten kring eurokrisen i kombination med ökande skillnader i korta marknadsräntor. Det är svårt att säga om kronans förstärkning kommer att bestå. Faktorer som talar för en fortsatt stark krona eller en ytterligare förstärkning är Sveriges relativt starka tillväxt, höga bytesbalansöverskott

och sunda offentliga finanser. I slutet av 2016 bedöms TCW-indexet ligga på 117 (se tabell 5.2). För en vidare analys av effekterna av en starkare växelkurs, se fördjupningsrutan Realekonomiska effekter av en starkare växelkurs i detta kapitel.

Tabell 5.2 Internationell och finansiell ekonomi

Utfall för 2011, prognos för 2012–2016

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BNP, USA	1,8	2,1	2,3	2,9	3,1	3,0
BNP, euroområdet	1,5	-0,4	0,6	1,7	2,4	2,5
Refiränta ^{1,2}	1,0	0,75	0,75	1,0	2,25	3,0
Fed funds ^{1,3}	0,25	0,25	0,25	1,25	3,25	4,0
TCW-index ¹	124	119	119	118	117	117
EUR/USD ¹	1,31	1,24	1,23	1,23	1,24	1,29
Brentolja ^{1,4}	108	110	112	114	116	119

Anm.: BNP, avser kalenderkorrigerade data.

¹ Värde vid respektive års slut.

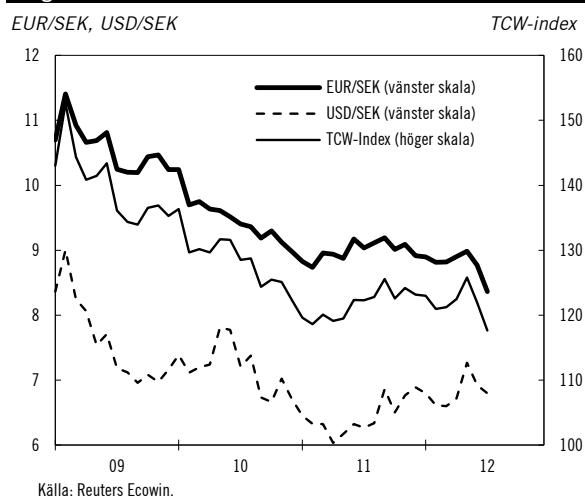
² Europeiska centralbankens styrränta i procent.

³ Amerikansk styrränta i procent.

⁴ US Dollar per fat.

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

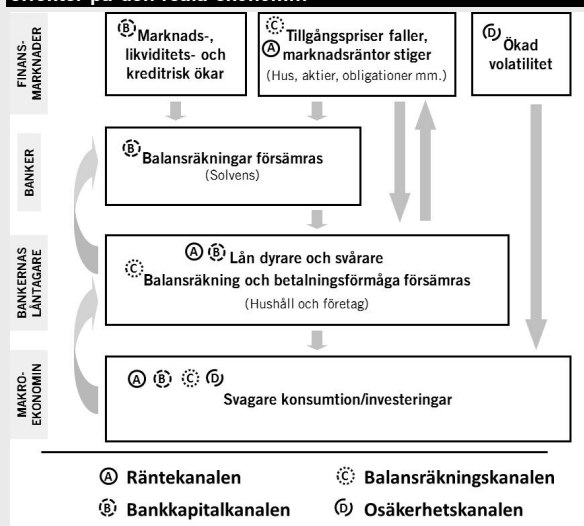
Diagram 5.3 Växelkurser och TCW-index



Det finansiella systemets påverkan på den reala ekonomin

De finansiella marknaderna påverkar den reala ekonomin genom flera olika s.k. transmissionskanaler: räntekanalerna, bankkapitalkanalerna, balansräkningskanalen och osäkerhetskanalen. De senaste årens utveckling i Sverige och omvärlden understryker vikten av att förstå dessa kopplingar och identifiera vilken effekt de har på den reala ekonomin.⁸⁸ Analys-schemat i figur 5.1 beskriver hur dessa fyra kanaler påverkar olika delar av ekonomin. Beroende på kanal går effekterna genom finansmarknaderna, bankerna och/eller bankernas låntagare innan de slutligen påverkar den reala ekonomin.

Figur 5.1 Analyschema för det finansiella systemets effekter på den reala ekonomin



Räntekanalerna

Räntekanalerna (kanal A) beskriver hur den reala ekonomin påverkas när marknadsräntorna stiger (rutan högst upp i mitten), t.ex. på grund av att Riksbanken höjer reporäntan. Stigande marknadsräntor ger i sin tur högre lånekostnader (andra rutan underifrån), vilket leder till lägre konsumtion/investeringar hos hushållen/företagen (nedersta rutan).

Bankkapitalkanalerna

Bankkapitalkanalerna (kanal B) beskriver hur olika typer av risker förknippade med bankernas verksamhet (t.ex. marknadsrisk, kreditrisk och finansieringsrisk) försämrar bankernas balansräkningar, t.ex. genom att de minskar värdet på bankens tillgångar och egna kapital. Bankerna måste dock uppfylla vissa krav i fråga om bl.a. kapitaltäckning, soliditet, och likviditet. Det medför att bankerna för att uppfylla kraven kan välja att höja utlåningsräntorna (och därigenom öka vinsten och det egna kapitalet) och/eller minska sin utlåning. Både högre utlåningsränta och mindre utlåning leder till lägre konsumtion och minskade investeringar.

Balansräkningskanalen

Balansräkningskanalen (kanal C) beskriver hur fallande tillgångspriser, t.ex. huspriser och aktiepriser, minskar värdet på tillgångarna hos hushåll och företag. Minskar värdet på de tillgångar som utgör säkerhet för lån kan långivarna skärpa säkerhetskraven samtidigt som lånevillkoren blir sämre, t.ex. genom att utlåningsräntan blir högre eller att låntagaren inte får låna lika mycket. Detta drar i sin tur ner tillgångspriserna ytterligare, vilket leder till en finansiell accelerator-effekt. Slutligen leder detta till en lägre konsumtion och minskade investeringar.

Osäkerhetskanalen

Osäkerhetskanalen (kanal D) beskriver hur ökad osäkerhet på de finansiella marknaderna leder till lägre konsumtion och minskade investeringar. Ökade svängningar i priserna på de finansiella marknaderna, dvs. ökad volatilitet, innebär ökad osäkerhet. Utöver den effekt som den ökade osäkerheten har på priset på olika finansiella tillgångar, påverkar den även hushåll och företag direkt, t.ex. genom ett ökat försiktighets-sparande.

⁸⁸ Finansdepartementet avser att under hösten 2012 publicera en rapport som beskriver det finansiella systemets koppling till den reala ekonomin. Denna rapport kommer att publiceras på regeringens hemsida.

Nära kopplingar mellan kanalerna

Det finns nära kopplingar mellan transmissionskanalerna. Ett exempel på en sådan koppling är att en ökad osäkerhet på de finansiella marknaderna kan leda till att låntagarnas balansräkningar försämras då priset på tillgångar faller, samtidigt som bankernas kostnader för och tillgången till finansiering försämras. Dessa inbördes kopplingar mellan kanalerna understryker vikten av att analysera alla kanalerna tillsammans, snarare än enskilt, för att få en sammanhållen bild av hur det finansiella systemet påverkar den reala ekonomin.

De viktigaste finansiella indikatorerna

För en fullständig analys av områdena finansmarknader, banker och bankernas låntagare krävs en stor mängd indikatorer inom respektive område. Det finns dock behov av ett fåtal sammanfattande indikatorer, dels för att skapa överskådlighet, dels för att lättare kunna kvantifiera effekterna på den reala ekonomin med ekonomiska metoder. För en analys av såväl de fyra kanalerna som av de tre delarna i ekonomin i figur 5.1 har tre sammanfattande indikatorer använts: utlåningsränta, förmögenhetsgap samt finansiellt stressindex.

Utlåningsräntan är den genomsnittliga ränta som hushåll och företag faktiskt betalar. Den påverkas av såväl den ränta bankerna själva får betala för att låna som det räntepåslag bankerna lägger till vid utlåning till sina kunder. Utlåningsräntan sammanfattar därför utvecklingen hos bankerna och är också huvudindikator för ränte- och bankkapitalkanalerna.

Förmögenhetsgapet är en sammanvägning av hus- och aktieprisernas avvikelser från sina respektive historiska trender och fångar den effekt tillgångspriserna har på såväl hushållens som företagets konsumtions- och investeringsbeslut. Förmögenhetsgapet sammanfattar utvecklingen hos bankernas låntagare och är också huvudindikator för balansräkningskanalen.

Det finansiella stressindexet är en sammanvägning av (1) volatiliteten på aktiemarknaden, (2) volatiliteten på valutamarknaden, (3) ränteskillnaden mellan bostads- och statsobligationer samt (4) ränteskillnaden mellan interbankräntan och räntan på statskuldväxlar. Stressindexet sammanfattar osäkerheten på de

finansiella marknaderna och är också huvudindikator för osäkerhetskanalen.

...och deras påverkan på den reala ekonomin

För att fånga kopplingen mellan utvecklingen i det finansiella systemet och den realekonomiska utvecklingen används historiska samband mellan olika makroekonomiska variabler och de finansiella indikatorerna. Detta görs med hjälp av en ekonomisk makromodell som inkluderar de tre huvudsakliga finansiella indikatorerna som angivits ovan.⁸⁹ Modellen gör prognoser genom att utnyttja de historiska sambanden mellan variablerna.⁹⁰ Modellberäkningar visar att en tillfällig negativ chock på förmögenhetsgapet, motsvarande ett aktieindexfall på ca 2,5 procent och ett husprisfall på ca 1 procent, medför en negativ effekt på BNP-nivån motsvarande ca 0,5 procent efter två år. En isolerad, tillfällig höjning av utlåningsräntan motsvarande 1 procentenhet medför en negativ effekt på BNP-nivån på 0,8 procent efter två år. Slutligen får en tillfällig ökning av stressindex med en enhet en samlad negativ effekt på BNP-nivån motsvarande ca 0,3 procent efter två år.

Dessa resultat indikerar att de realekonomiska konsekvenserna av olika finansiella chocker inte är försumbara. Detta framgår också när modellen används för scenarioanalyser. Nedan illustreras detta med en modellsimulering utifrån ett antaget scenario som påminner om utvecklingen 2008–2010.

⁸⁹ Beräkningen sker med en s.k. VAR-modell, där övriga variabler är BNP i omvärlden, växelkurs, BNP, inflation och arbetslöshet.

⁹⁰ På lång sikt går modellens prognoser för den makroekonomiska utvecklingen mot det historiska genomsnittet.

En modellbaserad scenarionanalys

Genom att göra scenarionanalyser är det t.ex. möjligt att undersöka i vilken utsträckning den realekonomiska utvecklingen skulle komma att försämrans i perioder med en negativ utveckling på de finansiella marknaderna. Scenarionanalyser ger på detta sätt en bild av hur känslig den realekonomiska utvecklingen är för störningar i det finansiella systemet. Det modellbaserade scenariot startar det tredje kvartalet 2012.

Tabell 5.3 Ett scenario för utvecklingen på de finansiella marknaderna, avvikelse från prognosen i denna proposition

Procentenheter och indexenheter

	2012	2013	2014
Utlåningsränta ¹	-0,8	-0,8	-1,5
Huspris ²	-1	-7	2
Aktiepris ²	-31	-11	8
Stressindex ³	2,5	1,5	0,5

¹ Avvikelse i procentenheter vid årsskiftet.

² Avvikelse i procentenheter av årlig tillväxt.

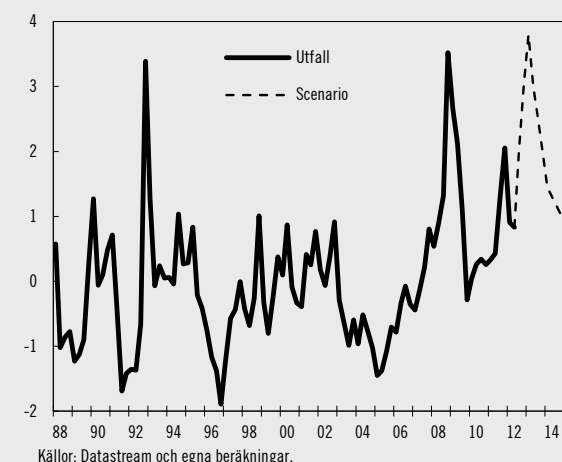
³ Avvikelse i indexenheter vid årsskiftet.

Källa: Egna beräkningar.

I förhållande till antaganden i denna proposition antas hus- och aktiepriser i detta scenario vara lägre under de två första åren (se tabell 5.3). Samtidigt antas utlåningsräntan vara lägre under hela perioden. Därutöver antas den finansiella stressen vara väsentligt högre 2012, varefter skillnaden minskar successivt (se diagram 5.4). Slutligen antas i scenariot att BNP-tillväxten i omvärlden är i linje med utvecklingen 2008 och 2009, i stället för den gradvisa återhämtning som nu förväntas.

Diagram 5.4 Finansiellt stressindex

En indexenhet motsvarar en standardavvikelse



Källor: Datastream och egna beräkningar.

Modellsimuleringen indikerar i detta fall att BNP-nivån i Sverige blir 4,4 procent lägre och arbetslösheten 1,0 procentenheter högre 2014 jämfört med prognosen i denna proposition (se tabell 5.4).⁹¹ Effekterna beror till stor del på att en negativ utveckling av förmögenheten har stora och ihållande effekter och att dessa inte fullt ut motverkas av en lägre utlåningsränta. Att utlåningsräntan inte sjunker lika mycket som 2008 och 2009 beror dels på att reporäntan är lägre i utgångsläget, dels på att bankerna bedöms säkerställa större marginaler, bl.a. på grund av aviseringen om skärpta kapitaltäckningsregler.

Tabell 5.4 Simulering av effekter på svensk realekonomi av en kraftig störning på de finansiella marknaderna, avvikelse från prognosen i denna proposition

Procentenheter

	2012	2013	2014
BNP-tillväxt	-0,3	-3,7	-0,4
Arbetslöshet	0,0	0,0	1,0

Källa: Egna beräkningar.

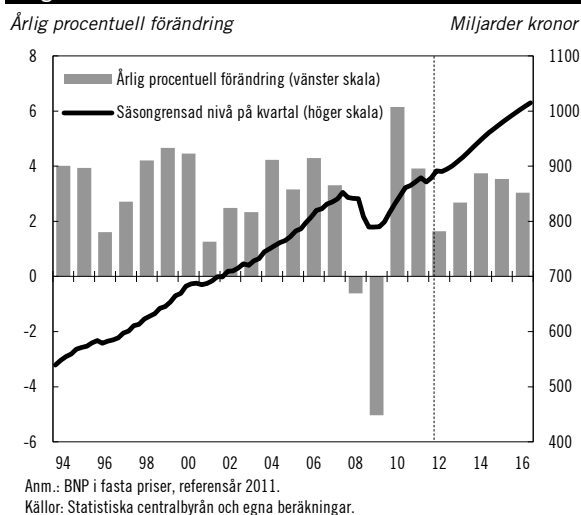
⁹¹ I budgetpropositionen för 2012 analyserades ett liknande scenario (prop. 2011/12:1 Förslag till statens budget för 2012, finansplan m.m. avsnitt 5.7). Även om scenariot i denna ruta inte förutsätter samma negativa utveckling så visar den modellbaserade simuleringen att resultaten ligger i linje med de bedömningar som gjordes då.

5.2 Svensk efterfrågan

5.2.1 Svensk ekonomi visar god motståndskraft

Svensk ekonomi har visat en oväntat god motståndskraft mot eurokrisen. Efter en kraftig inbromsning under slutet av 2011 har BNP ökat snabbt under första halvåret 2012 (se diagram 5.5). Tillväxten i omvärlden är dock svag och de framåtblickande indikatorerna i t.ex. Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer tyder på en dämpad utveckling den närmaste tiden. Tillväxten väntas därmed sakta in under andra halvåret 2012.

Diagram 5.5 Svensk BNP



I takt med att osäkerheten kring det statsfinansiella läget i Europa minskar under 2013 bedöms tillväxten efter hand öka snabbare. Det finns utrymme för svenska hushåll och företag att öka sin konsumtion och sina investeringar när osäkerheten klingar av. Låga räntor, en initialt hög sparkvot och en successivt starkare arbetsmarknad bidrar till en stark konsumtionstillväxt 2013–2016. När produktionsnivån stiger ökar också företagens behov av nyinvesteringar. BNP-tillväxten bedöms bli som högst 2014 då även den internationella konjunkturåterhämtningen tagit fart och efterfrågan på svenska exportprodukter ökar snabbare. Jämfört med tidigare svenska konjunkturuppgångar bedöms dock efterfrågan på exportvaror vara förhållandevis låg till följd av en svag internationell tillväxt. I stället är hushållens konsumtion och de fasta bruttoinvesteringarna de viktigaste drivkrafterna för BNP-tillväxten 2012–2016. Sammantaget bedöms BNP öka med 1,6 procent

2012 och 2,7 procent 2013 (se tabell 5.5). År 2014–2016 väntas BNP öka med i genomsnitt 3,4 procent.

Resursutnyttjandet är i nuläget lägre än normalt. Det innebär att företagen kan möta den stigande efterfrågan med ökad produktion utan att det uppstår överhettningstendenser i ekonomin. Potentiell BNP bedöms öka med i genomsnitt 2,7 procent per år 2012–2016. Utvecklingen drivs av en stigande potentiell produktivitet i näringslivet och en högre potentiell sysselsättning. Den växande befolkningen och regeringens reformer på arbetsmarknadsområdet bidrar till att höja den varaktiga sysselsättningsnivån. För en vidare analys, se fördjupningsrutan Bestämning av potentiell BNP. År 2012 och 2013 ökar faktisk BNP långsammare än potentiell BNP, vilket leder till att resursutnyttjandet minskar. Därefter ökar resursutnyttjandet och 2015 och 2016 bedöms ekonomin i helhet vara i balans.

Tabell 5.5 BNP

Utfall fram till och med 2011, prognos för 2012–2016

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

	Mdkr	Procentuell volymförändring					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hushållens konsumtion	1 664	2,0	1,9	2,9	3,8	3,7	3,1
Offentlig konsumtion	928	1,8	0,8	0,4	0,5	0,3	0,4
Fasta bruttoinvesteringar	642	6,2	3,9	4,6	7,9	6,9	5,8
Lagerinvesteringar ¹	41	0,6	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Export	1 751	6,9	1,5	5,0	6,9	6,8	6,5
Import	1 533	6,3	0,5	5,0	7,2	7,2	7,0
Nettoexport ¹	217	0,7	0,5	0,3	0,3	0,3	0,2
BNP	3 492	3,9	1,6	2,7	3,7	3,5	3,0
BNP, kalenderkorrigerad		3,9	2,0	2,7	3,9	3,3	2,7
Potentiell BNP, kalenderkorrigerad ²	3 518	2,1	2,5	2,9	2,6	3,0	2,6
BNP-gap ³		-0,9	-1,4	-1,7	-0,4	-0,1	0,0

Anm.: Fasta priser, referensår 2011.

¹ Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

² Potentiell BNP är den nivå på produktionen som skulle uppnås vid normalt resursutnyttjande av de tillgängliga produktionsfaktorerna arbete och kapital.

³ BNP-gapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

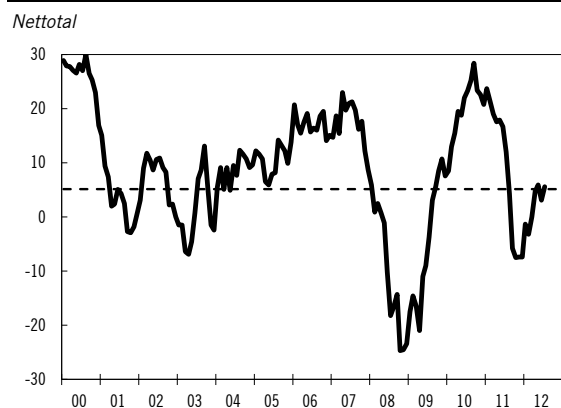
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.2.2 Hög konsumtionstillväxt 2013–2016

Hushållen har påverkats av det osäkra ekonomiska läget. Som en följd av detta dämpades hushållens konsumtion och sparandet steg under andra halvåret 2011. Under 2012 har hushållens

förtroende för den egna och den svenska ekonomin börjat återvända och konsumtionen har ökat. Konsumentförtroendet har stigit och ligger nu ungefär i nivå med det historiska genomsnittet (se diagram 5.6). Under 2012 har också hushållens finansiella tillgångar stigit i värde. Sammantaget bedöms hushållens konsumtion öka med 1,9 procent 2012.

Diagram 5.6 Hushållens konfidensindikator



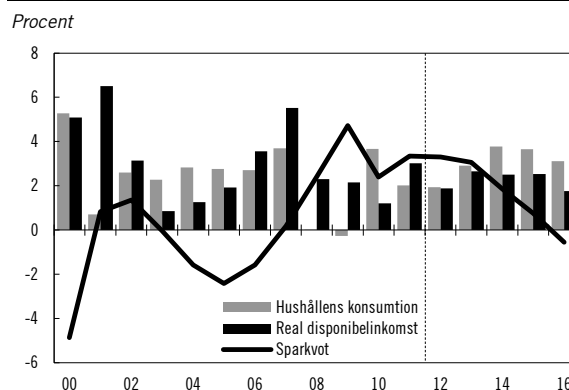
Anm.: Hushållens konfidensindikator beräknas som genomsnittet av netttotalen för de fyra frågorna om den egna och den svenska ekonomin, i nuläget respektive 12 månader framåt, samt frågan om det är förmånligt att köpa kapitalvaror nu. Nettotal är skillnaden mellan andelen positiva svar och andelen negativa svar. Streckad linje avser genomsnitt 1993–2012. Källa: Konjunkturinstitutet.

Flera faktorer talar för en hög konsumtionstillväxt de kommande åren. I ett historiskt perspektiv har hushållen ett högt sparande. De disponibla inkomsterna stiger, bl.a. till följd av den föreslagna skattesänkningen för pensionärer 2013. De högre disponibla inkomsterna ger därmed utrymme för hushållen att öka sin konsumtion ytterligare 2013–2016. Räntorna är fortsatt låga, hushållens samlade förmögenhet stiger och fr.o.m. 2014 och framåt förbättras arbetsmarknaden.

Hushållen bedöms öka sin konsumtion i linje med de disponibla inkomsterna 2012 och 2013. År 2014–2016 väntas dock konsumtionen öka snabbare än de disponibla inkomsterna och sparkvoten sjunker. När arbetsmarknadsläget förbättras, och risken för arbetslöshet avtar, väntas hushållen minska sitt sparande. Därtill väntas hushållens nettoförmögenhet öka 2013–2016 när hus- och aktiepriserna stiger, vilket också minskar hushållens behov av att spara. Vidare bidrar befolkningens ålderssammansättning till en lägre sparkvot. Äldre, som tenderar att spendera en större andel av sin inkomst än andra åldersgrupper, utgör en växande del av befolkningen. Effekterna motverkas i viss mån av att räntorna stiger 2015 och 2016, vilket ökar incitamenten att spara.

Sammantaget bedöms dock sparkvoten vara i princip oförändrad 2012 och 2013 för att sedan falla 2014–2016 (se diagram 5.7).

Diagram 5.7 Hushållens konsumtion, disponibel inkomst och sparkvot



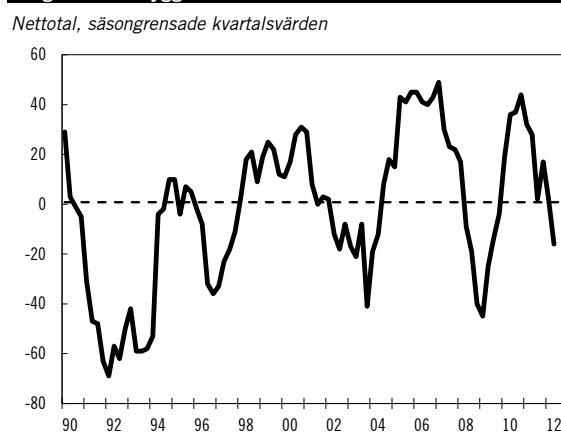
Anm.: Sparkvoten är hushållens nettosparande exklusive sparande i avtalspensioner och premiepensionssystemet. Sparkvoten är definierad som andel av hushållens disponibla inkomster medan hushållens konsumtion och real disponibel inkomst är årlig procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.2.3 Investeringsnivån stiger från en låg nivå

Det osäkra ekonomiska läget har bidragit till att investeringstillväxten har dämpats. Särskilt tydligt är detta för bostadsinvesteringarna som fallit under 2012. Investeringarna i tjänste- och energibranscherna har däremot ökat starkt.

Diagram 5.8 Byggindikator



Anm.: Nettotal är skillnaden mellan andelen företag som uppgivit att byggandet de tre sista månaderna ökat respektive minskat. Streckad linje avser genomsnitt 1980–2012. Källa: Konjunkturinstitutet.

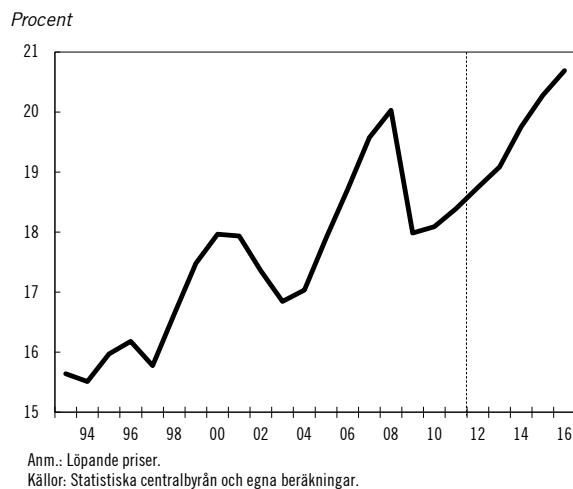
Den kvarvarande osäkerheten om konjunkturläget i Sverige och omvärlden bedöms leda till att företagen senarelägger en del av sina investeringar. För byggsektorn har utsikterna försämrats enligt Konjunkturinstitutets kon-

junkturbarometer (se diagram 5.8), vilket indikerar lägre bygginvesteringar den närmaste tiden.

I denna proposition föreslås ökade anslag på infrastrukturområdet 2013–2016. Kommunsektorn bedöms ha ett begränsat ekonomiskt utrymme för ökade investeringar.

De totala fasta bruttoinvesteringarna har trendmässigt ökat som andel av BNP sedan 1993. Trenden avbröts dock av finanskrisen och investeringarna har ännu inte nått upp till samma nivå som före finanskrisen (se diagram 5.9). Enligt Statistiska centralbyråns senaste mätning ligger därtill industrins kapacitetsutnyttjande något över sitt historiska genomsnitt. Det finns därmed behov av högre investeringar när väl osäkerheten avtar och produktionsnivån stiger ytterligare. Vidare talar låga räntor, den sänkning av bolagsskatten som regeringen föreslår i denna proposition och en förhållandevis hög lönsamhet inom företagen för en stark investeringstillväxt. År 2013–2016 bedöms investeringarna växa med i genomsnitt 6,3 procent per år, vilket är högre än genomsnittet sedan 1993.

Diagram 5.9 Fasta bruttoinvesteringar som andel av BNP



5.2.4 Långsam lageruppbyggnad bidrar negativt till BNP-tillväxten 2012

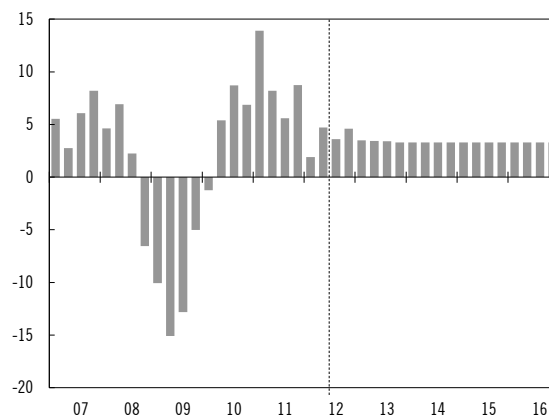
Den dämpade produktionsökningen minskar företagets lagerbehov och leder till en långsammare lageruppbyggnad 2012 än 2011 (se diagram 5.10). Lageruppbyggnaden som skedde 2011 bedöms i viss mån ha varit ofrivillig, vilket också bidrar till lägre lagerinvesteringar 2012. I nuläget är företagen förhållandevis nöjda med sina lagernivåer. Eftersom lageruppbyggnaden 2012 väntas

bli lägre än 2011, bidrar lagerinvesteringarna negativt till BNP-tillväxten 2012.

När efterfrågan och produktionen stiger framöver ökar behovet av större lager. Lageruppbyggnaden bedöms emellertid följa produktionsstakten och lagerinvesteringarna lämnar inget bidrag till BNP-tillväxten 2013–2016.

Diagram 5.10 Lagerinvesteringar

Miljarder kronor, säsongrensade data



Anm.: Fasta priser.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.2.5 Svag ökning av offentlig konsumtion

Konsumtionen i både staten och kommunsektorn ökade starkt 2010 och 2011. Under dessa år steg sysselsättningen i ekonomin som helhet snabbt. Därigenom ökade kommunernas skatteintäkter, vilket gav utrymme för högre kommunal konsumtion. Därtill gjordes tillfälliga statliga satsningar inom områdena arbetsmarknad, utbildning och infrastruktur och kommunsektorn fick tillfälliga statsbidrag.

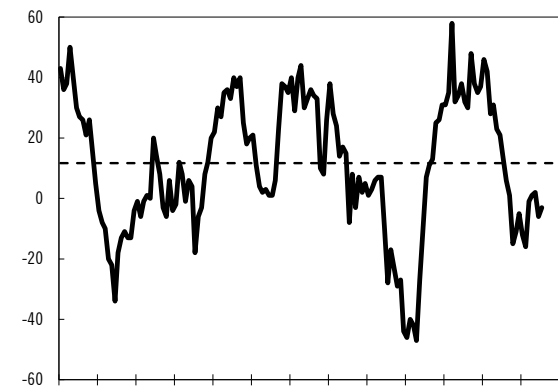
Ökade anslag till bl.a. forskning och rättsväsendet som föreslås i denna proposition bidrar till en högre statlig konsumtion och sysselsättning de närmaste åren. Sammantaget är dock tillväxttakten för den offentliga konsumtionen svag 2012 och 2013. De ekonomiska förutsättningarna för kommunerna försämrats när arbetsmarknaden fortsätter att utvecklas svagt och de tillfälliga statsbidragen till kommunerna fasas ut. Detta leder till en dämpad kommunal konsumtionsutveckling 2012. När sysselsättningen, och därmed skatteintäkterna, sedan stiger väntas den kommunala konsumtionen öka något snabbare.

5.2.6 Trög återhämtning i omvärlden pressar varuexporten

Avmattningen i den internationella konjunkturen har lett till att svensk varuexport har utvecklats svagt sedan slutet av 2011. Tjänsteexporten har däremot varit förhållandevis opåverkad och tillväxttalen har varit höga. Återhämtningen i omvärlden går dock trögt när både stater, hushåll och företag måste spara. Framåtblickande indikatorer, såsom exportorderingång och exportorderstock, talar inte heller för någon stark exporttillväxt under andra halvåret 2012 (se diagram 5.11).

Diagram 5.11 Exportorderingång

Nettotal, säsongrensade månadsvärden



Anm.: Nettotal är skillnaden mellan andelen företag som uppgivit att orderingen har ökat respektive minskat. Streckad linje avser genomsnitt 1996–2012.
Källa: Konjunkturinstitutet.

När den globala efterfrågan tar fart 2014 ökar efterfrågan på svenska exportprodukter. Allt eftersom investeringarna ökar i omvärlden tilltar efterfrågan på svensk varuexport, som till stor del består av insats- och investeringsvaror. Den starka kronan håller dock tillbaka efterfrågan på svenska exportvaror. Exporttillväxten bedöms uppgå till i genomsnitt 6,7 procent 2014–2016. Jämfört med tidigare uppgångsfaser, när Sverige har gynnats av en stark omvärld eller en väsentligt svagare krona, bidrar exporten mindre till BNP-tillväxten under konjunkturåterhämtningen 2014 och 2015.

5.2.7 Dämpad import 2012 och 2013

Den dämpade inhemska efterfrågan leder till en svag import 2012. Den starka kronan gör dock importvaror billigare relativt svenska varor, vilket håller upp importtillväxten något. Den högre konsumtionen och stigande investeringar

2013 innebär också att behovet av importerade varor och tjänster ökar. Importen tar dock inte fart förrän 2014 då också exporten ökar snabbare. Svensk export har ett stort import-innehåll och exporten bidrar därigenom också till en högre import. Den höga efterfrågan och en stark krona leder till att importen ökar snabbare 2014–2016 än sitt historiska genomsnitt.

Utrikeshandeln bidrar positivt till BNP-tillväxten 2012–2016 och bytesbalansöverskottet ligger kvar på runt 7 procent av BNP. Sverige fortsätter därmed att ha ett högt nettosparande gentemot omvärlden. De närmaste åren kommer således produktionen i Sverige att vara större än den inhemska efterfrågan.

5.3 Produktion och produktivitet i näringslivet

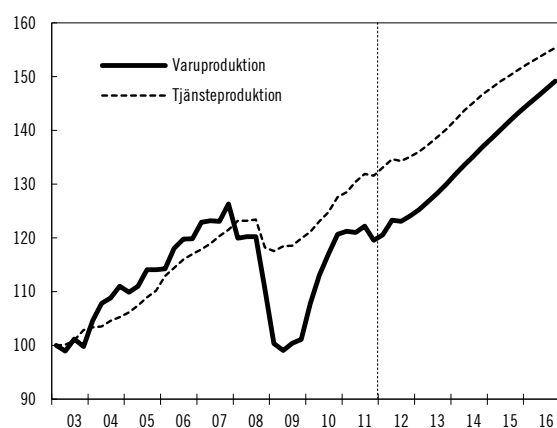
5.3.1 Industriproduktionen tillbakapressad

För näringslivets produktion syntes inbromsningen i svensk ekonomi i slutet av 2011 tydligast i industriproduktionen, som är en del av varuproduktionen, då efterfrågan på svenska exportprodukter sjönk (se diagram 5.12). Tjänsteproduktionen har hållit emot bättre eftersom den inhemska efterfrågan och tjänsteexporten inte har dämpats i samma utsträckning som omvärldsefterfrågan.

Framåtblickande indikatorer ger en splittrad bild. Å ena sidan syns en viss uppgång i industriföretagens produktionsplaner. Å andra sidan har tjänsteföretagen blivit mindre optimistiska. Produktionen bedöms sammantaget öka i måttlig takt under andra halvåret 2012.

Diagram 5.12 Näringslivets produktion

Index 2003 = 100



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den allt starkare inhemska efterfrågan leder till en högre produktion inom tjänstebranscherna 2013–2016 (se tabell 5.6). Allt eftersom svensk varuexport tar fart ökar även varuproduktionen snabbare. Jämfört med tidigare konjunkturuppgångar spelar dock industriproduktionen en mindre avgörande roll.

Tabell 5.6 Näringslivets produktion

Utfall för 2011, prognos för 2012–2016

Årlig procentuell förändring

	Mdkr 2011	Procentuell förändring					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Varuproducenter	859	5,6	1,1	4,0	5,2	5,3	4,7
Industri	518	6,0	-1,0	5,1	6,3	6,7	6,4
Bygg	179	8,8	4,1	2,6	4,4	3,7	2,8
Tjänsteproducenter	1 564	5,1	2,6	2,9	4,5	3,8	3,0
exkl. FoF ¹	1 164	6,1	1,9	3,1	5,0	4,3	3,5
Näringslivet totalt	2 423	5,3	2,1	3,2	4,7	4,3	3,6

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

¹ Finans- och fastighetstjänstebranscherna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.3.2 Resursutnyttjandet i företagen blir tillfälligt ansträngt 2014

Indikatorer, som företagens syn på personalstyrkans storlek samt kapacitetsutnyttjandet av maskiner och anläggningar, tyder på att resursutnyttjandet i företagen var ungefär i balans för helåret 2011. Sedan slutet av 2011, efter inbromsningen i ekonomin, bedöms det sammantaget finnas mer lediga resurser i företagen. I och med det väntas företagen i stor utsträckning kunna möta den svagt stigande efterfrågan 2012 och 2013 med en stigande produktivitet och

endast i en mindre utsträckning behöva öka antalet anställda de närmaste åren (se tabell 5.7).

När efterfrågan tar fart 2014 behöver företagen utöka personalstyrkan betydligt. Företagen anpassar dock inte arbetsstyrkan fullt ut till den snabbt stigande produktionen, vilket medför att resursutnyttjandet i företagen blir tillfälligt ansträngt 2014. Produktivitetstillväxten blir därför stark 2014.

År 2015 och 2016 sker en gradvis normalisering av resursutnyttjandet genom att antalet anställda, och därmed antalet arbetade timmar, samt produktionens övriga insatsfaktorer anpassas fullt ut till den successivt högre produktionsnivån.

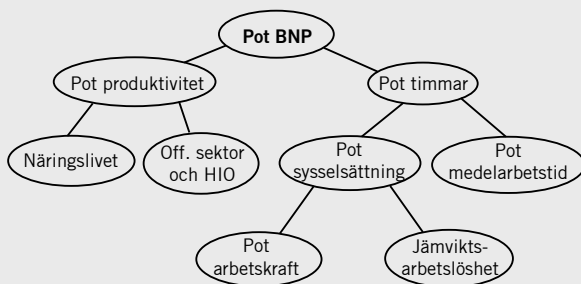
Sammantaget bedöms produktiviteten i näringslivet växa med i genomsnitt ca 2,2 procent per år 2012–2016 (se tabell 5.7). Detta är i linje med det historiska genomsnittet sedan 1980-talet.⁹²

⁹² I genomsnitt har produktiviteten i näringslivet ökat med ca 2,3 procent per år 1981–2011.

Bestämning av potentiell BNP

Potentiell BNP definieras som den produktionsnivå som kan upprätthållas vid ett normalt konjunkturläge.⁹³ Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP kallas för BNP-gap. BNP-gapet kan användas som ett mått på konjunkturläget då det sammanfattar resursutnyttjandet i ekonomin som helhet. Konjunkturläget kan beskrivas som högt, lågt eller balanserat beroende på hur faktisk BNP förhåller sig till potentiell BNP. Om faktisk BNP påtagligt överstiger (understiger) potentiell BNP råder högkonjunktur (lågkonjunktur). När BNP-gapet är nära noll talar man om att konjunkturläget är balanserat. Resursutnyttjandet och de potentiella variablerna är viktiga för att bedöma den framtida konjunkturutvecklingen. Vidare är bedömningen av resursutnyttjandet och de potentiella variablerna viktiga som utgångspunkt för behovet av stabiliserings- och strukturpolitik.

Figur 5.2 Potentiell BNP:s uppbyggnad



Potentiell BNP är ett teoretiskt begrepp och beräknas vanligen utifrån olika indikatorer och statistiska metoder. Detta gör att potentiell BNP omgärdas av betydande osäkerhet. Beräkningsmetoden skiljer sig ofta åt mellan olika bedömare eftersom det inte råder någon konsensus om vilken metod som är mest korrekt.⁹⁴ Mot

bakgrund av denna osäkerhet, och som ett led i arbetet med att öka transparensen vid beräkningen av potentiell BNP, ges nedan en översiktlig redogörelse för hur regeringen beräknar potentiell BNP och dess underliggande komponenter (se figur 5.2 för en schematisk bild över potentiell BNP:s delkomponenter).

Potentiell produktivitet

Beräkningen av potentiell produktivitet i näringslivet ingår som en del vid bedömningen av potentiell BNP. Beräkningen utgår från en skattad trend på historisk produktivitet i näringslivet.⁹⁵ Utifrån denna trend beräknas potentiell produktivitet i näringslivet för prognosåren. Detta görs genom en samlad bedömning av indikatorer och av den långsiktiga tillväxten i näringslivets potentiella produktivitet. På lång sikt bedömer regeringen att den potentiella produktiviteten i näringslivet kommer att växa i takt med det historiska genomsnittet sedan 1980 på 2,3 procent per år. För potentiell produktivitet i offentliga myndigheter och hushållens icke-vinstdrivande organisationer (HIO)⁹⁶ görs antagandet att potentiell produktivitet är lika med faktisk produktivitet. För att få regeringens mått på total potentiell produktivitet för ekonomin som helhet läggs den potentiella produktiviteten i näringslivet samman med den i offentliga myndigheter och hushållens icke-vinstdrivande organisationer.⁹⁷

Potentiella timmar

De potentiella arbetsmarknadsvariablerna är beräknade på ett annat sätt än potentiell produktivitet. Beräkningarna utgår från ett referensår då arbetsmarknaden bedömdes befinna sig i balans. För de potentiella arbetsmarknadsvariablerna har 2006 valts som utgångspunkt för framskrivningen av de potentiella nivåerna på

⁹³ Detta normala utnyttjande av produktionsfaktorerna arbete och kapital gäller för övrigt för bestämningen av alla potentiella variabler, vare sig det rör sig om potentialen för BNP, sysselsättning eller produktivitet.

⁹⁴ Se Finansdepartementets promemoria Metod för beräkning av potentiella variabler, som publiceras på regeringens hemsida, och rapport 2011:1 från Finansdepartementets ekonomiska avdelning för mer ingående metodbeskrivningar. I promemorian redovisas även de revideringstendenser för potentiell BNP som finns i budgetpropositionen för 2013 jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition.

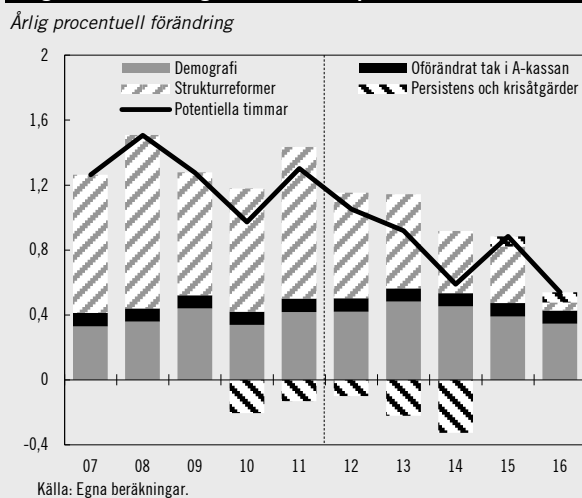
⁹⁵ Denna skattade trend erhålls genom ett s.k. Hodrick-Prescott-filter. Metoden gör att den långsiktiga trendkomponenten i faktisk produktivitetens utveckling kan isoleras.

⁹⁶ Exempel på organisationer som ingår i denna definition är idrottsföreningar, fackföreningar och religiösa samfund.

⁹⁷ Själva summeringen görs med avseende på delsektorernas inbördes andelar av totalt antal arbetade timmar i ekonomin.

arbetskraft, sysselsättning, medelarbetstid samt jämviktsarbetslösheten. Ytterligare en orsak till att 2006 valts som utgångspunkt är att ett stort antal strukturreformer har genomförts på arbetsmarknadsområdet efter det att den nya regeringen tillträdde det året.⁹⁸ Jämvikten 2006 har bedömts dels med hjälp av flertalet ekonomiska modeller för hur jämviktsarbetslösheten utvecklats för åren 1980–2006, dels genom en avstämning mot indikatorer på arbetsmarknadsläget 2006. De effekter som regeringens reformer och åtgärder i samband med finanskrisen har haft på tillväxten i de potentiella arbetsmarknadsvariablerna beräknas sedan för efterföljande år. Även persistenseffekter, dvs. sådana effekter som har att göra med att långvarigt arbetslösa tappar fotfäste på arbetsmarknaden, tas med i beräkningarna. Utöver dessa beräkningar görs en demografisk framskrivning av alla potentiella arbetsmarknadsvariabler som reflekterar förändringar i den demografiska sammansättningen på arbetsmarknaden.⁹⁹

Diagram 5.13 Bidrag till tillväxten i potentiella timmar



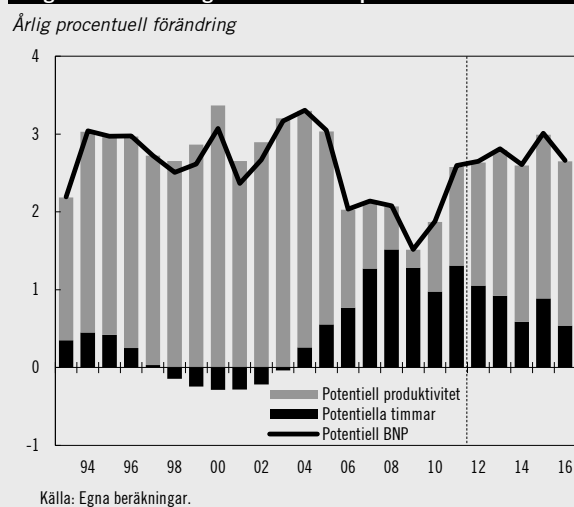
För att illustrera vad olika delkomponenter, såsom strukturreformer och demografisk utveckling, har för påverkan på tillväxten i potentiellt antal arbetade timmar, visar diagram

5.13 en uppdelning av den potentiella timtillväxten på de olika delkomponenterna. Av detta diagram framgår tydligt att den demografiska utvecklingen och strukturreformerna bidrar mest till tillväxten i potentiella timmar 2007–2016.

Potentiell BNP

När väl total potentiell produktivitet och potentiellt antal arbetade timmar är beräknade, aggregeras de slutligen ihop för att bestämma potentiell BNP för ekonomin som helhet. Historiskt har bidraget till tillväxten i potentiell BNP till största del kommit från potentiell produktivitet men under senare år har bidraget från tillväxten i potentiella timmar ökat i betydelse (se diagram 5.14). Detta beror dels på en ökning av befolkningen i arbetsför ålder, dels på regeringens reformer som ökar potentiellt antal arbetade timmar i ekonomin.

Diagram 5.14 Bidrag till tillväxten i potentiell BNP



⁹⁸ Se rapport 2011:1 från Finansdepartementets ekonomiska avdelning för en uttömmande beskrivning av hur arbetsmarknadsvariablernas jämviktsnivåer har bestämts.

⁹⁹ Den demografiska framskrivningen grundar sig på Statistiska centralbyråns befolkningsprognos som görs vart tredje år med mindre uppdateringar för mellanliggande år.

5.4 Arbetsmarknaden

5.4.1 Svag utveckling på arbetsmarknaden 2012 och 2013

Den starka återhämtningen i konjunkturen bidrog tillsammans med regeringens strukturreformerna till en stark ökning av sysselsättningen 2010 och 2011. Inbromsningen i svensk ekonomi under slutet av 2011 och det svaga konjunkturläget 2012 har dock medfört att sysselsättningen endast ökat blygsamt det första halvåret 2012.¹⁰⁰

Tabell 5.7 Arbetsmarknad

Utfall för 2011, prognos för 2012–2016

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BNP ¹	3,9	2,0	2,7	3,9	3,3	2,7
Produktivitet ²	2,0	1,8	1,9	2,4	1,8	2,0
Produktivitet i näringslivet ²	2,5	2,4	2,2	2,6	1,8	2,1
Arbetade timmar	2,3	0,3	0,6	1,5	1,5	0,8
Arbetade timmar i näringslivet	2,8	0,0	1,1	2,2	2,3	1,3
Medelarbetstid	0,2	-0,1	0,2	0,2	-0,2	0,0
Sysselsatta	2,1	0,4	0,4	1,3	1,7	0,8
Potentiell sysselsättning ³	1,0	1,0	0,8	0,5	0,8	0,5
Sysselsättningsgap ⁴	-1,1	-1,7	-2,1	-1,3	-0,4	-0,1
Arbetskraft	1,2	0,5	0,3	0,4	0,4	0,5
Arbetslöshet ⁵	7,5	7,6	7,5	6,7	5,5	5,2
Programdeltagare ^{5,6}	3,5	3,7	4,0	3,6	3,3	3,2

Anm.: BNP, produktivitet, arbetade timmar och medelarbetstid avser kalenderkorrigerade data.

¹ BNP till marknadspris, fasta priser.

² Produktivitet mäts som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

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

⁴ Sysselsättningsgapet visar skillnaden mellan faktisk och potentiell sysselsättning i procent av potentiell sysselsättning.

⁵ I procent av arbetskraften.

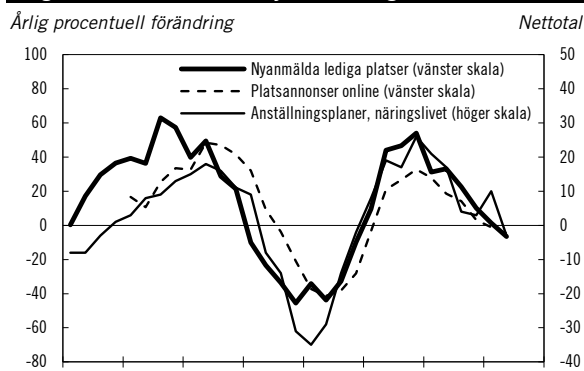
⁶ Personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och egna beräkningar.

De framåtblickande indikatorerna på arbetskraftsefterfrågan som anställningsplaner, platsannonser, nyanmälda lediga platser och varsel tyder på att arbetsmarknaden fortsätter att utvecklas svagt andra halvåret 2012 (se diagram 5.15). År 2013 har företagen endast ett mindre

behov av att öka antalet anställda, då de till stor del kan möta den stigande efterfrågan med att öka resursutnyttjandet i företagen. Sammantaget bedöms sysselsättningen öka långsamt 2012 och 2013 (se tabell 5.7 och diagram 5.16). Tillsammans med den demografiska utvecklingen medför detta att andelen sysselsatta av befolkningen, den s.k. sysselsättningsgraden, är i stort sett oförändrad 2012 och 2013 (se diagram 5.19).

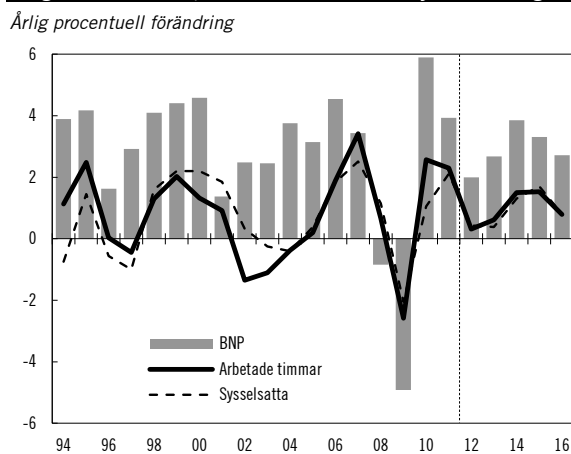
Diagram 5.15 Ett urval av sysselsättningsindikatorer



Anm.: Nyanmälda platser vid Arbetsförmedlingen. Platsannonser online enl. Monster Employment Index. Anställningsplaner avser förväntningar på antal anställda från Konjunkturbarometern. Nettotal är skillnaden mellan andelen positiva svar och andelen negativa svar.

Källor: Arbetsförmedlingen, Monster Scandinavia och Konjunkturinstitutet.

Diagram 5.16 BNP, arbetade timmar och sysselsättning



Anm.: Kalenderkorrigerade data för BNP och arbetade timmar.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

5.4.2 Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden stiger snabbt 2014

Den växande befolkningen i arbetsför ålder och regeringens strukturreformerna bidrar till att den potentiella sysselsättningen fortsätter att öka starkt 2012–2016 (se tabell 5.7 och diagram 5.17). Detta motverkas dock till viss del av att

¹⁰⁰ Från och med fjärde kvartalet 2011 t.o.m. andra kvartalet 2012 har antalet sysselsatta ökat med ca 10 000 (med hänsyn tagen till säsongsmönster) enligt Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

den utdragna lågkonjunkturen leder till att fler blir långtidsarbetslösa. Då arbetslöshetstiderna blir längre bedöms nämligen den potentiella sysselsättningen bli lägre, bl.a. på grund av att chansen att hitta ett arbete avtar med tiden utan arbete.

Den svaga faktiska utvecklingen av sysselsättningen 2012 och 2013 medför tillsammans med den stigande potentiella sysselsättningen att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden fortsätter att minska 2012 och 2013 (se diagram 5.18).

Diagram 5.17 Faktisk och potentiell sysselsättning med och utan politik

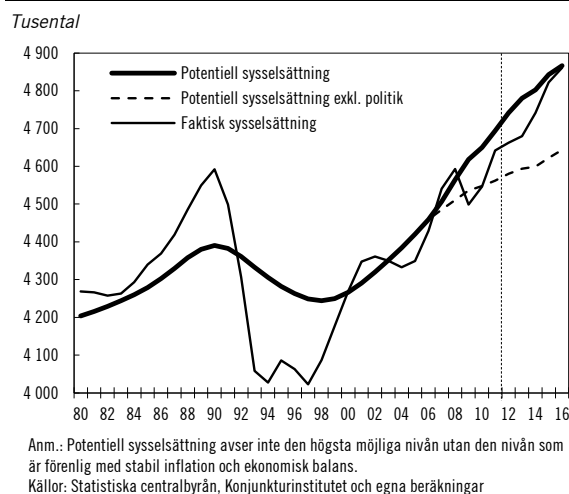
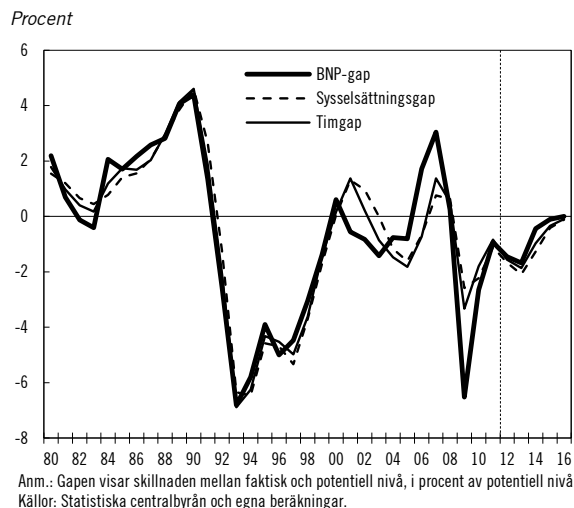


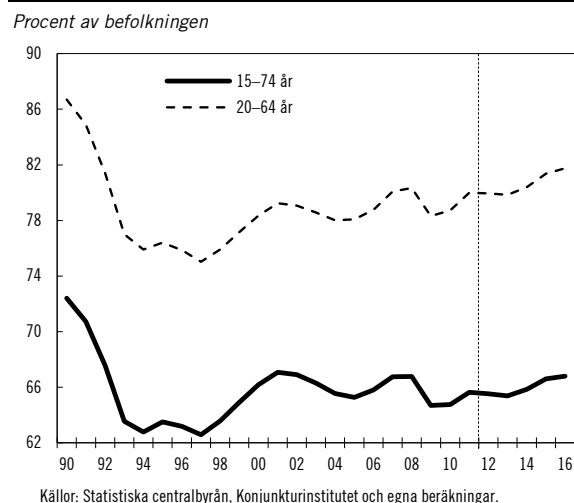
Diagram 5.18 BNP-, sysselsättnings- och timgap



År 2014 bedöms efterfrågan på arbetskraft ta fart. Den starka återhämtningen i ekonomin och det stigande resursutnyttjandet i företagen leder till att företagen behöver öka arbetsstyrkan betydligt. De lediga resurserna på arbetsmarknaden gör att sysselsättningen kan öka kraftigt utan att det uppstår någon generell brist

på arbetskraft. Återhämtningen på arbetsmarknaden väntas därför bli stark 2014 och 2015 (se diagram 5.18). Resursutnyttjandet på arbetsmarknaden bedöms vara normalt 2016. Sammantaget stiger antalet sysselsatta med ca 220 000 personer från 2011 t.o.m. 2016. Sysselsättningsgraden ökar från knappt 66 procent 2011 till närmare 67 procent 2016 (se diagram 5.19). För åldersgruppen 20–64 år ökar sysselsättningsgraden något snabbare, och ökar från ca 80 procent 2012 till knappt 82 procent 2016.

Diagram 5.19 Sysselsättningsgrad



5.4.3 Allt fler jobbar i tjänstebranscherna

Efterfrågan på arbetskraft kommer att skilja sig betydligt mellan olika branscher de närmaste åren (se tabell 5.8). Det beror både på strukturella och konjunkturella faktorer. På kort sikt tyder utfall och indikatorer, såsom anställningsplaner enligt Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer och Swedbanks inköpschefsindex, på att antalet sysselsatta i industrin minskar 2012. Även för företagstjänsterna visar indikatorerna sammantaget på en svag utveckling och att antalet sysselsatta minskar.¹⁰¹ Till skillnad från sysselsättningen i industrin är nedgången i företagstjänsterna tillfällig. År 2013–2016 stiger produktionen av företagstjänster starkt och

¹⁰¹ Begreppet företagstjänster omfattar bl.a. juridisk och ekonomisk konsultverksamhet, arkitekt- och reklambyråer, samt uthyrning, leasing och bemanning. År 2011 tillhörde ungefär 16 procent av de sysselsatta i näringslivet branschen företagstjänster.

under denna period bedöms antalet sysselsatta stiga med drygt 90 000 personer. I industrin bedöms dock den stora nedgången i sysselsättningen 2009 inte återhämtas, utan väntas till stor del bli bestående. Detta beror på att återhämtningen i industriproduktionen är långsam, vilket medför att industriföretagen i stor utsträckning kan möta efterfrågan med en högre produktivitet. År 2016 bedöms ungefär 100 000 färre vara sysselsatta i industrin än 2008. Den minskande andelen sysselsatta i industrin och varubranscherna totalt, samt den allt större andelen sysselsatta i tjänstebranscherna, följer en strukturell trend som har pågått sedan mitten av 1990-talet (se diagram 5.20).

Tabell 5.8 Sysselsättning i ekonomins olika sektorer

Utfall för 2011, prognos för 2012–2016

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

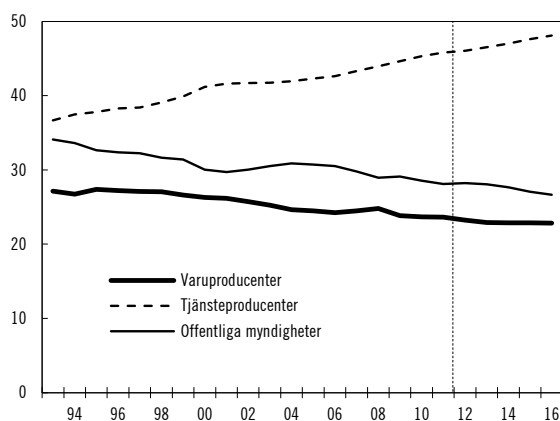
	Tusental							
	2011	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Näringslivet	3 196	2,9	0,2	0,6	2,0	2,6	1,4	
varav: Varusektorn	1 087	2,0	1,3	1,0	1,1	1,8	0,6	
Tjänstesektorn	2 108	3,3	0,9	1,4	2,4	3,0	1,8	
Offentliga myndigheter	1 293	0,7	0,8	0,1	0,2	-0,5	-0,7	
varav: Staten	239	1,3	1,5	0,0	0,5	-0,9	-1,1	
Kommunsektorn	1 054	0,5	0,6	0,2	0,3	-0,4	-0,6	
Ekonomi totalt ¹	4 601	2,2	0,4	0,4	1,3	1,7	0,8	

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

Källor: Statistiska centralbyrå och egna beräkningar.

Diagram 5.20 Andel sysselsatta i näringslivet, varu- respektive tjänsteproducenter, samt i offentliga myndigheter

Procent



Anm.: Sysselsatta enligt nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrå och egna beräkningar.

En annan bransch som bidrar positivt till uppgången i sysselsättningen 2014–2016 är byggbranschen, vilket är en följd av den starka

tillväxten av byggproduktionen (se tabell 5.6). För den närmaste tiden tyder dock indikatorerna sammantaget på att sysselsättningen kommer att minska i branschen efter att läget successivt försämrats sedan inledningen av 2011.

Den totala kommunfinansierade sysselsättningen bedöms i stort sett vara oförändrad 2013–2016 (se vidare avsnitt 9.4.2 och diagram 9.6). Antalet sysselsatta i kommunsektorn minskar dock 2013–2016 (se tabell 5.8).¹⁰² Det beror till stor del på att andelen kommunalt finansierade välfärdstjänster som utförs i näringslivet ökar.

5.4.4 Medelarbetstiden stiger 2013 och 2014

I samband med finanskrisen 2008 och 2009 minskade antalet arbetade timmar i relativa termer mer än antalet sysselsatta, vilket innebar att medelarbetstiden sjönk.¹⁰³ När produktionen åter tog fart bidrog det till att medelarbetstiden steg snabbt 2010, och något ytterligare 2011 (se tabell 5.7 och diagram 5.21). Indikatorer, som bl.a. Arbetsförmedlingens intervjuundersökning, visar på att användningen av personalresurserna har varit något över det normala fr.o.m. andra halvåret 2010 till inledningen av 2012. Detta bedöms bidra till att företagen delvis möter den svaga produktionstillväxten under andra halvåret 2012 med en något lägre medelarbetstid.

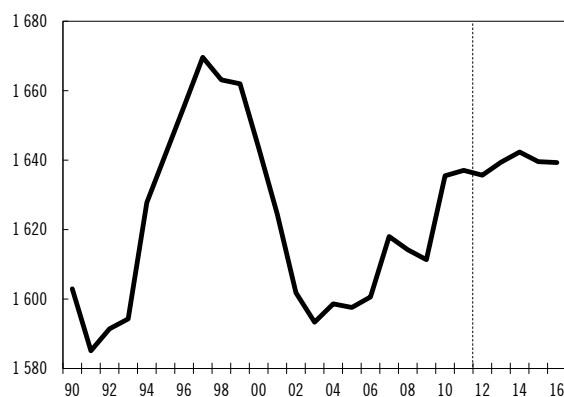
År 2013 och 2014 bedöms medelarbetstiden och användningen av personalresurserna öka något. År 2013 beror det till stor del på att företagen agerar med viss försiktighet i ökningen av antalet anställda då konjunkturläget är fortsatt svagt. I samband med konjunkturåterhämtningen 2014 stiger medelarbetstiden till stor del på grund av att företagen inte hinner anpassa arbetsstyrkan fullt ut. Av denna anledning väntas medelarbetstiden sjunka tillbaka något 2015 då företagen fortsätter att anpassa arbetsstyrkan.

¹⁰² Kommunsektorn avser kommunala myndigheter enligt nationalräkenskaperna, där kommuner och landsting ingår.

¹⁰³ Detta berodde bl.a. på s.k. labour hoarding (hamstring av arbetskraft), dvs. att företagen valde att behålla personal trots att efterfrågan var svag. Det berodde också på att företagen inte hann anpassa arbetsstyrkan till den snabbt sjunkande efterfrågan.

Diagram 5.21 Medelarbetstid

Antal timmar



Anm.: Medelarbetstid mätt som antal timmar per sysselsatt och år. Enligt nationalräkenskaperna.

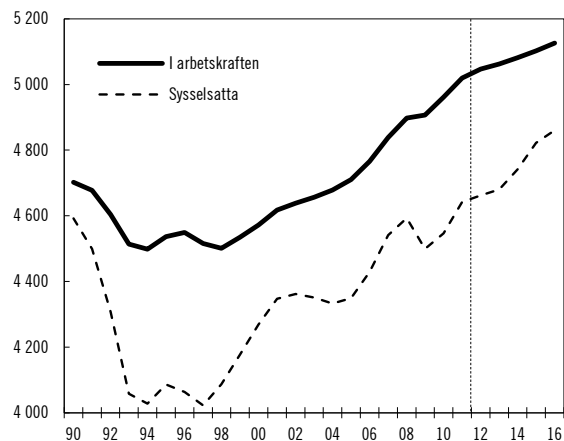
Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

5.4.5 Långsammare ökning av antalet personer i arbetskraften 2012–2016

Trots att efterfrågan på arbetskraft varit låg under långa perioder efter finanskrisens utbrott 2008 har antalet personer i arbetskraften ökat betydligt (se diagram 5.22). En viktig förklaring till detta är regeringens reformer, framför allt jobbskatteavdraget, som ökat incitamenten att delta i arbetskraften. Även en ökande befolkning i arbetsför ålder har bidragit till att antalet personer i arbetskraften har ökat.

Diagram 5.22 Arbetskraft och sysselsatta

Tusental



Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

År 2012–2016 ökar antalet personer i arbetskraften i en betydligt långsammare takt än under de senaste åren. Det beror framför allt på att regeringens genomförda strukturreformer bedöms ha fått nästan fullt genomslag på arbets-

kraften 2011. Vidare bidrar den demografiska sammansättningen av befolkningen i åldern 15–74 år till att dämpa ökningen av antalet personer i arbetskraften. Det beror på att antalet personer i åldersgrupper med ett lågt arbetskraftsdeltagande ökar, främst åldersgruppen 65–74 år.

Sammantaget bedöms antalet personer i arbetskraften stiga med närmare 110 000 personer från 2011 t.o.m. 2016, vilket kan jämföras med en ökning av antalet personer i arbetskraften med ca 250 000 personer från 2006 t.o.m. 2011 (se diagram 5.22).

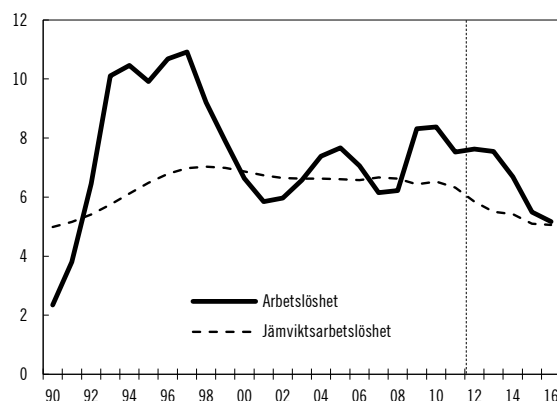
5.4.6 Arbetslösheten minskar betydligt 2014

Efter att arbetslösheten stigit tre år i rad minskade den 2011 till följd av en stark uppgång i sysselsättningen. Under första halvåret 2012 har dock arbetslösheten i stort sett varit oförändrad. Arbetslösheten bedöms ligga kvar på samma höga nivå under resten av 2012 och hela 2013, då det endast sker en svag ökning av sysselsättningen (se tabell 5.7 och diagram 5.23).

I takt med att sysselsättningen stiger kraftigt 2014 sjunker arbetslösheten snabbt. Den väntas därefter fortsätta minska till drygt 5 procent 2016. Antalet arbetslösa uppgår då till ungefär 270 000 personer.

Diagram 5.23 Arbetslöshet

Procent av arbetskraften



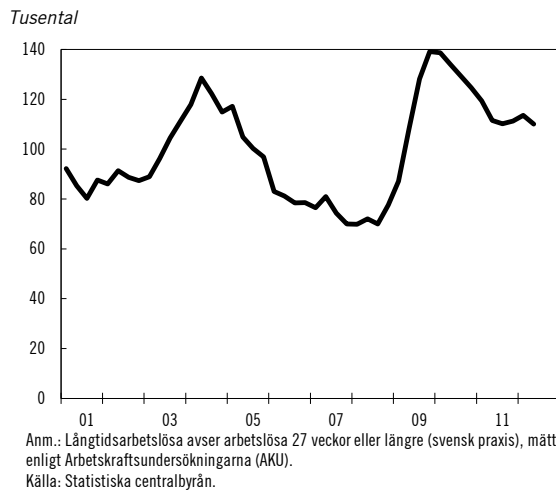
Anm.: Jämviktsarbetslöshet motsvarar skillnaden mellan potentiell arbetskraft och potentiell sysselsättning, i procent av potentiell arbetskraft.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Antalet personer som är långtidsarbetslösa har minskat jämfört med toppen 2009 och 2010 (se diagram 5.24). Långtidsarbetslösheten är dock fortfarande hög och bedöms inte minska i någon större utsträckning förrän 2014. Eftersom en individs kompetens tenderar att minska med

arbetslöshetstidens längd, samtidigt som långtidsarbetslöshet i sig kan vara stigmatiserande, bedöms det långvarigt svaga arbetsmarknads-läget leda till s.k. negativa persistenseffekter.

Diagram 5.24 Långtidsarbetslösa



För att motverka dessa effekter har regeringen genomfört omfattande åtgärder inom arbetsmarknads- och utbildningsområdet, bl.a. jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för unga. År 2011 var andelen av arbetskraften som deltog i arbetsmarknadspolitiska åtgärder den högsta sedan slutet på 1990-talskrisen. Den utdragna lågkonjunkturen medför att regeringen föreslår ytterligare satsningar på arbetsmarknaden i denna proposition. Andelen av arbetskraften som deltar i olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder fortsätter därför att öka 2012 och 2013.

Vid frånvaro av regeringens samtliga åtgärder är bedömningen att persistenseffekterna skulle ha höjt jämviktsarbetslösheten med ca 0,8 procentenheter.¹⁰⁴ Regeringens insatser väntas motverka persistenseffekterna med ca 0,5 procentenheter. Från och med 2015 klingar persistenseffekterna av i takt med att en del individer som blivit arbetslösa skolar om sig, flyttar eller lämnar arbetskraften. Sammantaget bedöms jämviktsarbetslösheten minska till drygt 5 procent 2016 (se diagram 5.23).

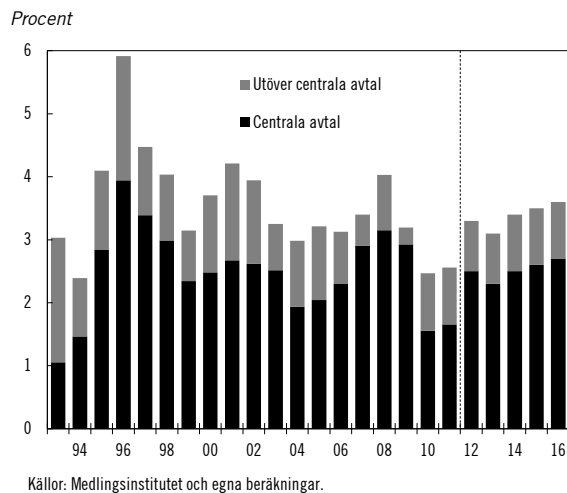
¹⁰⁴ Jämviktsarbetslösheten är den arbetslöshet som ekonomin går mot på sikt om inga nya störningar inträffar. Denna bestäms huvudsakligen av de regler och institutioner som omgärdar arbetsmarknaden, t.ex. arbetslöshets- och sjukförsäkringarnas utformning.

5.5 Löner

5.5.1 Stigande löneökningstakt med förbättrat konjunkturläge

Löneökningarna i de centrala avtal som slöts under 2010 års avtalsrörelse kom på grund av den djupa lågkonjunkturen att bli de lägsta sedan industriavtalets tillkomst 1997 (se diagram 5.25).

Diagram 5.25 Centrala avtal och löneökningar



Under hösten 2011 påbörjades en ny avtalsrörelse som kommer beröra totalt ca 2,7 miljoner arbetstagare. Arbetare och tjänstemän i industrin var först med att förhandla fram nya avtal. Industrins avtal innebär löneökningar på 3,0 procent under en avtalsperiod om 14 månader, vilket innebär en genomsnittlig årlig procentuell förändring på 2,6 procent. Löneökningarna utöver avtalen väntas på grund av det svaga arbetsmarknads-läget bli måttliga.¹⁰⁵

Industrins avtal har hittills varit normerande och i de avtalsförhandlingar som återstår under 2012 bedöms parterna i stort sett följa industrins avtal. Konjunkturavmattningen i slutet av 2011 bidrog till måttliga löneökningar i industrins centrala avtal. Löneökningarna blev dock högre i denna än i 2010 års avtalsrörelse.

Avtalskonstruktionen i industrins avtal ger upphov till en tillfälligt höjd löneökningstakt,

¹⁰⁵ Löner utöver avtal avser skillnaden mellan de centrala avtalen och slutlig timlöneökning enligt konjunkturlönestatistiken. Lönerna som sätts utöver avtal kan variera mellan branscher, och skillnaderna kan exempelvis variera med företagets vinster och tillgång på arbetskraft.

vilket medför att löneökningstakten i näringslivet och i ekonomin som helhet förväntas bli något lägre 2013 än 2012 enligt konjunkturlönestatistikens definition (se tabell 5.9).

Tabell 5.9 Löner och inflation

Utfall för 2011, prognos för 2012–2016

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Timlön						
KL, hela ekonomin ¹	2,4	3,2	3,1	3,4	3,5	3,6
KL, näringslivet ¹	2,6	3,3	3,1	3,4	3,5	3,6
NR, hela ekonomin ²	2,9	3,2	3,2	3,4	3,5	3,6
NR, näringslivet ²	3,2	3,2	3,2	3,4	3,5	3,6
Inflation						
KPI ³	3,0	1,0	1,2	1,7	2,4	2,6
KPIF ^{3,4}	1,4	1,0	1,2	1,4	1,7	1,9

¹ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

² Timlön enligt nationalräkenskaperna.

³ Årsgenomsnitt.

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

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

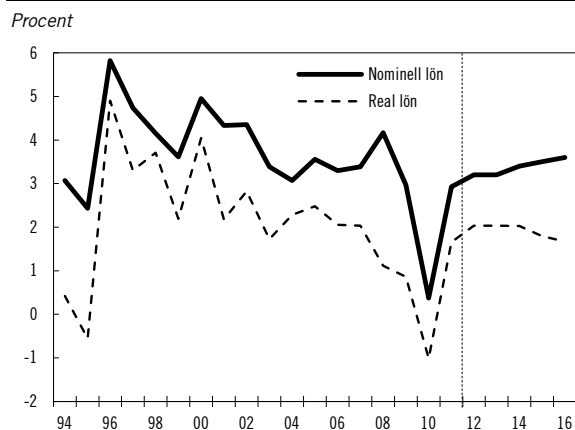
I takt med att konjunkturläget förbättras och arbetslösheten sjunker stiger löneökningstakten gradvis 2014–2016. När hänsyn tas till produktivitetsutvecklingen, prisutvecklingen för företagen (det s.k. förädlingsvärdepriset), företagens vinstutveckling och regeringens reformer är bedömningen att lönerna i näringslivet kommer att öka med i genomsnitt 3,5 procent per år 2014–2016.

Lönernas utveckling tillsammans med den låga inflationen medför att den reala löneökningstakten 2012–2016 blir högre än genomsnittet 2006–2011. Ökningstakten är dock något lägre än genomsnittet sedan mitten av 1990-talet (se diagram 5.26).

Utöver konjunkturlönestatistiken mäts löneutvecklingen även av nationalräkenskaperna.¹⁰⁶ Löneutvecklingen enligt de två källorna brukar följa varandra väl, även om vissa skillnader kan förekomma. Under 2010 ökade dock lönerna enligt nationalräkenskaperna betydligt långsammare än lönerna enligt konjunkturlöne-

statistiken.¹⁰⁷ År 2012–2016 bedöms lönerna enligt båda måtten öka i ungefär samma takt.

Diagram 5.26 Real och nominell lön



Anm.: Reallön är nominell löneökning enligt nationalräkenskaperna deflaterad med hushållens konsumtionsdeflator.

Källor: Medlingsinstitutet, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.6 Inflation och reporänta

5.6.1 Lågt inflationstryck

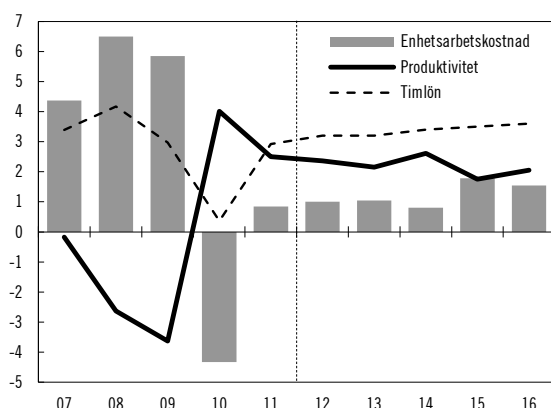
Inflationen, mätt som den årliga procentuella förändringen i konsumentprisindex (KPI), väntas uppgå till 1,0 procent 2012. Den låga inflationen beror framför allt på att importpriserna har sjunkit under det första halvåret 2012, vilket resulterat i lägre priser på varor och drivmedel. Räntekostnaderna har också börjat sjunka, samtidigt som elpriserna ligger på historiskt låga nivåer. Dessutom är resursutnyttjandet i ekonomin lågt och enhetsarbetskostnaden har utvecklats mycket långsamt 2010–2012. De långsamt stigande enhetsarbetskostnaderna beror på att produktivitetstillväxten varit hög samtidigt som ökningarna i timlönen varit relativt låga (se diagram 5.27). Den sänkta mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster har hittills bidragit till att sänka KPI med drygt 0,1 procentenheter. Även det underliggande inflationstrycket mätt med KPIF, som visar KPI med fast bostadsränta, väntas uppgå till 1,0 procent 2012.

¹⁰⁶ Löne måtten skiljer sig åt genom att olika typer av ersättningar, som bonusersättning, semesterersättning, sjuklön och vissa typer av skattepliktiga förmåner, ingår i nationalräkenskapernas löne mått men inte i konjunkturlönestatistiken.

¹⁰⁷ Se Sveriges ekonomi – Statistiskt perspektiv 2010:4, Statistiska centralbyrån, för en genomgång av möjliga förklaringar till denna skillnad.

Diagram 5.27 Enhetsarbetskostnad, produktivitet och löner

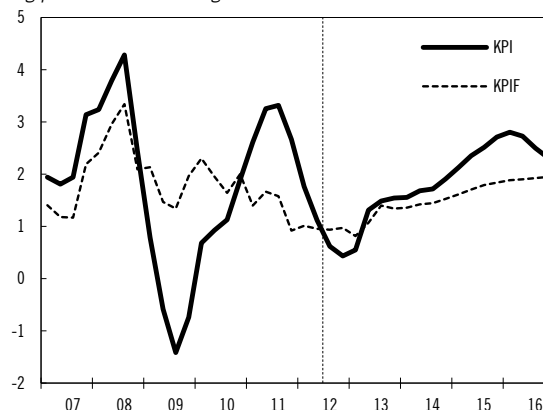
Procentuell förändring



Anm.: Samtliga variabler avser näringslivet, timlön enligt nationalräkenskaperna.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Diagram 5.28 KPI och KPIF

Årlig procentuell förändring



Anm.: Procentuell förändring jämfört med motsvarande kvartal föregående år.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Som en följd av det låga resursutnyttjandet, och svagt stigande enhetsarbetskostnader, väntas KPI och KPIF öka långsamt under 2013 (se diagram 5.28). De låga importpriserna under första halvåret 2012 väntas påverka konsumentpriserna även under 2013, då genomslaget av importprisförändringar sker med en viss fördröjning. Tillgängliga indikatorer såsom inflationsförväntningar hos hushåll och företag stödjer bilden av ett lågt inflationstryck 2012 och 2013.

Med stigande olje- och importpriser, resursutnyttjande i ekonomin, sysselsättning samt enhetsarbetskostnader väntas dock kostnadsstrycket öka 2014–2016 och KPIF-inflationen stiger till 2 procent i slutet av 2016. Inflationen, mätt som KPI, väntas stiga än snabbare 2014–2016 på grund av stigande bostadsräntor. Detta är en effekt av förväntade succesiva höjningar av Riksbankens reporänta under denna period.

5.6.2 En expansiv penningpolitik de närmaste åren

Det låga resursutnyttjandet 2012 och 2013 och det låga inflationstrycket, gör att Riksbanken fortsätter föra en expansiv penningpolitik de närmaste åren (se tabell 5.10). I takt med att resursutnyttjandet och inflationen stiger påbörjas en normalisering av reporäntan. I slutet av 2015 har reporäntan höjts till 3,50 procent.

Tabell 5.10 Svenska räntor och växelkurs

Utfall för 2011, prognos för 2012–2016. Värde vid respektive års slut.
Procentuell räntesats om annat ej anges

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Reporänta ¹	1,75	1,50	1,50	2,50	3,50	3,50
Statsobligationsränta (10-årig)	1,68	1,80	2,25	3,70	4,70	4,70
TCW-index ²	124	119	119	118	117	117

¹ Riksbanken fattade beslut om att sänka reporäntan till 1,25 procent den 5 september. Detta har inte beaktats i denna prognos.

² Indexvärde, värde vid årets slut.

Källor: Riksbanken, Reuters Ecowin och egna beräkningar.

De svenska fem- och tioåriga statsobligationsräntorna har sjunkit till rekordlåga nivåer i takt med att den europeiska statsskuldskrisen fördjupats. De svenska långa räntorna antas följa utvecklingen för motsvarande räntor i andra länder med sunda statsfinanser och bedöms vara låga de närmaste åren. Det låga utgångsläget innebär dock att de långa räntorna mer än fördubblas 2012–2016 i takt med att den europeiska statsskuldskrisen blir mindre akut och konjunkturen förbättras.

5.7 Risker och alternativscenarier

5.7.1 Risken för en sämre utveckling fortsätter att dominera

Bedömningen av den framtida konjunktur-utvecklingen är mycket osäker. Sammantaget bedöms riskerna för en svagare utveckling dominera.

Det råder en stor ovisshet om eurokrisens utveckling. Det finns ett flertal komplicerade frågor som behöver hanteras för att redan beslutade stödåtgärder ska kunna implementeras. Omfattningen och effekterna av konsolideringsprogrammen och strukturreformerna i krisländerna är ytterligare en osäkerhetsfaktor.

Vidare är det möjligt att konjunkturedgången i euroområdet förvärras ytterligare. Det finns en risk att problemen i krisländerna får större effekter på realekonomin i de länder med goda statsfinanser i centrala och norra Europa som hittills har klarat sig relativt väl. Det skulle drabba svensk export och även dämpa de svenska hushållens konsumtionsbenägenhet och företagens investeringsvilja.¹⁰⁸ Ytterligare en risk i den internationella utvecklingen är att tillväxten i USA kan bli lägre än vad som förutses i huvudscenariot, bl.a. till följd av större finanspolitiska åtstramningar.

På den svenska arbetsmarknaden finns det en risk att arbetslösheten inte minskar lika mycket som i huvudscenariot. Det finns även indikationer på att matchningen på arbetsmarknaden har försämrats den senaste tiden. Om det beror på strukturella faktorer kan detta innebära att jämviktsarbetslösheten är högre än vad som antas i huvudscenariot. Samtidigt har arbetskraftsutbudet utvecklats starkt, dels till följd av regeringens politik, dels på grund av demografiska förändringar med en större andel unga på arbetsmarknaden. Matchningsproblemen kan därför vara en tillfällig effekt av den stora ökningen av arbetskraftsutbudet.

Det råder även stor osäkerhet kring utvecklingen av den svenska växelkursen. Kronan har stärkts kraftigt i handelsviktade TCW-termer under sommaren 2012. Det är möjligt att kronan

förstärks mer än vad som bedömts i huvudscenariot. Effekterna på svensk ekonomi beror däremot på huruvida växelkursförstärkningen är tillfällig eller permanent, dvs. en anpassning till en ny jämviktsnivå (se fördjupningsrutan Realekonomiska effekter av en starkare växelkurs). I alternativscenario 1 nedan redovisas en analys av hur en kraftig men tillfällig växelkursförstärkning skulle kunna påverka den svenska ekonomins utveckling.

Samtidigt är det möjligt att återhämtningen i den svenska konjunkturen kommer tidigare och blir starkare än vad som förutses i huvudscenariot. Det finns goda förutsättningar för att hushållens konsumtion, investeringarna och exporten skulle kunna öka snabbare 2012 och 2013, framför allt om osäkerheten kring den statsfinansiella krisen i euroområdet minskar. I alternativscenario 2 redovisas en analys av hur svensk ekonomi utvecklas om motståndskraften mot eurokrisen är starkare än vad som antas i huvudscenariot.

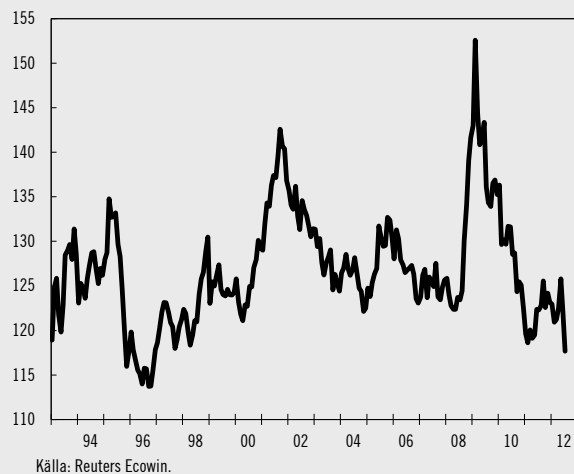
¹⁰⁸ I budgetpropositionen för 2012 analyserades effekterna av en spridning av de statsfinansiella problemen till banksektorn i euroområdet (prop. 2011/12:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 5.7).

Realekonomiska effekter av en starkare växelkurs

Under den senaste tiden har kronan stärkts kraftigt och var i augusti 2012 på den starkaste nivån sedan 1996 mot en korg av de viktigaste konkurrentländernas valutor, det s.k. TCW-indexet (se diagram 5.3). Hur svensk ekonomi påverkas av en starkare krona beror på orsaken till förstärkningen. Om kronförstärkningen främst är temporär och en följd av kortsiktiga finansiella flöden, leder en starkare krona till minskade vinstmarginaler för exportföretagen och i regel till en något svagare realekonomisk utveckling. Om förstärkningen däremot beror på bättre makroekonomiska förutsättningar relativt omvärlden, som t.ex. högre potentiell produktivitet, starkare offentliga finanser eller ett större bytesbalansöverskott, kommer växelkursen att förstärkas samtidigt som inflationen blir lägre och den inhemska efterfrågan och sysselsättningen högre.

Diagram 5.29 TCW-index

Index 1992-11-18 = 100



Det råder stor osäkerhet om kronans framtida utveckling och dess jämviktsvärde. Sveriges relativt goda makroekonomiska förutsättningar talar dock för en fortsatt kronförstärkning på längre sikt.

Den senaste tidens kronförstärkning

I vanliga fall brukar små valutor som den svenska kronan försvagas när osäkerheten på de finansiella marknaderna ökar. Till exempel försvagades kronan kraftigt i samband med finanskrisen hösten 2008 när placerare sökte sig till de större

valutorna för att bl.a. minska valutarisken. Under inledningen av skuldskrisen 2011 försvagades dock kronan bara marginellt och den senaste tiden har kronan stärkts kraftigt. En orsak till detta är att Sverige har starka offentliga finanser, relativt sett bättre makroekonomiska utsikter och en hög kreditvärdighet, vilket medför att många placerare ser svenska statsobligationer som en säker tillflyktsort. Många institutionella investerare världen över måste ha en viss andel av sina tillgångar i obligationer med högsta kreditbetyg. I takt med att allt fler länder har fått sämre kreditbetyg har det bidragit till att öka incitamenten för att investera i svenska tillgångar. Sverige har även en högre riskfri ränta än många jämförbara länder vilket ytterligare bidrar till en starkare krona. Sammantaget medför detta att Sveriges relativt sett starka offentliga finanser och en förhållandevis stark realekonomisk utveckling är ett par viktiga förklaringar till den senaste tidens kronförstärkning (se diagram 5.3).

Kronans utveckling på längre sikt

Den reala växelkursen, dvs. priset på svensk export relativt priset på svensk import i svenska kronor, bestämmer och speglar både Sveriges konkurrenskraft och köpkraft. I de flesta teoretiska och empiriska analyser av kronans utveckling på längre sikt brukar man därför fokusera på utvecklingen av den reala växelkursen. En starkare real växelkurs bidrar till en ökad köpkraft men också till en försämrad konkurrenskraft. Generellt har länder med hög produktivitet, starka offentliga finanser och stora privata tillgångar en starkare real växelkurs. Till exempel leder en hög produktivitet i den internationellt konkurrensutsatta sektorn till att driva upp reallönerna i hela ekonomin, vilket innebär att producenter i den inhemska sektorn måste ta ut ett högre pris på varor för att behålla vinstmarginalen. En sådan utveckling leder därför till en förstärkning av den reala växelkursen. Det är orsaken till att arbetskraftsintensiva tjänster och varor är billigare i länder som har en låg produktivitetsnivå. Generellt medför detta att länder som har en hög konkurrenskraft och är rika har en högre inhemsk prisnivå och således en starkare real växelkurs.

Sverige har konkurrenskraftiga exportföretag, sunda offentliga finanser och stora bytesbalansöverskott, vilket sammantaget medför att det finns goda förutsättningar för att Sveriges reala växelkurs kommer att fortsätta att stärkas de närmaste åren.

Exempel på realekonomiska effekter av en starkare krona

På lång sikt leder en permanent förstärkning av den reala växelkursen till en lägre arbetslöshet, allt annat lika. Detta beror på att företag beaktar löner i förhållande till sina produktpriser medan arbetstagare påverkas av sin köpkraft, dvs. lönen i förhållande till konsumentpriser. En förstärkning av den reala växelkursen sänker importpriserna relativt inhemskt producerade varor och givet att en andel av konsumtionskorgen består av importerade varor sänker detta även konsumentpriserna. Detta innebär i sin tur att fler är villiga att arbeta för given lön vilket ökar sysselsättningen och sänker arbetslösheten.

Den kortsiktiga effekten på realekonomin av en permanent real växelkursförstärkning beror dock på orsaken till förstärkningen.

Permanent starkare växelkurs på grund av en svagare ekonomisk utveckling i omvärlden

En svagare omvärldsefterfrågan till följd av t.ex. ett ökat försiktighetssparande bland hushåll eller sämre förutsättningar för offentliga finanser leder till ett lägre inflationstryck i omvärlden, vilket förstärker kronans reala växelkurs. Denna reala växelkursförstärkning bidrar positivt till svensk import samtidigt som exporten dämpas av den lägre omvärldsefterfrågan. Det medför att bytesbalansen i Sverige försämras. Den svagare nettoexporten innebär på kort sikt att tillväxten blir lägre och arbetslösheten högre även i Sverige. Den negativa effekten på sysselsättningen av en svagare efterfrågan motverkas till viss del av att lägre importpriser innebär högre reallöner.

På längre sikt bestäms dock produktionen av strukturella faktorer som produktivitet och arbetsmarknadens funktionssätt. En starkare real växelkurs genom högre reallöner leder då till att jämviktsarbetslösheten blir lägre. Vid en permanent starkare real växelkurs omfördelas således resurser från exportsektorn till den inhemska sektorn. Den ökade köpkraften till följd av den

reala växelkursförstärkningen ökar så småningom den inhemska efterfrågan. I detta scenario blir således växelkursen starkare, samtidigt som andelen som arbetar i den inhemska sektorn ökar och överskottet i bytesbalansen minskar.

Permanent starkare växelkurs på grund av en starkare ekonomisk utveckling i Sverige

Om t.ex. den potentiella produktivitetsutvecklingen av någon anledning blir starkare, leder det på kort sikt till ökade vinster och högre export. På sikt vältras den ökade produktiviteten över till högre reallöner i hela ekonomin, vilket innebär att producenter i den inhemska sektorn måste höja priserna på de inhemska produkterna för att klara av de högre lönerna. En sådan utveckling leder till en förstärkning av den reala växelkursen. Högre reallöner för de som arbetar bidrar även till att öka arbetsutbudet, vilket ytterligare ökar produktionen och hushållens disponibla inkomster. I detta scenario blir således växelkursen starkare samtidigt som produktionen och sysselsättningen varaktigt blir högre och arbetslösheten lägre.

Temporärt starkare växelkurs

På kort sikt har växelkursförändringar begränsade realekonomiska effekter då de främst slår på exportföretagens vinstmarginaler. Som illustreras i alternativscenariot 1 i avsnitt 5.7.2 kommer dock en förstärkning av växelkursen som varar under en något längre period att leda till en svagare konjunkturutveckling till följd av en lägre nettoexport. När växelkursen åter försvagas förbättras dock konjunkturen snabbare, vilket medför att det inte blir några permanenta effekter på arbetsmarknaden eller produktionen.

5.7.2 Alternativscenario 1: En tillfällig förstärkning av kronan

I detta scenario analyseras effekterna av en kraftigare förstärkning av kronan 2012 och 2013 än vad som har antagits i huvudscenariot (se tabell 5.11). Förstärkningen är dock temporär och kronan försvagas sedan gradvis 2014–2016. År 2016 når TCW-indexet samma slutnivå som i huvudscenariot. Kronförstärkningen antas i detta scenario vara ett resultat av den finansiella oron i euroområdet.

Den starkare växelkursen påverkar svensk ekonomi genom en svagare export än i huvudscenariot. Växelkursförstärkningen innebär lägre importpriser och därför även en starkare importutveckling 2013. I det här scenariot är växelkursförändringen visserligen tillfällig, men den är ganska långvarig, ca 1,5 år. Av denna anledning blir effekten relativt stor, då företagen till viss del anpassar sina priser och sin produktion. Tillväxten i BNP blir nästan 1 procentenhet lägre än i huvudscenariot och arbetslösheten stiger till nära 8 procent 2013 (se tabell 5.11).

Den svagare arbetsmarknaden håller tillbaka löneutvecklingen. Inflationstrycket blir lägre än i huvudscenariot 2012 och 2013 på grund av både lägre importpriser och resursutnyttjande. Riksbanken sänker reporäntan till 1,25 procent i slutet av 2012 och till 0,75 procent i slutet av 2013.

I samband med att kronan försvagas fr.o.m. 2014 ökar tillväxten i exporten samtidigt som tillväxten i importen minskar. BNP växer således något snabbare 2014 och 2015 än i huvudscenariot. Arbetslösheten faller snabbt 2015, men är marginellt högre 2016 jämfört med i huvudscenariot. Det tar dock tid innan resursutnyttjandet blir normalt. BNP-gapet är något lägre än normalt 2016.

Den offentliga sektorns finansiella sparande blir några tiondelar lägre jämfört med i huvudscenariot. Det beror i huvudsak på att lönesumman utvecklas långsammare till följd av färre arbetade timmar och lägre löner. Dessutom blir mervärdesskatteintäkterna lägre eftersom hushållens konsumtion ökar långsammare än i huvudscenariot.

Tabell 5.11 Alternativscenario 1: Starkare växelkurs

Prognos enligt huvudscenariot inom parentes

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

	2012	2013	2014	2015	2016
BNP	1,4 (1,6)	1,8 (2,7)	4,2 (3,7)	3,8 (3,5)	3,1 (3,0)
Export ¹	1,8 (2,1)	3,0 (5,0)	6,5 (7,0)	7,0 (6,5)	6,5 (6,0)
Sysselsättning	0,3 (0,4)	0,1 (0,4)	1,1 (1,3)	2,0 (1,7)	0,9 (0,8)
Arbetslöshet ²	7,7 (7,6)	7,9 (7,5)	7,3 (6,7)	5,8 (5,5)	5,4 (5,2)
BNP-gap ³	-1,6 (-1,4)	-2,8 (-1,7)	-1,0 (-0,4)	-0,4 (-0,1)	-0,2 (0,0)
Reporänta ^{4,5}	1,25 (1,50)	0,75 (1,50)	2,00 (2,50)	3,25 (3,50)	3,5 (3,50)
Timlön ⁶	3,1 (3,2)	2,9 (3,2)	3,1 (3,4)	3,4 (3,5)	3,5 (3,6)
KPIF ⁷	0,8 (1,0)	0,8 (1,2)	1,2 (1,4)	1,8 (1,7)	2,0 (1,9)
TCW ⁴	110 (119)	105 (119)	110 (118)	115 (117)	117 (117)
Finansiellt sparande ⁸	-0,4 (-0,3)	-0,9 (-0,6)	0,0 (0,3)	1,5 (1,7)	2,2 (2,5)

¹ Kalenderkorrigerad.

² Procent av arbetskraften.

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

⁴ Slutkurs.

⁵ Riksbanken fattade beslut om att sänka reporäntan till 1,25 procent den 5 september. Detta har inte beaktats i denna prognos.

⁶ Timlön enligt nationalräkenskaperna.

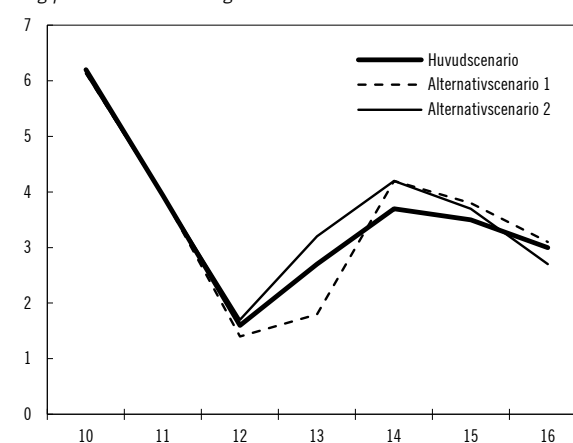
⁷ Årsgenomsnitt.

⁸ Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

Diagram 5.30 BNP-tillväxt

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.7.3 Alternativscenario 2: Fortsatt stark motståndskraft mot eurokrisen och en starkare inhemsk efterfrågan

I detta scenario analyseras effekterna på svensk ekonomi om motståndskraften mot eurokrisen är större än vad som antas i huvudscenariot. Den motståndskraft i svensk ekonomi som utfallen under inledningen av 2012 tyder på skulle i sådana fall hålla i sig. Krisen i euroområdet antas då inte dämpa tillväxten som i huvudscenariot för resten av 2012 och 2013.

Tabell 5.12 Alternativscenario 2: Starkare inhemsk efterfrågan

Prognos enligt huvudscenariot inom parentes

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

	2012	2013	2014	2015	2016
BNP	1,7 (1,6)	3,2 (2,7)	4,2 (3,7)	3,7 (3,5)	2,7 (3,0)
Hushållens konsumtion ¹	2,3 (2,1)	3,8 (2,9)	4,8 (3,8)	4,2 (3,6)	2,5 (3,0)
Investeringar ¹	4,5 (4,1)	7,1 (4,6)	9,4 (8,1)	7,3 (6,6)	3,3 (5,3)
Sysselsättning	0,4 (0,4)	0,6 (0,4)	1,8 (1,3)	2,0 (1,7)	0,6 (0,8)
Arbetslöshet ²	7,6 (7,6)	7,3 (7,5)	6,0 (6,7)	4,5 (5,5)	4,4 (5,2)
BNP-gap ³	-1,3 (-1,4)	-1,1 (-1,7)	0,7 (-0,4)	1,2 (-0,1)	1,0 (0,0)
Reporänta ^{4,5}	1,50 (1,50)	2,00 (1,50)	3,25 (2,50)	4,00 (3,50)	4,00 (3,50)
Timlön ⁶	3,2 (3,2)	3,3 (3,2)	3,6 (3,4)	3,8 (3,5)	4,0 (3,6)
KPIF ⁷	1,0 (1,0)	1,3 (1,2)	1,7 (1,4)	2,0 (1,7)	2,1 (1,9)
TCW ⁴	119 (119)	119 (119)	119 (118)	118 (117)	118 (117)
Finansiellt sparande ⁸	-0,3 (-0,3)	-0,4 (-0,6)	0,7 (0,3)	2,2 (1,7)	3,0 (2,5)

¹ Kalenderkorrigerad.

² Procent av arbetskraften.

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

⁴ Slutkurs.

⁵ Riksbanken fattade beslut om att sänka reporäntan till 1,25 procent den 5 september. Detta har inte beaktats i denna prognos.

⁶ Timlön enligt nationalräkenskaperna.

⁷ Årsgenomsnitt.

⁸ Procent av BNP.

Källa: Egna beräkningar.

I detta scenario växer den kalenderkorrigerade konsumtionen med i genomsnitt 4,3 procent per år 2013–2015 jämfört med 3,4 procent i huvudscenariot (se tabell 5.12). Denna tillväxt är stark ur ett historiskt perspektiv, men är i linje med utvecklingen 1998–2000 och något svagare än utvecklingen 1985–1987.

Investeringarna antas öka med 7,9 procent per år 2013–2015 jämfört med 6,4 procent i huvudscenariot. Den genomsnittliga investeringstillväxten för en treårsperiod har varit starkare än så vid flera tillfällen de senaste trettio åren, senast 2005–2007 då investeringarna i genomsnitt växte med 8,5 procent kalenderkorrigerat.

Den starkare inhemska efterfrågan bidrar till en högre produktionsutveckling 2013–2015. Detta leder till ett ökat resursutnyttjande och ett positivt BNP-gap 2014.

Den ökade produktionsnivån leder med viss eftersläpning till en starkare arbetsmarknad. Arbetslösheten 2014 och 2015 blir i detta scenario betydligt lägre än i huvudscenariot.

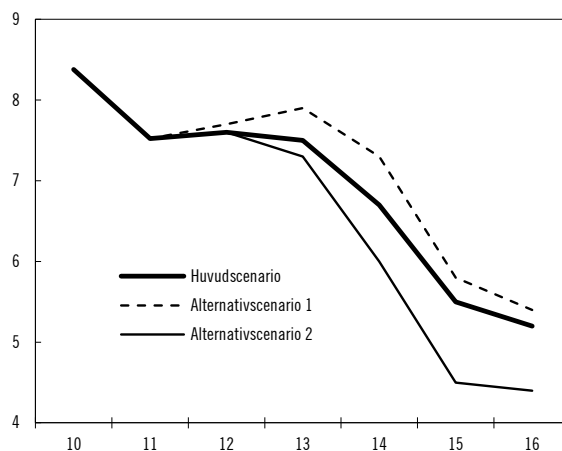
Den starkare arbetsmarknaden ger ett ökat lönetryck, vilket tillsammans med det högre resursutnyttjandet resulterar i en stramare penningpolitik. Reporäntan höjs till 4,0 procent under 2015 och hålls på denna nivå även 2016.

Växelkursen är i stort sett oförändrad under prognosperioden i scenariot. Den starkare inhemska efterfrågan innebär en högre import, vilket har en försvagande effekt på kronans växelkurs. Denna effekt motverkas dock av en högre reporänta som förstärker kronan.

Den offentliga sektorns finansiella sparande blir högre än i huvudscenariot. Skillnaden uppgår till ca 0,5 procent av BNP i slutet av prognosperioden. Det beror främst på högre intäkter från mervärdesskatt till följd av den högre konsumtionen, men också på högre intäkter från inkomstskatter och socialavgifter till följd av en starkare tillväxt i lönesumman.

Diagram 5.31 Arbetslöshet

Procent av arbetskraften



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.8 Huvudsakliga revideringar jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition

De revideringar som redovisas i detta avsnitt är till viss del en effekt av regeringens reformer. Sammantaget bedöms reformerna som förslås i denna proposition t.ex. leda till att BNP-tillväxten blir ca 0,4 procentenheter högre 2014 och antalet sysselsatta blir ca 17 000 personer fler 2014 än vad som annars hade blivit fallet, se avsnitt 1.10 för en utförlig beskrivning av förväntade sysselsättnings- och fördelningseffekter av regeringens politik.

Den makroekonomiska utvecklingen bedöms bli starkare 2012 än vad som förutsågs i 2012 års ekonomiska vårproposition. BNP-tillväxten för 2012 väntas bli 1,6 procent medan den i vårpropositionen bedömdes uppgå till 0,4 procent (se tabell 5.13). Detta beror framför allt på starka utfall under första halvåret 2012. I synnerhet har nettoexporten och hushållens konsumtionsutgifter ökat starkare än vad som tidigare förväntades. Även sysselsättningen och antalet arbetade timmar har reviderats upp och arbetslösheten reviderats ned för 2012 sedan bedömningen i vårpropositionen på grund av överraskande positiva utfall.

Inflationen, mätt som KPI, har utvecklats svagare än vad som förväntades i vårpropositionen, framför allt på grund av snabbt fallande bostadsräntor.

Potentiell produktivitet i näringslivet har reviderats upp med 0,3 procentenheter för 2012 jämfört med bedömningen i vårpropositionen. Tillsammans med en något förändrad syn på sysselsättningseffekterna av regeringens reformer gör detta att även potentiell BNP har reviderats upp något.¹⁰⁹ BNP-gapet förväntas vara -1,4 procent 2012, vilket ska jämföras med bedömningen om -2,7 procent i vårpropositionen. Jämviktsarbetslösheten har reviderats ned marginellt.

Den utdragna eurokrisen väntas tynga den internationella konjunkturen mer under 2013 än vad som förväntades i vårpropositionen.

Den svenska BNP-tillväxten för 2013 har reviderats ned från 3,3 procent till 2,7 procent. Det är framför allt den utdragna finansiella oron och den svagare omvärldsefterfrågan som bidrar till att hushållens konsumtionsutgifter, exporten och företagets investeringar förväntas att utvecklas svagare under 2013 än vad som tidigare antogs.

Tabell 5.13 Regeringens prognoser i budgetpropositionen för 2013 och 2012 års ekonomiska vårproposition

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

Prognos enligt vårpropositionen för 2012 inom parentes

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

¹ 15–74 år.

² Procent av arbetskraften.

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

⁴ Avser marknadspris.

⁵ Slutkurs.

⁶ Riksbanken fattade beslut om att sänka reporäntan till 1,25 procent den 5 september. Detta har inte beaktats i denna prognos.

⁷ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

⁸ Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Arbetslösheten sjunker till 7,5 procent 2013, vilket är en nedrevidering med 0,2 procentenheter jämfört med bedömningen i vårpropositionen.

KPI och KPIF förväntas vara en tiondels procentenhet lägre under 2013 än vad som tidigare förutsågs. Detta beror framför allt på lägre import-, drivmedels- och elpriser.

I takt med att de statsfinansiella problemen klingar av väntas exporten öka starkare 2014 och 2015 än vad som förväntades i vårpropositionen.

¹⁰⁹ Se Finansdepartementets promemoria Metod för beräkning av potentiella variabler, som publiceras på regeringens hemsida, för en uttömmande beskrivning av revideringstendenser för samtliga potentiella variabler.

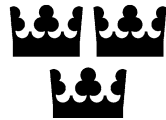
Nettoexportbidraget är dock lägre under hela prognosperioden än vad som tidigare antogs, varför tillväxten nu i högre grad bedöms vara driven av inhemsk efterfrågan. Sammantaget är dock BNP-tillväxten 2014–2016 i linje med prognosen i vårpropositionen. I takt med att återhämtningen fortsätter stiger resursutnyttjandet successivt och BNP-gapet sluts under 2015. Detta är ett år tidigare än vad som antogs i vårpropositionen.

Arbetslösheten bedöms vara något lägre 2014 och 2015 än vad som förväntades i vårpropositionen. Det mer ansträngda resursutnyttjandet bland företagen tillsammans med den allt större efterfrågan bedöms öka företagens behov att anställa personal.

Stigande resursutnyttjande, sysselsättning, bostadsräntor, importpriser och enhetsarbetskostnader gör att kostnadstrycket ökar 2014–2016. Under denna period utvecklas KPI och KPIF i stort sett i linje med prognosen i vårpropositionen.

6

Skattefrågor



6 Skattefrågor

Sammanfattning

- Bolagsskatten och expansionsfondsskatten sänks från 26,3 procent till 22 procent.
- Avdragsrätten för räntor mellan företag inom en intressegemenskap begränsas.
- Ett investeraravdrag införs för fysiska personer.
- Skatten för pensionärer sänks med 1,15 miljarder kronor.
- Skattereglerna för enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag ses över utifrån ett förenklingsperspektiv.
- Förhandsbeskedsinstitutet bör utredas.
- Uppdrag avses lämnas till Skatteverket för att förbättra sin hantering av ärenden i syfte att stärka rättssäkerheten samt att förbättra sin service till och kommunikation med företagen.
- Behovet av specialisering av skattemål i domstol bör utredas.
- Skattereglerna vid generationsskiften i fåmansföretag bör utredas.
- Reglerna om nedsättning av egenavgifter förenklas.
- Frågan om tonnageskatt och andra stöd till sjöfarten bör utredas.
- Den kommunala fastighetsavgiften för hyreshusenheter sänks.
- Nedsättningen av den kommunala fastighetsavgiften vid nybyggnation förlängs från 10 år till 15 år för byggnader med värdeår 2012 eller senare.
- Schablonavdraget för privatpersoners uthyrning av den egna bostaden höjs från 21 000 kronor till 40 000 kronor.
- De ekonomiska styrmedlen för biodrivmedel reformeras.
- Koldioxidskatten slopas för viss värmeproduktion inom EU:s system för handel med utsläppsätter.
- Villkoren för den femåriga befrielsen från fordonsskatt för nya bilar med bättre miljöegenskaper skärps.
- Vissa förändringar görs i fordonsbeskattningen.
- Omvänd skattskyldighet införs för mervärdesskatt vid handel med avfall och skrot av vissa metaller.
- Reglerna om frivillig skattskyldighet för mervärdesskatt vid lokaluthyrning bör ses över.
- Beloppsgränsen för skattefria minnesgåvor till anställda höjs från 10 000 kr till 15 000 kr.
- Skattereduktionen för hushållsarbete förtydligas genom att den kompletteras med läxhjälp till barn och unga som är elever i grundskolan och gymnasieskolan eller i motsvarande skolformer.
- Vissa förändringar görs när det gäller socialavgifter i internationella förhållanden, bland annat reglerna om så kallade socialavgifts-avtal.

Regeringen redovisar i följande avsnitt ett antal åtgärder på skatte- och avgiftsområdet med effekter för budgetåret 2013 och framåt.

Efter ett inledande avsnitt kring de av riksdagen antagna skattepolitiska riktlinjerna presenteras de olika åtgärderna med en indelning i ett antal huvudgrupper (se prop. 2008/09:1, Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m., avsnitt 6, s. 163–165 för motiv för den valda klassificeringen). De olika huvudgrupperna är:

- skatt på arbetsinkomster (skatter på förvärvsinkomster och socialavgifter m.m.; avsnitt 6.2–6.8),
- skatt på kapitalägande (kapital- och egendomsskatter; avsnitt 6.9–6.14),
- skatt på kapitalanvändning (företagsskatter, avsnitt 6.15–6.20) samt
- skatt på konsumtion m.m. (energi- och miljöskatter, övriga punktskatter och mervärdesskatt; avsnitt 6.21–6.33).

Efter bedömningar kring vissa frågor om skatteförfarandet och folkbokföring sammanfattas de offentligfinansiella effekterna av de skatte- och avgiftsförslag som lämnas eller aviseras i denna proposition.

Avsnittet avslutas med en författningskommentar till lagförslagen.

Beredning av förslagen

För de ärenden där förslag lämnas finns lagförslag i avsnitt 3. Beredningen av de olika frågorna inklusive granskning av Lagrådet redovisas i respektive delavsnitt.

6.1 Riktlinjer för skattepolitiken

Riksdagen antog våren 2008 riktlinjer för skattepolitiken i form av ett antal hållpunkter och ett antal krav (prop. 2007/08:100, avsnitt 5.3, bet. 2007/08:FiU20, rskr. 2007/08:259). Genom fem hållpunkter inriktas skattepolitiken på att stödja de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik som exempelvis en varaktigt högre sysselsättning och en högre generell och rättvist fördelad välfärd. Därutöver utformas skattepolitiken så att den tillgodoser fem krav som ställs på de svenska skattereglerna i en allt mera globaliserad värld. Här återges först de olika hållpunkterna och kraven. Därefter relateras de till de skatteåtgärder som redovisas i denna proposition.

De fem hållpunkterna

1. *Goda förutsättningar för varaktigt hög sysselsättning*
Skattereglerna ska bidra till att öka den varaktiga sysselsättningen (antalet arbetade timmar) genom ökat arbetsmarknadsdeltagande, genom att personer som redan har arbete ökar sitt arbete och genom ökad utbildning och kompetens hos dem som arbetar.
2. *Goda villkor för företagande och investeringar*
Skattereglerna ska ge goda villkor för investeringar i Sverige, genom att attrahera utländska företags lokalisering och investeringar i Sverige och genom att företag redan verksamma i Sverige ökar sina investeringar. Därutöver ska också goda villkor gälla för svenska företags investeringar i utlandet.
3. *Generell och rättvist fördelad välfärd*
Skattepolitiken ska utformas så att målen om en generell och rättvist fördelad välfärd och högre sysselsättning säkerställs.
4. *Effektiva ekonomiska styrmedel*
Skattereglerna ska bidra till att negativa miljö- och folkhälsoaspekter fångas upp i prisbildningen på olika marknader genom internalisering av s.k. negativa externa effekter. Korrigeringar av sådana effekter bör ske på ett så effektivt sätt som möjligt med beaktande av andra krav på skatte-

systemet. På miljöområdet ska skatterna samordnas med andra styrmedel – som exempelvis handel med utsläppsrätter – så att miljöstyrningen blir samhälls-ekonomiskt effektiv. Principen om att förenaren ska betala ska gälla.

5. *Ett legitimt och rättvist skattesystem*
Skattereglerna ska utformas så att de stärker medborgarnas förtroende för skattesystemet och underlättar för dem att göra rätt för sig. Skattefel ska begränsas och skattebrott, skattefusk och skatteunddragande motverkas.

De fem kraven

6. *Hållbara offentliga finanser*
Skatterna ska finansiera offentliga utgifter på ett hållbart sätt med bevarande av samhälls-ekonomisk balans. Utifrån detta fiskala krav ska skattereglerna utformas på ett så enkelt sätt som möjligt med beaktande av målet om hög välfärd och hög varaktig sysselsättning.
7. *Generella och tydliga regler*
Med beaktande av hållpunkterna ska skattereglerna vara generella och existerande särregler (skatteutgifter) löpande prövas för att förenkla systemet och för att skapa finansiellt utrymme för att sänka strategiska skattesatser.
8. *Hållbara regler i förhållande till EU*
Skatteregler och åtgärder ska vara hållbara och försvarbara i ett EU-rättsligt perspektiv.
9. *Beskattning i nära anslutning till inkomsttillfället*
På inkomstskatteområdet bör på sikt olika inslag av s.k. uppskjuten beskattning undvikas.
10. *Förenkling av regler för ökad effektivitet*
Arbetet med att förenkla skattereglerna (minskad administrativ börda) drivs vidare. I arbetet ska nyttan av förenklingar för företagen beaktas liksom behovet av att värna skatteintäkterna.

Hållpunkterna och kraven ger en ram för utvecklingen av skattepolitiken. De fem hållpunkterna med dess koppling till den ekonomiska politiken pekar i första hand ut vad

som är angeläget. De fem kraven har sin tyngdpunkt på det som bör undvikas. En i förhållande till hållpunkter och krav framgångsrik skattepolitik innebär därmed i första hand att hållpunkterna förstärks medan avvikelserna från kraven är så begränsade som möjligt.

Riktlinjerna och åtgärderna i denna proposition

I förhållande till riktlinjerna tar förslaget om sänkt bolagsskatt sikte på att förbättra villkoren för företagande och investeringar. Även förslaget om ett investeraravdrag förbättrar villkoren för investeringar. Sänkningen av bolagsskatten möjliggörs i hög grad av förslaget om effektivare begränsningar av ränteavdragen som samtidigt ger ett mer legitimt och rättvist skattesystem för företagen.

Skattefusk motverkas genom förslaget om omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med avfall och skrot av vissa metaller. Förslaget innebär också positiva effekter både ur ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv, samtidigt som snedvridningen mellan företag begränsas.

Rörligheten på arbetsmarknaden är intimt förknippad med hur bostadsmarknaden fungerar. Brist på bostäder och boendetillfällen är en begränsande faktor för såväl en fungerande arbetsmarknad som en väl fungerande högre utbildning – och därmed begränsande för tillväxten både i ett kortare och i ett längre perspektiv. Förslagen om sänkt fastighetsavgift för hyreshusenheter, utökad nedsättning av fastighetsavgiften vid nybyggnation samt höjt schablonavdrag vid uthyrning av bostäder förväntas öka bostadsbyggandet och uppmuntra ett effektivare utnyttjande av befintligt bostadsbestånd.

Den generella och rättvisa välfärden förstärks genom den utbyggda skattelättnaden för pensionärer.

Ett slopande av koldioxidskatten i kraftvärmeproduktion inom EU:s system för handel med utsläppsätter innebär att dubbla styrmedel undviks och medför ökad samordning mellan skatt och andra styrmedel. Risk för konkurrensnedvridningar och ineffektiv produktion av värme motverkas genom full koldioxidskattebefrielse även vid externa värmeleveranser till tillverkningsprocessen i en industriell verksamhet som tillhör en sådan

verksamhetskategori som omfattas av handelsystemet.

Förslaget om att begränsa omfattningen av skattebefrielsen för vissa hållbara biodrivmedel innebär att risken för otillåtet statsstöd minskar. Därigenom är beskattningen av biodrivmedel fortsatt hållbar och försvarbar i ett EU-rättsligt perspektiv.

Skatt på arbetsinkomster – förvärsinkomstbeskattning

6.2 Sänkt skatt för pensionärer

6.2.1 Ärendet och dess beredning

I budgetpropositionen för 2011 aviserade regeringen att den har som reformambition att sänka skatten för pensionärer i ett fjärde steg (prop. 2010/11:1, Förslag till statsbudget för 2011, finansplan och skattefrågor m.m., avsnitt 1.7.4).

Inom Finansdepartementet utarbetades därefter en promemoria innehållande bl.a. förslag om en ytterligare skattesänkning för pensionärer. En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 8, avsnitt 1*. Promemorians lagförslag i denna del finns i *bilaga 8, avsnitt 2*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 8, avsnitt 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2011/1936).

I budgetpropositionen för 2012 aviserade regeringen att den har som reformambition att under 2013 eller 2014 återkomma med förslag om sänkt skatt för pensionärer under förutsättning att det råder balans i de offentliga finanserna (prop. 2011/12:1, Förslag till statens budget för 2012, finansplan och skattefrågor, avsnitt 1.9).

Lagrådet

Förslaget om ytterligare skattesänkning för pensionärer är enligt regeringens bedömning av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

6.2.2 Bakgrund

6.2.2.1 Grundavdrag

Någon form av grundavdrag har funnits i skattelagstiftningen sedan lång tid tillbaka. Avdraget har ett fördelningspolitiskt syfte och avser främst att lindra beskattningen för låginkomsttagare. Bestämmelser om grundavdrag finns i 63 kap. 1–5 och 11 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

Rätt till grundavdrag har fysiska personer som är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret och som har haft förvärsinkomst. Obegränsat skattskyldig är i princip den som är bosatt eller vistas stadigvarande i Sverige eller som har väsentlig anknytning hit och som tidigare har varit bosatt här (se 3 kap. 3 § inkomstskattelagen). Även begränsat skattskyldiga har i vissa fall rätt till grundavdrag. Grundavdragets storlek är beroende av den fastställda förvärsinkomstens storlek. För beskattningsåret 2012 uppgår grundavdraget till 18 600 kronor vid en fastställd förvärsinkomst upp till ca 43 500 kronor. För en fastställd förvärsinkomst över ca 346 700 kronor uppgår grundavdraget till 12 900 kronor. För inkomster däremellan är grundavdraget högre (se 63 kap. 3 § inkomstskattelagen).

Grundavdraget får inte överstiga den skattskyldiges sammanlagda överskott av tjänst och aktiv näringsverksamhet sedan allmänna avdrag gjorts. Särskilda regler finns för hur överskottet av tjänst och allmänna avdrag ska beräknas i vissa speciella fall (se 63 kap. 5 § inkomstskattelagen).

6.2.2.2 Det förhöjda grundavdraget för pensionärer

Den 1 januari 2009 trädde det s.k. förhöjda grundavdraget för pensionärer i kraft (prop. 2008/09:38, bet. 2008/09:SkU13, rskr. 2008/09:109, SFS 2008:1306). Reformen syftade till att förbättra de ekonomiska villkoren för personer som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång. En ytterligare skattesänkning gjordes den 1 januari 2010 (prop. 2009/10:29, bet. 2009/10:SkU24, rskr. 2009/10:111, SFS 2009:1490). Den 1 januari 2011 trädde en tredje skattesänkning i kraft (prop. 2010/11:1, Förslag till statsbudget för 2011, finansplan och skattefrågor m.m., bet. 2010/11:FiU1, rskr. 2010/11:64, SFS 2010:1826).

Bestämmelserna om det förhöjda grundavdraget för personer som har fyllt 65 år återfinns i 63 kap. 3 a § inkomstskattelagen. Regleringen innebär att grundavdraget för fysiska personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år, uppgår till grundavdragsbeloppet enligt 3 § med tillägg av ett särskilt belopp som anges för vissa inkomstintervall.

I likhet med grundavdraget har den förhöjda delen av grundavdraget ett fördelningspolitiskt syfte. Följaktligen är den förhöjda delen av grundavdraget högst för personer med låga fastställda förvärvsinkomster. För beskattningsåret 2012 är grundavdraget lika stort som den fastställda förvärvsinkomsten på inkomster upp till 43 200 kronor, varför ingen skatt ska betalas på inkomsten. I inkomstintervallet 43 200–168 900 kronor trappas grundavdraget upp. För inkomster mellan 168 900 kronor och 212 200 kronor är avdraget konstant och trappas sedan av för inkomster mellan 212 200 kronor och 537 300 kronor. För inkomster därutöver är avdraget konstant.

6.2.3 Överväganden och förslag

Regeringens förslag: Det förhöjda grundavdraget för dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år förstärks med 1,15 miljarder kronor. Detta sker genom att grundavdragsbeloppet höjs för alla med en fastställd förvärvsinkomst som överstiger 43 700 kronor per år.

För beskattningsåret 2013 ska den förhöjda delen av grundavdraget beräknas på följande sätt:

– För inkomster upp till och med 0,99 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen av grundavdraget till 0,567 prisbasbelopp.

– För inkomster som överstiger 0,99 men inte 1,01 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,785 prisbasbelopp minskat med 20 procent av inkomsterna.

– För inkomster som överstiger 1,01 men inte 2,72 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,674 prisbasbelopp minskat med 9 procent av inkomsterna.

– För inkomster som överstiger 2,72 men inte 3,11 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,129 prisbasbelopp ökat med 11 procent av inkomsterna.

– För inkomster som överstiger 3,11 men inte 3,75 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 21 procent av inkomsterna minskat med 0,182 prisbasbelopp.

– För inkomster som överstiger 3,75 men inte 4,77 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,233 prisbasbelopp ökat med 10 procent av inkomsterna.

– För inkomster som överstiger 4,77 men inte 7,88 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till

0,66 prisbasbelopp ökat med 1 procent av inkomsterna.

– För inkomster som överstiger 7,88 men inte 12,12 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 1,448 prisbasbelopp minskat med 9 procent av inkomsterna.

– För inkomster som överstiger 12,12 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,357 prisbasbelopp.

Förstärkningen gäller från och med 2013.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag med undantag för förstärkningens storlek.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Arbetsgivarverket* och *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)* avstyrker förslaget. *Saco*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* har synpunkter av mer principiell natur i fråga om valet av metod för att förstärka välfärden för pensionärerna. *Sveriges pensionärsförbund (SPF)*, *Sveriges Pensionärs Riksförbund (SPRF)*, *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)*, *Svenska Kommunalpensionärernas Riksförbund (SKPF)* och *Riksförbundet Pensionärs gemenskap (RPG)* och *LO* anser att det är positivt med den ytterligare skattesänkningen för pensionärer, men anför att skatten bör vara densamma för pensionärer och yrkesverksamma. *Konjunkturinstitutet* anför att förslaget får en liten negativ effekt på arbetsutbudet för personer som fyllt 65 år. Även *Arbetsgivarverket* anser att förslaget får negativa effekter på arbetsutbudet för dem som har fyllt 65 år.

Skälen för regeringens förslag

Motiven för en skattesänkning

Pensionärer är ingen enhetlig grupp. Somliga har god ekonomi och god hälsa, medan andra har små marginaler och kanske behöver en trygg omsorg för att få vardagen att fungera. Regeringens politik syftar till att människor ska känna att Sverige är ett bra och tryggt land att åldras i. Som ett led i denna politik har regeringen sänkt skatten för personer som vid

beskattningsårets ingång har fyllt 65 år vid tre tillfällen – 2009, 2010 och 2011.

Det finns i dag ca 1,8 miljoner personer i Sverige som är 65 år eller äldre. Inom de närmaste tio åren beräknas antalet öka till närmare 2 miljoner personer. Medellivslängden har de senaste åren stigit med mellan 30 och 40 dagar per år. Det finns därmed allt fler pensionärer högre upp i åldrarna, varav en stor del är ensamstående. Kvinnor lever i genomsnitt längre än män och utgör därmed en större andel av ålderspensionärerna ju högre upp i åldrarna man kommer.

Den genomsnittliga åldern för uttag av ålderspension är ca 65 år och har i princip inte ändrats trots stigande medellivslängd. År 2005 fick drygt hälften av alla ålderspensionärer garantipension till någon del. Av dem som i dag beviljas ålderspension får ca 35 procent garantipension till någon del. Den genomsnittliga disponibla inkomsten för pensionärer understiger den genomsnittliga disponibla inkomsten för personer som är under 65 år.

Regeringen anser, i likhet med vad som framförts i promemorian, att det således finns skäl att gå vidare i ambitionen att förbättra välfärden för dem som har fyllt 65 år. Denna bedömning gör också majoriteten av remissinstanserna.

I promemorian föreslogs att förbättringen av välfärden för pensionärer skulle ske genom en förstärkning av det förhöjda grundavdraget. *Saco*, *SKL*, *TCO* och *LO* har synpunkter av mer principiell natur i fråga om valet av metod för att förstärka välfärden för pensionärerna. Regeringen anser dock att det är lämpligt att utöka det förhöjda grundavdraget eftersom det redan finns på plats. En förstärkning av grundavdraget är lämplig även av den anledningen att den går att utforma på ett fördelningsmässigt träffsäkert sätt och att den kan börja gälla redan den 1 januari 2013, vilket är angeläget. En permanent åtgärd i form av en skattesänkning är därför det mest lämpliga medlet för att uppnå detta mål.

När det gäller förstärkningens storlek gör regeringen bedömningen att det nu finns utrymme i de offentliga finanserna för en skattesänkning med sammanlagt 1,15 miljarder kronor. Regeringen avser att för 2014 återkomma med ytterligare förslag om sänkt

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

Förstärkningens utformning

När det gäller utformningen av förstärkningen bedöms det som lämpligt att bibehålla, och i vissa delar förstärka, den utformning av det förhöjda grundavdraget som infördes 2011 där grundavdraget trappas upp i ett inledande intervall. Sänkt skatt på pensioner riskerar nämligen att motverka arbetslinjen, eftersom en mer sammanpressad fördelning av nettopensioner minskar incitamenten att arbeta under de aktiva åren. Drivkrafterna att arbeta förstärks genom att skattesänkningen stiger med inkomsten i vissa inkomstintervall.

En utformning som innehåller båda dessa utgångspunkter innebär att skattesänkningen ökar välfärden för dem som har fyllt 65 år, är förenlig med arbetslinjen och bidrar till att genomföra regeringens politik att Sverige ska vara ett bra och tryggt land att åldras i.

Konjunkturinstitutet anför att förslaget får en liten negativ effekt på arbetsutbudet för personer som fyllt 65 år. Även *Arbetsgivarverket* anser att förslaget får negativa effekter på arbetsutbudet för dem som har fyllt 65 år. Regeringen delar i och för sig uppfattningen att förslaget kan leda till ett försämrat arbetsutbud för dem som har fyllt 65 år, men anser trots detta att det är angeläget att förslaget genomförs för att förbättra pensionärernas välfärd. För personer över 65 år gäller dessutom det förhöjda jobbskatteavdraget, vilket gör det mer lönsamt att arbeta och som motverkar negativa effekter på arbetsutbudet.

Förstärkningen innebär att alla som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år och som betalar inkomstskatt får en skattesänkning. Skattesänkningen kan som mest uppgå till ca 1 300 kronor per år och beror på den fastställda inkomstens storlek samt personens marginalskatt.

I tabell 6.1 och tabell 6.2 redovisas nuvarande särskilt belopp respektive det nya särskilda beloppet i olika inkomstintervall. Det förhöjda grundavdraget, dvs. grundavdraget med tillägg av det särskilda beloppet, för beskattningsåret 2013 redovisas för olika inkomster dels i termer av prisbasbelopp i tabell 6.3, dels i termer av kronor i tabell 6.4.

Tabell 6.1 Nuvarande särskilt belopp för personer över 65 år

Fastställd förvärvsinkomst (FFI)	Nuvarande särskilt belopp
- 0,98 PBB	0,557 PBB
0,98 PBB - 0,99 PBB	0,459 PBB+0,1 FFI
0,99 PBB - 2,72 PBB	0,657 PBB-0,1 FFI
2,72 PBB - 3,11 PBB	0,112 PBB+0,1 FFI
3,11 PBB - 3,85 PBB	0,2 FFI-0,199 PBB
3,85 PBB - 4,80 PBB	0,186 PBB+0,1 FFI
4,80 PBB - 7,88 PBB	0,619 PBB+0,01 FFI
12,12 PBB - 12,21 PBB	1,407 PBB-0,09 FFI
12,21 PBB -	0,307 PBB

Anm: PBB = Prisbasbelopp, 44 500 kronor 2013. FFI = Fastställd förvärvsinkomst.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 6.2 Nytt särskilt belopp för personer över 65 år

Fastställd förvärvsinkomst (FFI)	Nytt särskilt belopp
- 0,99 PBB	0,567 PBB
0,99 PBB - 1,01 PBB	0,785 PBB-0,2 FFI
1,01 PBB - 2,72 PBB	0,674 PBB-0,09 FFI
2,72 PBB - 3,11 PBB	0,129 PBB+0,11 FFI
3,11 PBB - 3,75 PBB	0,21 FFI-0,182 PBB
3,75 PBB - 4,77 PBB	0,233 PBB+0,1 FFI
4,77 PBB - 7,88 PBB	0,66 PBB+0,01 FFI
7,88 PBB - 12,12 PBB	1,448 PBB-0,09 FFI
12,12 PBB -	0,357 PBB

Anm: PBB = Prisbasbelopp, 44 500 kronor 2013. FFI = Fastställd förvärvsinkomst.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 6.3 Förhöjt grundavdrag för personer över 65 år

Beskattningsår 2013

Fastställd förvärvsinkomst (FFI)	Förhöjt grundavdrag
- 1,01 PBB	1,01 PBB
1,01 PBB - 3,75 PBB	0,899 PBB+0,11 FFI
3,75 PBB - 4,77 PBB	1,314 PBB
4,77 PBB - 12,12 PBB	1,741 PBB-0,09 FFI
12,12 PBB -	0,65 PBB

Anm: PBB = Prisbasbelopp, 44 500 kronor 2013. FFI = Fastställd förvärvsinkomst.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 6.4 Förhöjt grundavdrag för personer över 65 år

Beskattningsår 2013, kronor

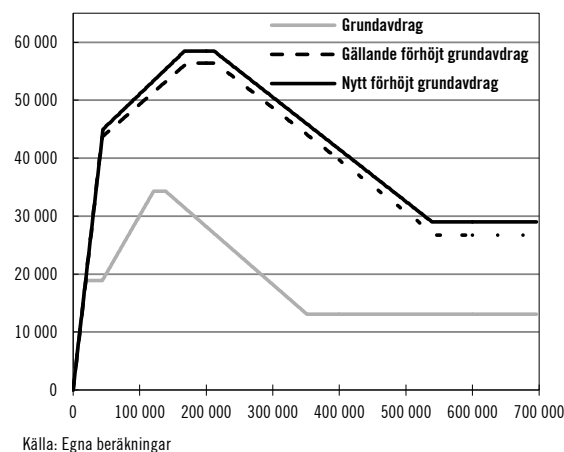
Fastställd förvärvsinkomst	Förhöjt grundavdrag
- 44 900	44 900
45 000 - 166 800	45 000 upp till 58 400
166 900 - 212 200	58 500
212 300 - 539 300	58 500 ner till 29 000
539 400 -	29 000

Källa: Egna beräkningar.

Det förhöjda grundavdraget för dem som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång kommer med förslaget för 2013 att uppgå till hela den fastställda förvärvsinkomsten upp till en fastställd förvärvsinkomst om 1,01 prisbasbelopp (ca 44 900 kronor), varvid ingen skatt ska betalas på inkomsten. I inkomstintervallet 1,01 till 3,75 prisbasbelopp (ca 45 000–166 800 kronor) trappas grundavdraget upp med 11 procent av inkomsten. För inkomster mellan 3,75 prisbasbelopp och 4,77 prisbasbelopp (ca 168 900–212 200 kronor) är grundavdraget 58 400 kronor. För inkomster mellan 4,77 och 12,12 prisbasbelopp (ca 212 300–539 300 kronor) reduceras grundavdraget med 90 kronor per 1 000 kronor i ökad fastställd förvärvsinkomst. För inkomster över 12,12 prisbasbelopp (ca 539 400 kronor) blir grundavdraget 0,65 prisbasbelopp (29 000 kronor). Skillnaden i grundavdrag mellan gällande regler och förslaget framgår av diagram 6.1, som visar de olika grundavdragsnivåerna.

Diagram 6.1 Grundavdrag i kronor per år för personer över 65 år enligt gällande regler, enligt förslaget om ytterligare förhöjt grundavdrag samt grundavdrag för personer under 65 år

Kronor per år



Källa: Egna beräkningar

I tabell 6.5 visas nettoinkomstökningar 2013 för olika inkomst- och kommunalskattenivåer som följer av förstärkningen av det förhöjda grundavdraget. För en garantipensionär innebär förstärkningen en nettoinkomstökning med mellan ca 500 och 600 kronor per år beroende på civilstånd och den kommunalskattesats man betalar. För inkomster mellan 100 000 och 450 000 kronor per år är nettoinkomstökningen mellan ca 500 och 800 kronor per år och för inkomster däröver blir skattesänkningen på

grund av den statliga inkomstskatten något större, runt 1 000 kronor per år.

Tabell 6.5 Skattesänkning i kronor per år genom förslaget om ytterligare förhöjt grundavdrag för personer över 65 år, vid olika inkomst- och kommunalskattenivåer

Kronor per år och procent

Fastställd förvärsinkomst	Kommunalskatt			Andel av bruttointkomsten, kommunalskatt 31,60 %
	Lägsta 28,89	Medel 31,60	Högsta 34,32	
50 000	375	411	446	0,8
Garantipensionär, född 1938 eller senare:				
Gift/sammanboende, 84 550	491	537	583	0,6
Ensamstående, 94 785	492	537	584	0,6
Garantipensionär, född 1937 eller tidigare:				
Gift/sammanboende, 86 482	491	537	584	0,6
Ensamstående, 97 073	491	538	583	0,6
150 000	664	727	790	0,5
200 000	607	663	721	0,3
300 000	520	568	618	0,2
400 000	520	568	617	0,1
500 000	880	928	977	0,2

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 6.6 visas, för olika inkomstnivåer och vid genomsnittlig kommunalskatt, den totala skattesänkningen till följd av de fyra stegen av det förhöjda grundavdraget. Sett till andel av inkomsten har skattesänkningarna en fördelningpolitisk profil där de med lägst inkomster gynnas.

Tabell 6.6 Total skattesänkning i kronor per år till följd av det förhöjda grundavdraget (steg 1–3) och förslaget om ytterligare förhöjt grundavdrag (steg 4) för olika inkomstnivåer vid genomsnittlig kommunalskatt (31,60 %)

Kronor per år och procent

Fastställd förvärsinkomst	Skattesänkning till följd av steg 1-4	Skattesänkning som andel (%) av bruttointkomsten
50 000	8 058	16,1
Garantipensionär, född 1938 eller senare:		
Gift/sammanboende, 84 550	7 078	8,4
Ensamstående, 94 785	6 794	7,2
Garantipensionär, född 1937 eller tidigare:		
Gift/sammanboende, 86 482	7 047	8,1
Ensamstående, 97 073	6 700	6,9

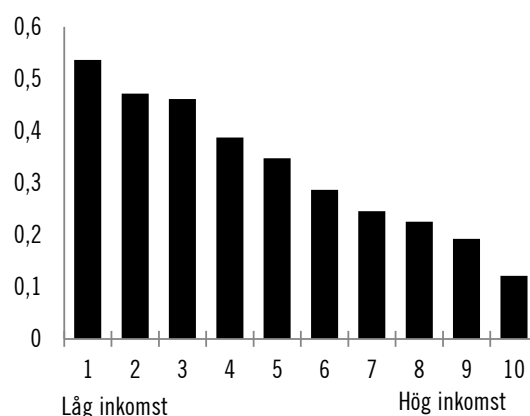
150 000	7 394	4,9
200 000	9 574	4,8
300 000	10 206	3,4
400 000	8 974	2,2
500 000	10 010	2,0

Källa: Egna beräkningar.

I diagram 6.2 visas den genomsnittliga procentuella förändringen av justerad disponibel inkomst per inkomstgrupp (decil) för de som är 65 år eller äldre vid årets början. Den justerade disponibla inkomsten ökar för samtliga inkomstnivåer och den genomsnittliga ökningen är drygt 0,3 procent. Den största ökningen återfinns i den första inkomstdecilen. Den minsta ökningen får de med högst inkomster.

Diagram 6.2 Procentuell förändring av justerad disponibel inkomst 2013 för personer över 65 år efter decilindelad inkomst

Procent



Källa: Egna beräkningar

Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2013 och tillämpas första gången vid beskattningen 2014.

Lagförslag

Förslaget föranleder ändringar i 63 kap. 3 a § inkomstskattelagen (1999:1229), se avsnitt 3.4.

6.2.4 Konsekvensanalyser

Offentligfinansiella effekter

Förslaget att förstärka grundavdraget för dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år bedöms beröra så gott som uteslutande hela åldersgruppen, ca 1,8 miljoner personer. De personer som berörs är de som i dag betalar inkomstskatt. Av de som berörs får antalet

begränsat skattskyldiga bedömas som ringa. Den offentligfinansiella effekten av förslaget uppskattas med beaktande av antalet berörda skattskyldiga och föreslagen nivå på höjningen av grundavdraget till 1,15 miljarder kronor för 2013. Denna effekt kommer till stor del att påverka skatteunderlaget för kommuner och landsting. Med en höjning av anslaget Kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25, kompenseras emellertid samtliga kommuner och landsting.

Förslaget innebär också att underlaget för det kommunala inkomstutjämningsystemet kan komma att påverkas. Genom utjämningsystemet kommer dock eventuella förändringar av enskilda kommuners och landstings relativa skattekraft att jämnas ut.

Effekter för myndigheter och företag

En förstärkning av det förhöjda grundavdraget för pensionärer medför endast marginella förändringar för Skatteverket och ingår i den anpassning som årligen görs på grund av ny eller förändrad lagstiftning. Eventuella ekonomiska konsekvenser för Skatteverket får hanteras inom befintliga ramar.

För de allmänna förvaltningsdomstolarna bedöms förslaget inte få någon budgetpåverkan.

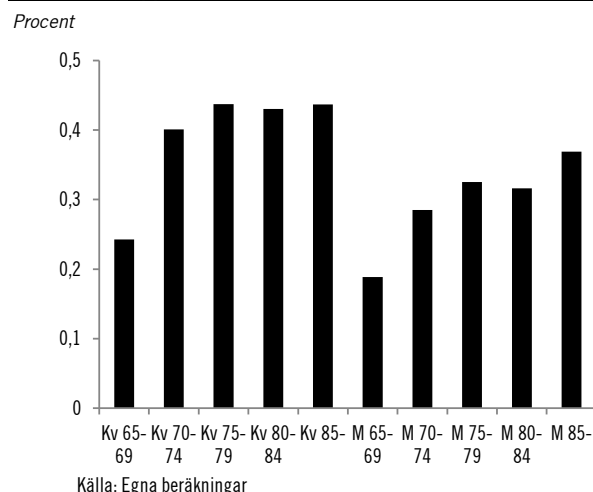
För företagen bedöms förslaget inte få några effekter.

Jämställdhetsanalys

Grundavdrag har genom sin konstruktion en större relativ betydelse för låg- och medelinkomsttagare än för höginkomsttagare. Grundavdraget är generellt vid en given fastställd förvärvsinkomst och således lika stort för kvinnor som för män, oavsett om det handlar om löneinkomst eller pensionsinkomst.

Det förhöjda grundavdraget och även förslaget om ett ytterligare förhöjt grundavdrag innebär skattesänkningar för både kvinnor och män. Kvinnor har i större utsträckning än män låg pension bl.a. till följd av att kvinnor oftare arbetat deltid eller förvärvsarbetat under färre år. Kvinnor lever också längre än män. Förslaget kommer därför att gynna kvinnor i något större utsträckning än män. Diagram 6.3 visar de genomsnittliga inkomstförstärkningarna till följd av det ytterligare förhöjda grundavdraget uppdelat på kön och åldersgrupper. Ökningen är störst i de äldre åldersgrupperna. I samtliga åldersgrupper ökar kvinnors individuella disponibla inkomst mer än mäns.

Diagram 6.3 Procentuell förändring av individuell disponibel inkomst 2013 för personer över 65 år efter kön och åldersgrupp



6.3 Höjd värdegräns för skattefrihet för minnesgåvor

6.3.1 Ärendet och dess beredning

Inom Finansdepartementet utarbetades under juni 2012 en promemoria innehållande förslag om höjd värdegräns för skattefrihet för minnesgåvor.

En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 9, avsnitt 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 9, avsnitt 2*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9, avsnitt 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av yttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2012/2603).

Lagrådet

Förslaget om höjd värdegräns för skattefrihet för minnesgåvor är enligt regeringens bedömning av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

6.3.2 Överväganden och förslag

Regeringens förslag: Värdet av minnesgåvor får uppgå till 15 000 kronor utan att förmånen ska tas upp.

Den nya värdegränsen gäller från och med den 1 januari 2013.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har yttrat sig i frågan, bland annat *Skatteverket*, *Arbetsgivarverket* och *FAR*, tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. *FAR* framhåller dock att den i lagtexten föreslagna beloppsgränsen om 15 000 kronor bör bytas ut mot 34 procent av gällande prisbasbelopp. På så sätt skulle ett framtida behov av lagändringar till följd av den allmänna prisutvecklingen kunna undvikas.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 11 kap. 14 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska minnesgåvor till varaktigt anställda inte tas upp till beskattning om gåvans värde inte överstiger 10 000 kronor och den ges i samband med att den anställde uppnår en viss ålder eller efter viss anställningstid eller när en anställning upphör, dock vid högst ett tillfälle förutom när anställningen upphör. Om gåvans värde överstiger 10 000 kronor ska förmånen beskattas i sin helhet.

Värdegränsen för skattefria minnesgåvor höjdes senast från och med 2001. Med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen och till prisutvecklingen avseende ädla metaller bör värdegränsen höjas till 15 000 kronor. Detta innebär att minnesgåvor med ett värde upp till 15 000 kronor får ges skattefritt.

FAR anser att det i lagtexten angivna skattefria beloppet bör bytas ut mot en viss procent av gällande prisbasbelopp. Frågan om värdegränsen för skattefria minnesgåvor ska uttryckas i ett fast belopp eller kopplas till prisbasbeloppet diskuterades redan när bestämmelsen infördes (prop. 1987/88:52, bet. 1987/88:SkU8, rskr. 1987/88:96, SFS 1987:1303). En värdegräns som uttrycks i ett fast belopp har använts sedan bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1988. Som *FAR* anför medför en koppling till prisbasbeloppet att framtida lagändringar till följd av den allmänna pris-

utvecklingen undviks. Regeringen anser dock inte att det finns skäl att knyta värdegränsen till prisbasbeloppet, eftersom fler faktorer än den allmänna prisutvecklingen kan vara av betydelse vid en eventuell framtida justering av det skattefria beloppet.

Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Lagförslag

Förslaget föranleder en ändring i 11 kap. 14 § inkomstskattelagen, se avsnitt 3.4.

6.3.3 Konsekvensanalys

Förslaget bedöms medföra en offentligfinansiell kostnad om ca 5 miljoner kronor för 2013. Kostnaden beror på minskade bolagsskatteintäkter som en följd av att företagen kan göra ett högre avdrag för sina kostnader vid en höjning av värdegränsen.

Förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader eller någon ökad arbetsbörda för vare sig Skatteverket eller de allmänna förvaltningsdomstolarna.

6.4 Skattereduktionen för hushållsarbete kompletteras med läxhjälp

Regeringens bedömning: För att tydliggöra och underlätta tillämpningen av nuvarande regler om skattereduktion för hushållsarbete, bör det av reglerna uttryckligen framgå att hjälp med läxor och annat skolarbete till elever i skolformer som avses i 10–13 kap., 15 och 18 kap. samt 24 kap. 2–7 §§ skollagen (2010:800), som utförs i eller i nära anslutning till bostaden, ska omfattas av skattereduktionen.

Det kommande förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2013.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 67 kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229) omfattas bland annat barnpassning som utförs i eller i nära anslutning till bostaden av skattereduktionen för hushållsarbete.

I förarbetena till reglerna om skattereduktion för hushållsarbete (prop. 2006/07:94, bet. 2006/07:SkU15, rskr. 2006/07:181, SFS

2007:346) framhölls i fråga om barnpassning att i de fall en barnvakt hjälper barnet med läxor eller annat skolarbete bör det omfattas av skattereduktionen, eftersom hjälp med skolarbetet har ett nära samband med själva barnpassningen.

Det har emellertid visat sig att nuvarande regel om skattereduktion för barnpassning medför tillämpningssvårigheter i fråga om vad bestämmelsen är avsedd att omfatta när det gäller läxhjälp. För att tydliggöra och underlätta tillämpningen av nuvarande regler bör det därför uttryckligen framgå att hjälp med läxor och annat skolarbete ska omfattas av skattereduktionen.

Läxhjälp och annat skolarbete bör avse normalt skolarbete för barn och unga som är elever i grundskolan och gymnasieskolan eller i motsvarande skolformer, dvs. skolformer som avses i 10–13 kap., 15 och 18 kap. samt 24 kap. 2–7 §§ skollagen. Detta innebär att det som ingår är hjälp med läxor och annat skolarbete som hänför sig till läroplaner, kursplaner och ämnesplaner för skolformen i fråga. I likhet med vad som gäller för övrigt hushållsarbete ska arbetet utföras i eller i nära anslutning till bostaden.

De offentligfinansiella effekterna av det aviserade förslaget bedöms medföra minskade skatteintäkter med 10 miljoner kronor för 2013. Den varaktiga minskningen av skatteintäkterna beräknas till 25 miljoner kronor per år.

Finansdepartementet har remitterat ett förslag med angiven ändring. Regeringen avser att senare under hösten 2012 återkomma till riksdagen med ett förslag.

Avslutningsvis kan beträffande regelverket om HUS-avdrag noteras att riksdagen våren 2012 har tillkännagett som sin mening (bet. 2011/12:SkU13) att det finns skäl att ompröva det tidigare ställningstagandet att HUS-avdrag ska medges för arbeten utförda utomlands. Detta ärende bereds inom Regeringskansliet

Skatt på arbetsinkomster – socialavgifter m.m.

6.5 Förändrade nivåer för socialavgifter

Regeringens förslag: Sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna sänks till 4,35 procent och i egenavgifterna till 4,44 procent. Detta föranleder en höjning av den allmänna löneavgiften till 9,88 procent.

De nya nivåerna gäller från och med den 1 januari 2013.

Skälen för regeringens förslag: Socialavgifterna tas ut för finansiering av de sociala trygghetssystemen och betalas antingen som arbetsgivaravgifter eller som egenavgifter. Arbetsgivaravgifter betalas av arbetsgivare, medan egenavgifter betalas av främst enskilda näringsidkare. Underlaget för socialavgifterna beräknas till totalt ca 1 500 miljarder kronor 2013.

Sjukförsäkringsavgiften är en av de sex avgifter som tillsammans utgör socialavgifterna. Sjukförsäkringsavgiften bör tas ut med en avgiftssats som innebär att de beräknade intäkterna från avgiften motsvarar de förväntade utgifterna. För 2013 beräknas de utgifter som sjukförsäkringsavgiften ska täcka, uppgå till ca 62 miljarder kronor. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna sänks till 4,35 procent och i egenavgifterna till 4,44 procent av avgiftsunderlaget.

Eftersom justeringen av sjukförsäkringsavgiften ska göras inom ramen för ett i princip oförändrat avgiftsuttag höjs den allmänna löneavgiften till 9,88 procent. Lagförslagen har beretts under hand med Skatteverket.

I tabellerna 6.7 och 6.8 redovisas arbetsgivaravgifter och egenavgifter före och efter dessa förändringar.

De nya avgiftsnivåerna träder i kraft den 1 januari 2013.

Tabell 6.7 Arbetsgivaravgifter 2012 och 2013 enligt regeringens förslag

Procent		
Arbetsgivaravgifter	2012	2013
Sjukförsäkringsavgift	5,02	4,35
Föräldraförsäkringsavgift	2,60	2,60
Ålderspensionsavgift	10,21	10,21
Efterlevandepensionsavgift	1,17	1,17
Arbetsmarknadsavgift	2,91	2,91
Arbetssskadeavgift	0,30	0,30
<i>S:a socialavgifter</i>	<i>22,21</i>	<i>21,54</i>
Allmän löneavgift	9,21	9,88
<i>S:a socialavgifter och allmän löneavgift</i>	<i>31,42</i>	<i>31,42</i>

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 6.8 Egenavgifter 2012 och 2013 enligt regeringens förslag

Procent		
Egenavgifter	2012	2013
Sjukförsäkringsavgift	5,11	4,44
Föräldraförsäkringsavgift	2,60	2,60
Ålderspensionsavgift	10,21	10,21
Efterlevandepensionsavgift	1,17	1,17
Arbetsmarknadsavgift	0,37	0,37
Arbetssskadeavgift	0,30	0,30
<i>S:a socialavgifter</i>	<i>19,76</i>	<i>19,09</i>
Allmän löneavgift	9,21	9,88
<i>S:a socialavgifter och allmän löneavgift</i>	<i>28,97</i>	<i>28,97</i>

Källa: Egna beräkningar.

Lagrådet

Lagförslagen är enligt regeringens bedömning av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

Lagförslag

Förslaget föranleder ändringar i 2 kap. 26 § och 3 kap. 13 § socialavgiftslagen (2000:980) och 3 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. Lagförslag i ärendet finns i avsnitt 3.3 och 3.5.

6.6 Förenklade regler vid nedsättning av egenavgifter

6.6.1 Ärendet och dess beredning

Den 1 juli 2010 trädde reglerna om nedsättning av egenavgifterna för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag i åldern 26–64 år i kraft (prop. 2009/10:178, bet. 2009/10:SfU16, rskr. 2009/10:278, SFS 2010:436). Nedsättningen uppgår till 5 procentenheter, dock högst 10 000 kronor per år. En förutsättning för nedsättningen är att överskottet av näringsverksamheten överstiger 40 000 kronor. Nedsättningen bedömdes vidare riskera att strida mot reglerna om statligt stöd och konstruerades därför inom ramen för Europeiska kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse.

Efter det att nedsättningen notifierats hos Europeiska kommissionen, har kommissionen den 7 december 2011 beslutat att nedsättningen inte utgör ett statligt stöd (KOM [2011] 8902 slutlig och EUT C 23, 28.1.2012, s. 6).

Inom Finansdepartementet utarbetades därefter en promemoria innehållande bland annat ett förslag om att villkoret att förutsättningarna enligt kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse ska vara uppfyllda slopas. En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 5, avsnitt 1*. Promemorians lagförslag i denna del finns i *bilaga 5, avsnitt 2*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5, avsnitt 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av yttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2012/1688).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 31 maj 2012 att inhämta Lagrådets yttrande över bland annat förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980) och lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244). Lagförslagen finns i *bilaga 5, avsnitt 4*. Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5, avsnitt 5*.

6.6.2 Överväganden och förslag

Regeringens förslag: Reglerna om att avdraget vid beräkningen av egenavgifter för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag ska uppfylla villkoren i kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse tas bort liksom kravet att avdraget ska begäras i inkomstdeklarationen. Även skyldigheten att i deklarationen lämna de uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna bedöma om villkoren i kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse är uppfyllda tas bort.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har yttrat sig i frågan, bland annat *Skatteverket*, *Tillväxtverket* och *Lantbrukarnas Riksförbund*, tillstyrker eller har inget att erinra mot förslagen.

Skälen för regeringens förslag: Vid beräkningen av egenavgifter för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag ska enligt 3 kap. 18 § socialavgiftslagen (2000:980), efter begäran i inkomstdeklarationen, avdrag göras med 5 procent av avgiftsunderlaget för inkomst av aktiv näringsverksamhet, dock högst med 10 000 kronor per år. Som förutsättning för avdraget gäller bland annat att villkoren i kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse ska vara uppfyllda. Vid bedömning av om avdraget utgör stöd av mindre betydelse finns i 3 kap. 19 § socialavgiftslagen särskilda regler för verksamheter inom flera sektorer. Av 31 kap. 26 § skatteförfarandelagen (2011:1244) följer att den som begär avdrag ska lämna uppgift om annat stöd av mindre betydelse samt lämna de övriga uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna bedöma om rätt till avdrag föreligger.

När avdraget vid beräkningen av egenavgifterna infördes gjordes bedömningen att det inte kunde uteslutas att avdraget skulle komma att utgöra ett sådant statligt stöd som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. För att säkerställa att avdraget inte skulle stå i strid med EU:s regler om statligt stöd infördes därför villkoren att avdraget måste uppfylla förutsättningarna enligt kommissionens regel-

verk för stöd av mindre betydelse, att avdraget måste begäras i inkomstdeklarationen och att den som begär avdraget måste lämna de uppgifter som behövs för att en bedömning ska kunna göras av om villkoren i kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse är uppfyllda (prop. 2009/10:178 s. 23–29).

Efter det att avdraget vid beräkningen av egenavgifter notifierats hos kommissionen, har kommissionen den 7 december 2011 beslutat att avdraget inte utgör ett statligt stöd (KOM [2011] 8902 slutlig och EUT C 23, 28.1.2012, s. 6). Kopplingen av avdraget till kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse behövs därmed inte längre och reglerna kan därför förenklas.

I promemorian görs mot denna bakgrund bedömningen att kravet att villkoren enligt kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse ska vara uppfyllda bör tas bort liksom kravet att avdraget ska begäras i inkomstdeklarationen. Regeringen delar denna bedömning.

Eftersom någon prövning av om villkoren i kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse är uppfyllda inte ska göras bör, i likhet med vad som framförts i promemorian, även skyldigheten att i inkomstdeklarationen lämna de uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna bedöma om dessa villkor är uppfyllda tas bort. Som föreslås i avsnitt 6.6.3 ska lagändringen tillämpas redan vid självdeklarationen avseende 2013 års taxering, dvs. förslaget får retroaktiv verkan. Eftersom den upphävda lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter ska gälla vid 2013 års taxering enligt punkt 22 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till skatteförfarandelagen, bör även denna punkt ändras. Några andra förändringar såvitt avser nedsättning av socialavgifter föreslås inte.

Lagförslag

Förslagen föranleder att 3 kap. 19 § socialavgiftslagen och 31 kap. 26 § skatteförfarandelagen upphävs samt att 3 kap. 18 § socialavgiftslagen och punkt 22 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till skatteförfarandelagen ändras. Lagförslagen i ärendet finns i avsnitt 3.5 och 3.12.

6.6.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i socialavgiftslagen och i skatteförfarandelagen träder i kraft den 1 januari 2013. Beträffande ändringarna i socialavgiftslagen tillämpas dessa första gången i fråga om självdeklarationen vid 2013 års taxering.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har yttrat sig i frågan, bland annat *Skatteverket*, *Tillväxtverket* och *Lantbrukarnas Riksförbund*, tillstyrker eller har inget att erinra mot förslagen.

Skälen för regeringens förslag: Som anges i promemorian bör de ändringar som föreslås i socialavgiftslagen och i skatteförfarandelagen träda i kraft den 1 januari 2013.

För att enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag inte ska behöva begära avdrag vid beräkningen av egenavgifterna och lämna de uppgifter som behövs för att bedöma om villkoren i kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse är uppfyllda i självdeklarationen vid 2013 års taxering föreslår regeringen, i likhet med vad som anges i promemorian, att ändringarna i socialavgiftslagen ska tillämpas första gången i fråga om självdeklarationen vid 2013 års taxering. Detta innebär en retroaktiv tillämpning som är till fördel för de avgiftsskyldiga.

6.6.4 Konsekvensanalys

Offentligfinansiella effekter

Förslaget innebär att reglerna om att avdraget vid beräkningen av egenavgifter för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag ska uppfylla villkoren i kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse tas bort liksom kravet att avdraget ska begäras i inkomstdeklarationen. Även skyldigheten att i inkomstdeklarationen lämna de uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna bedöma om villkoren i kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse är uppfyllda tas bort. Detta medför emellertid inte

någon förändring av avdragets storlek eller antalet personer som kan ges avdraget. Förslaget bedöms därför inte få någon offentligfinansiell effekt.

Effekter för företagen

Förslaget innebär bland annat att kravet att avdraget vid egenavgiftsberäkningen ska begäras i inkomstdeklarationen tas bort liksom skyldigheten att lämna de uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna bedöma om villkoren i kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse är uppfyllda. Avdraget kommer därmed att ges automatiskt utan att någon särskild begäran behöver göras. Borttagandet av nämnda krav medför ett minskat uppgiftslämnande för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. Förslaget medför således att den administrativa bördan för dessa företag minskar och därmed företagets kostnad för nedsättningen. Då uppgiftslämnandet kan variera mycket mellan olika företag, skulle det vara mycket komplicerat att närmare uppskatta storleken på de minskade kostnaderna.

Effekter för myndigheter och domstolar

Förslaget att ta bort kravet att villkoren enligt kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse ska vara uppfyllda för att avdrag ska ges vid egenavgiftsberäkningen samt den därmed sammanhängande uppgiftsskyldigheten, innebär att Skatteverket i samband med sin handläggning i dessa fall inte längre behöver beakta dessa villkor. Antalet uppgifter som de egenavgiftsskyldiga lämnar till Skatteverket kommer även att minska. Förslaget bedöms således medföra en minskad administration för Skatteverket. Förslaget medför samtidigt ökade kostnader för Skatteverket för att anpassa systemstöd och blanketter samt för justeringar i broschyrer och andra informationsinsatser. Sammantaget bedöms förslaget emellertid leda till minskade kostnader för Skatteverket med 8 miljoner kronor per år.

Förslaget bedöms inte medföra några merkostnader eller något merarbete för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

6.7 Vissa internationella socialavgiftsfrågor

Regeringens bedömning: En anställd som ingått ett socialavgiftsavtal med sin utländska arbetsgivare bör inte längre betala egenavgifter utan i stället fullgöra arbetsgivarens skyldighet att betala arbetsgivaravgifter.

Egenavgifter bör tas ut på samtliga avgiftspliktiga inkomster och inte bara på sådana inkomster som inkomstbeskattas i Sverige.

Bestämmelserna om allmänt avdrag för obligatoriska utländska socialförsäkringsavgifter bör ändras på så sätt att det för rätt till avdrag inte längre ska krävas att avgiften är knuten till en intäkt som erhållits på grund av utfört arbete.

De kommande förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2013.

Skälen för regeringens bedömning: Ett socialavgiftsavtal kan slutas om arbetsgivaren saknar fast driftställe i Sverige. Ett sådant avtal innebär enligt socialavgiftslagen (2000:980) att den anställde och dennes arbetsgivare ingår ett avtal om att den anställde ska överta skyldigheten att betala socialavgifter. Den anställde ska om ett sådant avtal ingåtts betala egenavgifter. Den 1 maj 2010 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/09 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen i kraft. Sedan dess gäller inom EU, och numera också inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och Schweiz, att om ett socialavgiftsavtal ingås ska den anställde, i stället för att såsom enligt socialavgiftslagen överta skyldigheten att betala socialavgifter, fullgöra denna skyldighet. Detta innebär att arbetsgivaravgifter ska betalas. Vad gäller egenavgifter är dessa i dag inte heller möjliga att ta ut i de fall arbetstagaren inte är skattskyldig i Sverige på grund av t.ex. skatteavtal, eftersom underlaget för egenavgifter utgörs av de avgiftspliktiga nettoinkomsterna enligt beslut om slutlig skatt för den avgiftsskyldige. Detta innebär att ett antal personer som ingått socialavgiftsavtal inte betalar några socialavgifter

trots att de omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet.

En anpassning av de svenska reglerna bör göras till ovan nämnda EU-förordning och dess tillämpningsförordning. En anställd som ingått ett socialavgiftsavtal bör därför till skillnad från i dag inte betala egenavgifter utan i stället fullgöra arbetsgivarens skyldighet att betala arbetsgivaravgifter. En sådan ändring innebär också att socialavgifter kommer att kunna tas ut även om den anställde inte är skattskyldig för inkomsten i Sverige.

I dag kan egenavgifter inte heller tas ut av enskilda näringsidkare som inte är skattskyldiga i Sverige trots att de omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet. Detta gäller näringsidkare som saknar fast driftställe i Sverige. Reglerna bör därför ändras så att egenavgifter kan tas ut på samtliga avgiftspliktiga inkomster och inte endast på sådana inkomster som beskattas i Sverige.

Obegränsat skattskyldiga personer ska enligt 62 kap. 6 § inkomstskattelagen (1999:1229) göra allmänt avdrag för obligatoriska utländska socialförsäkringsavgifter. Detta gäller dock bara om vissa förutsättningar är uppfyllda. En av dessa förutsättningar är att avgiften är knuten till en intäkt som erhållits på grund av utfört arbete. Detta innebär t.ex., enligt en dom av Högsta förvaltningsdomstolen (RÅ 2006 ref. 55), att norska socialförsäkringsavgifter som tas ut på norsk pension av en i Sverige bosatt person inte får dras av. Kravet på att avgiften ska vara knuten till en intäkt som erhållits på grund av utfört arbete bör därför tas bort.

De aviserade förslagen bygger på en hemställan från Skatteverket och en till denna bifogad promemoria benämnd Socialavgifter på inte inkomstbeskattade ersättningar m.m., dnr. Fi2012/415. Promemorian har remissbehandlats. Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att erinra mot förslagen.

De offentligfinansiella effekterna av de aviserade förslagen bedöms innebära ökade intäkter med 20 miljoner kronor för 2013.

Regeringen avser att i höst återkomma till riksdagen med de aviserade förslagen. De kommande förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2013.

6.8 Nystartszoner

Regeringen beslutade den 10 mars 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över möjligheten att införa ett system med skattelättnader för företag i stadsdelar med utbrett utanförskap, s.k. nystartszoner. Utredningen om nystartszoner har den 7 augusti 2012 överlämnat betänkandet Nystartszoner (SOU 2012:50) i vilket det föreslås att ett system med nystartszoner införs. Som åtgärd föreslås att företag i nystartszonerna erbjuds en lättnad avseende uttag av socialavgifter.

Betänkandet har remitterats.

Skatt på kapitalanvändning – kapital- och egendomsskatter

6.9 Sänkt fastighetsavgift för hyreshusenheter

6.9.1 Ärendet och dess beredning

För att möjliggöra en samlad behandling av skatteförslag med budgeteffekter i budgetpropositionen för 2013 remitterade Finansdepartementet en promemoria med olika förslag, Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2013 (dnr Fi2012/1668). En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 5, avsnitt 1*. Promemorian innehöll bland annat förslag om sänkt fastighetsavgift för hyreshusenheter. Promemorians lagförslag i denna del finns i *bilaga 5, avsnitt 2*. Förslagen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5, avsnitt 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi 2012/1668).

Lagrådet

Förslaget om sänkt fastighetsavgift för hyreshusenheter har inte remitterats till Lagrådet. Förslaget är av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

6.9.2 Bakgrund

För bostäder tas en löpande beskattning ut i form av kommunal fastighetsavgift. Fastighetsavgiften för hyreshus, dvs. vad som ofta kallas "flerbostadshus", utgörs av den lägsta av två variabler – dels ett belopp per bostadslägenhet, vars storlek indexeras med utgångspunkt i inkomstbasbeloppets förändring, dels 0,4 procent av taxeringsvärdet för byggnad och tillhörande mark. Beloppet per bostadslägenhet bestämdes för år 2008 till 1 200 kronor. Efter indexeringen uppgår beloppet per bostadslägenhet för år 2012 till 1 365 kronor. För 2013 beräknas det uppgå till 1 414 kronor. Bostäder i hyreshus kan utgöras av såväl hyresbostäder som bostäder upplåtna med bostadsrätt.

6.9.3 Överväganden och förslag

Regeringens förslag: Den kommunala fastighetsavgiften för hyreshusenheter sänks från och med kalenderåret 2013. Sänkningen sker dels genom att beloppet per bostadslägenhet sänks till 1 210 kronor för 2013, dels genom att den procentsats av taxeringsvärdet med vilken beloppet jämförs sänks från 0,4 till 0,3 procent av taxeringsvärdet.

Ändringen träder i kraft den 1 januari 2013.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Beloppet per bostadslägenhet föreslogs dock sänkas till 1 198 kronor för 2013, baserat på ett prognosticerat inkomstbasbelopp för 2013.

Remissinstanserna: De allra flesta som yttrat sig, däribland *Kammarrätten i Sundsvall*, *Ungdomsstyrelsen*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Fastighetsägarna Sverige*, *FAR*, *Näringslivets Skattedelegation*, vars yttrande *Föreningen Svenskt Näringsliv*, *Näringslivets Regelnämnd*, *Svensk Försäkring* och *Svenska Bankföreningen* hänvisar till, *Lantbrukarnas Riksförbund* och *Riksbyggen*, är positiva till förslaget eller har inget att erinra mot det.

Boverket tillstyrker förslaget såvitt avser hyresrätter och anför att det enligt besked från Skatteverket inte är något problem att särskilja de olika upplåtelseformerna vid fastighetsbeskattningen. *Hyresgästföreningen Riksförbundet* anser att alla åtgärder som sänker skattebelastningen på hyresrätter är bra men anför att den föreslagna sänkningen är närmast försumbar i förhållande till den obalans i skattevillkor, till hyresrättens nackdel, som råder för de olika upplåtelseformerna. Föreningen anser att regeringen redan nu borde slopa hela fastighetsavgiften på hyresrätter. Detta kan lösas genom att hyresvärderna får ansöka om befrielse från fastighetsavgiften. *Villaägarnas Riksförbund* anför att en ensidig sänkning av fastighetsbeskattningen av bostadsrätter utan att på motsvarande sätt sänka den på småhus skapar ökad skevhet mellan småhus och bostadsrätter.

Statskontoret anser att förslaget inte är tillräckligt träffsäkert och att regeringen bör avvakta förslaget från den av regeringen tillsatta kommittén. *Konjunkturinstitutet* bedömer att

förslaget sannolikt skulle leda till ett större utbud av bostäder som upplåts med hyresrätt men att det är svårt att bedöma effekterna, delvis på grund av att regleringen på hyresmarknaden begränsar utbudet. Institutet anser att det är lämpligt att invänta redovisningen av Företagsskattekommitténs uppdrag. *Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet* anser att förslaget sannolikt bidrar till att i någon mån premiera produktion av hyreshusenheter men bedömer att effekten är högsta marginell. *Skattebetalarnas förening* anser att målet med reformen är angeläget men att det är ett ineffektivt sätt att komma åt de problem som dagens hyresreglering gett upphov till i storstadsområdena och att det finns reformer som skulle förbättra rörligheten på bostadsmarknaden bättre.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet avstyrker förslaget. Fakultetsnämnden anser att de icke-fiskala ändamålen i skattesystemet bör hållas starkt begränsade och att regeringen bör använda sig av andra metoder för att främja tillgången på bostäder.

Skälen för regeringens förslag: En väl fungerande bostadsmarknad är en viktig förutsättning för en god ekonomisk tillväxt och en konkurrenskraftig ekonomi. Bostadsmarknaden måste präglas av mångfald för att möta såväl människors behov som behovet av rörlighet på arbetsmarknaden. Mångfalden bland upplåtelseformerna ökar tryggheten och tillgängligheten på bostadsmarknaden. Bostäder som upplåts med hyresrätt eller bostadsrätt är viktiga inslag på bostadsmarknaden. Ett gott utbud av hyresrätter är inte minst viktigt för unga då hyresrätten är en upplåtelseform utan krav på att den boende gör en egen kapitalinsats.

Kritik har riktats mot de skattemässiga villkoren för hyresrätten som upplåtelseform. Det har hävdats att hyresrätten är hårdare beskattad än andra upplåtelseformer. Regeringen har beslutat direktiv till en kommitté med uppdrag att bl.a. analysera hur beskattningen av bostäder som upplåts med hyresrätt kan förändras i syfte att öka utbudet av hyresbostäder (dir. 2012:32). Kommitténs uppdrag ska redovisas senast den 15 oktober 2013. I avvaktan på förslag från kommittén bör dock den kommunala fastighetsavgiften för hyreshusenheter redan nu sänkas. Detta är framför allt viktigt för att stärka hyresrättens ställning och stimulera nyproduktionen av

hyresrätter. Det är i motsats till vad *Boverket* hävdar inte möjligt att särskilja de olika upplåtelseformerna inom ramen för nuvarande system för fastighetsbeskattning. Det är visserligen möjligt att identifiera fastighetsägare som är bostadsrättsföreningar, men bostadslägenheter i sådana föreningar kan i vissa fall vara upplåtna med hyresrätt. Upplåtelseformen för varje enskild bostadslägenhet urskiljs inte i fastighetsbeskattningen. Den nu föreslagna åtgärden kommer således även att komma bostäder upplåtna med bostadsrätt till godo.

Hyresgästföreningen Riksförbundet har föreslagit att hyresrätter ska urskiljas genom ett system med skattebefrielse efter ansökan. Hur en urskiljningsmekanism för hyresrätter skulle kunna utformas är något som får övervägas av den ovan nämnda kommittén.

Den nu aktuella sänkningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013 och gälla från och med kalenderåret 2013.

Som beskrivits i föregående avsnitt utgörs fastighetsavgiften för hyreshus av den lägsta av de två variablerna beloppet per bostadslägenhet och 0,4 procent av taxeringsvärdet. Inkomstbasbeloppet för 2013 är 56 600 kronor. Beloppet per bostadslägenhet skulle därmed utan ändrade regler indexeras till 1 414 kronor för 2013.

Beloppet per bostadslägenhet bör sänkas till 1 210 kronor för 2013. Detta uppnås enklast genom att det ursprungliga beloppet före indexering för 2008, 1 200 kronor, bestäms till ett lägre belopp som efter indexering motsvarar 1 210 kronor 2013. Med denna utgångspunkt föreslås att det ursprungliga beloppet bestäms till 1 027 kronor.

Den procentsats av taxeringsvärdet som jämförs med beloppet per bostadslägenhet bör sänkas från 0,4 till 0,3 procent av taxeringsvärdet.

Genom att både taket och procentsatsen sänks får åtgärden genomslag för samtliga hyreshusenheter.

Att sänka den kommunala fastighetsavgiften för hyreshusenheter innebär att de kommuner där de berörda fastigheterna ligger går miste om fastighetsavgiftsintäkter. Denna minskning är inte en följd av avgiftssystemets nuvarande konstruktion som sådan utan en följd av att avgiftens storlek sänks. Kommunsektorn bör kompenseras för den minskning av intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften som uppkommer. När den kommunala fastighetsavgiften infördes 2008 neutraliserades effekterna

genom att anslaget för kommunalekonomisk utjämning (det generella statsbidraget) minskades. Regeringen föreslår med anledning av den nu föreslagna förändringen av fastighetsavgiften en motsvarande reglering genom en höjning av det generella statsbidraget 2013 (se utgiftsområde 25, avsnitt 2.6.1).

Lagförslag

Förslaget föranleder en ändring i 3 § lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift, se avsnitt 3.7.

6.9.4 Konsekvensanalys

Offentligfinansiella effekter

Den föreslagna sänkningen av fastighetsavgiften medför för kommunernas del att intäkterna från fastighetsavgiften minskar med 0,55 miljarder kronor 2013. Nettoeffekten för offentlig sektor där effekten på bolagsskatten beaktas, är 0,41 miljarder kronor. Vidare antas att sänkningen medför effekter för både hyresgäster och hyresvärdar. En del av sänkningen tillfaller hyresgästerna i form av lägre hyra och en del hyresvärdarna i form av högre vinster.

Effekter för myndigheter och domstolar

Förslaget medför vissa kostnader för Skatteverket för anpassningar av system och blanketter, m.m. Dessa kostnader bedöms kunna hanteras inom befintliga och beräknade anslagsramar inom utgiftsområdet. De allmänna förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda bedöms inte påverkas.

6.10 Utökad nedsättning av fastighetsavgiften vid nybyggnation

6.10.1 Ärendet och dess beredning

För att möjliggöra en samlad behandling av skatteförslag med budgeteffekter i budgetpropositionen för 2013 remitterade Finansdepartementet en promemoria med olika förslag. Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2013 (dnr Fi2012/1668). En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 5, avsnitt 1*. Promemorian innehöll bland annat förslag om utökad nedsättning av

fastighetsavgiften vid nybyggnation. Promemorians lagförslag i denna del finns i *bilaga 5, avsnitt 2*. Förslagen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5, avsnitt 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi 2012/1668).

Lagrådet

Förslaget om utökad nedsättning av fastighetsavgiften vid nybyggnation har inte remitterats till Lagrådet. Förslaget är av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

6.10.2 Bakgrund

För bostäder tas en löpande beskattning ut i form av kommunal fastighetsavgift. För småhus och ägarlägenheter uppgår fastighetsavgiften för kalenderåret 2012 till 6 825 kronor eller 0,75 procent av taxeringsvärdet för byggnad och tillhörande mark om det är lägre. För småhus på ofri grund respektive tomtmark till sådant hus är avgiften 3 412 kronor eller 0,75 procent av taxeringsvärdet för byggnad respektive mark om det är lägre. För hyreshus, dvs. vad som ofta kallas "flerbostadshus", uppgår avgiften för år 2012 till 1 365 kronor per bostadslägenhet eller 0,4 procent av taxeringsvärdet för byggnad och tillhörande mark om det är lägre.

1991 infördes i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt en bestämmelse om nedsättning av fastighetsskatt för nybyggda bostäder. Syftet var att mildra de ökade bostadsutgifterna för nyproduktion (prop. 1989/90:110, del 1, s. 507). Bestämmelserna återfinns numera i 6 § första stycket lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift.

För småhus, ägarlägenheter och hyreshus fastställs ett värdeår, som speglar byggnadens ålder. Värdeåret motsvarar normalt det år då byggnaden färdigställs. Värdeåret kan dock förändras till följd av ombyggnationer. Byggnader som innehåller bostäder är befriade från fastighetsavgift de fem första kalenderåren efter värdeåret och för de därpå följande fem kalenderåren betalas halv fastighetsavgift. Lättnaden gäller även tillhörande tomtmark som ingår i samma taxeringsenhet. Om byggnaden och den tomtmark som byggnaden står på har

olika ägare omfattar skattelättnaden endast byggnaden.

Lättnaden gäller om byggnaden åsatts ett värdeår som är året närmast före det fastighetstaxeringsår då värdeåret bestäms. Denna regel kompletteras med en bestämmelse som medger lättnad även i de fall då någon ny fastighetstaxering inte sker året efter färdigställandeåret men där färdigställandeåret skulle ha åsatts som värdeår om fastighetstaxering hade skett påföljande år.

Den kompletterande bestämmelsen kan aktualiseras om det inte sker en allmän eller förenklad fastighetstaxering året efter färdigställandeåret och byggnationen sker på ett sådant sätt och under en sådan tid att de arbeten som utförs under färdigställandeåret inte året efter utlöser en särskild fastighetstaxering, vid vilken värdeår kan fastställas. Av 16 kap. 3 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) framgår att en särskild fastighetstaxering ska ske om nedlagda kostnader medfört att taxeringsvärdet bör ändras med minst en femtedel, dock minst 25 000 kronor. Ny taxering ska dock alltid ske för hyreshus om de nedlagda kostnaderna uppgår till minst en miljon kronor och för småhus om det sammanlagda värdet av småhuset och eventuell tillhörande tomtmark på grund av förändringen bör höjas eller sänkas med minst 100 000 kronor.

Utan denna kompletterande bestämmelse skulle den situationen kunna inträffa att likvärdiga nybyggda bostadsbyggnader behandlas olika i fråga om nedsättning av fastighetsavgift beroende på när de fastighetstaxeringar sker då byggnaderna får sina värdeår fastställda.

Nedsättningen av kommunal fastighetsavgift för nybyggnationer kan aktualiseras även för en befintlig byggnad om denna genomgår en så omfattande om- eller tillbyggnad att byggnaden vid efterföljande fastighetstaxering får ett nytt värdeår som motsvarar året för byggnadsarbetena. I fråga om småhus krävs dock att åtgärderna är så omfattande att de är att jämföras med nyproduktion. Beträffande hyreshus har Skatteverket i sina allmänna råd om riktvärdeangivelser och grunderna för taxeringen och värdesättningen av hyreshusenheter och ägarlägenhetsenheter vid 2010 och senare års fastighetstaxeringar (SKV A 2009:18) ansett att till- eller ombyggnadsåret ska fastställas som

värdeår när till- eller ombyggnadskostnaden överstiger 70 procent av nybyggnadskostnaden.

6.10.3 Överväganden och förslag

Regeringens förslag: Den tioåriga nedsättningen av fastighetsavgift för nybyggda bostäder utvidgas genom att fastighetsavgiften sätts ned helt även år 6–15 efter värdeåret. Utvidgningen gäller för byggnader med beräknat värdeår 2012 eller senare.

Ändringen träder i kraft den 1 januari 2013.

Regeringens bedömning: Kommunsektorn bör kompenseras för det intäktsbortfall som den utökade nedsättningen av fastighetsavgiften för nybyggda bostäder innebär.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De allra flesta som yttrat sig, däribland *Förvaltningsrätten i Uppsala*, *Ungdomsstyrelsen*, *Fastighetsägarna Sverige*, *Hyresgästföreningen Riksförbundet*, *Näringslivets Skattedelegation*, vars yttrande *Föreningen Svenskt Näringsliv*, *Näringslivets Regelnämnd*, *Svensk Försäkring* och *Svenska Bankföreningen* hänvisar till, *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag*, *Sveriges Byggindustrier* och *Villaägarnas Riksförbund*, är positiva till förslaget eller har inget att erinra mot det. *Kammarrätten i Sundsvall* har vissa synpunkter på lagtextens formulering. *Boverket* tillstyrker förslaget såvitt avser hyresrätter. *Skattebetalarnas förening* anser att målet med reformen är angeläget men att det finns reformer som skulle förbättra rörligheten på bostadsmarknaden bättre.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet avstyrker förslaget. Fakultetsnämnden anser att de icke-fiskala ändamålen i skattesystemet bör hållas starkt begränsade och att regeringen bör använda sig av andra metoder för att främja tillgången på bostäder.

Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet anser att förslaget sannolikt bidrar till att i någon mån premiera produktion av bostäder men bedömer att effekten är begränsad. *Statskontoret* anser att det inte är möjligt att ta ställning till förslaget mot bakgrund av att effekterna är osäkra.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: En väl fungerande bostadsmarknad är en viktig förutsättning för rörlighet på arbetsmarknaden, en god ekonomisk tillväxt och en konkurrenskraftig ekonomi.

För närvarande är bostadsmarknaden i många kommuner i obalans. I storstadsregionerna, men också kring universitets- och högskoleorter och andra tillväxtregioner, råder en betydande bostadsbrist, samtidigt som det på vissa orter i landet står tomma lägenheter. Vad gäller nyproduktionen har den svårt att hänga med den snabba befolkningsutvecklingen i tillväxtregioner och i storstäder. Det behövs fler småhus, bostadsrätter och hyresrätter. Ett gott utbud av hyresrätter är inte minst viktigt för unga då hyresrätten är en upplåtelseform utan krav på att den boende gör en egen kapitalinsats.

Brist på bostäder är en begränsande faktor för såväl en fungerande arbetsmarknad som en väl fungerande högre utbildning och är därmed begränsande för tillväxten både i ett kortare och i ett längre perspektiv. Som ett led i att stimulera nyproduktion bör den tioåriga nedsättningen av kommunal fastighetsavgift för nybyggda bostäder utvidgas genom att fastighetsavgiften är helt i stället för halvt nedsatt även år 6–10 efter värdeåret och dessutom helt nedsatt år 11–15 efter värdeåret. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013. Den bör gälla för byggnader med beräknat värdeår 2012 eller senare. Att låta ändringen gälla först för byggnader med senare värdeår skulle medföra en påtaglig risk för att pågående eller planerade byggnationer skjuts upp för att byggnaderna ska kunna färdigställas senare för att därigenom få ett värdeår som innebär att de omfattas av den utökade nedsättningen av fastighetsavgift.

Att utöka den tioåriga nedsättningen av den kommunala fastighetsavgiften för bostäder innebär att de kommuner där de berörda byggnaderna ligger går miste om fastighetsavgiftsintäkter. Denna minskning är inte en följd av avgiftssystemets nuvarande konstruktion som sådan utan en följd av att avgiftsfriheten för nybyggda bostäder utökas. Kommunsektorn bör därför kompenseras för den minskning av intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften som föranleds av förslaget. Effekten uppkommer från och med 2018. När den kommunala fastighetsavgiften infördes 2008 neutraliserades effekterna genom att anslaget för kommunalekonomisk utjämning (det generella

statsbidraget) minskades. Om en motsvarande reglering ska göras med anledning av den föreslagna förändringen behöver det generella statsbidraget höjas från och med 2018.

Rätten till skattereduktion för ROT-arbete, dvs. reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad, är begränsad för nybyggda småhus. Begränsningen, som återfinns i 67 kap. 13 c § inkomstskattelagen (1999:1229), innebär att rätten till skattereduktion inte omfattar om- och tillbyggnad av ett småhus för vilket fastighetsavgift inte tagits ut för ett småhus enligt 6 § lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift, dvs. de fem första åren efter det beräknade värdeåret.

Förslaget om utökad nedsättning av den kommunala fastighetsavgiften innebär att perioden då fastighetsavgift inte tas ut förlängs från fem till femton år. För att inte försämra möjligheten till skattereduktion för ROT-arbete föreslås att ordalydelsen i 67 kap. 13 c § inkomstskattelagen justeras så att undantaget från rätten till skattereduktion för om- och tillbyggnad för nybyggda småhus alltså bara gäller för de första fem åren av avgiftsfrihet.

Lagförslag

Förslaget föranleder ändringar i 6 § lagen om kommunal fastighetsavgift samt i 67 kap. 13 c § inkomstskattelagen. Lagförslagen återfinns i avsnitt 3.7 och 3.4.

6.10.4 Konsekvensanalys

Offentligfinansiella effekter

Förslaget innebär för kommunernas del att intäkterna från fastighetsavgiften minskar 2018, eftersom det, enligt nuvarande regler, råder hel nedsättning av fastighetsavgiften för nybyggda bostäder de första fem åren. Först efter femton år med utökad avgiftsfrihet uppgår intäktsbortfallet till ett stadigvarande belopp. För 2018 beräknas intäkterna minska med ca 0,06 miljarder kronor. Från och med 2027 beräknas minskningen till 0,96 miljarder kronor uttryckt i 2013 års prisnivå. Vid beräkningarna har förslaget om sänkt fastighetsavgift för hyreshusenheter beaktats. Vidare har hänsyn tagits till ändrade skatteintäkter från bolagsskatten.

Effekter för myndigheter och domstolar

Förslaget medför vissa kostnader för Skatteverket för anpassningar av system och blanketter, m.m. Dessa kostnader bedöms kunna hanteras inom befintliga och beräknade anslagsramar inom utgiftsområdet. De allmänna förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda bedöms inte påverkas.

6.11 Höjt schablonavdrag vid uthyrning av bostäder

6.11.1 Ärendet och dess beredning

För att möjliggöra en samlad behandling av skatteförslag med budgeteffekter i budgetpropositionen för 2013 remitterade Finansdepartementet en promemoria med olika förslag, Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2013 (dnr Fi2012/1668). En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 5, avsnitt 1*. Promemorian innehöll bland annat förslag om höjt schablonavdrag vid uthyrning av bostäder. Promemorians lagförslag i denna del finns i *bilaga 5, avsnitt 2*. Förslagen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5, avsnitt 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi 2012/1668).

Lagrådet

Förslaget om höjt schablonavdrag vid uthyrning av bostäder har inte remitterats till Lagrådet. Förslaget är av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

6.11.2 Bakgrund

6.11.2.1 Innebörden av vissa begrepp vid inkomstbeskattningen

Fastigheter delas i inkomstskattehänseende upp i privatbostadsfastigheter och näringsfastigheter. Med privatbostadsfastighet avses bl.a. ett småhus med tillhörande mark, under förutsättning att småhuset är en privatbostad. En fastighet som inte är en privatbostadsfastighet anses som en näringsfastighet.

Med privatbostad avses ett småhus, dvs. en byggnad inrättad till bostad åt en eller två

familjer, som till övervägande del – för ett tvåfamiljshus till väsentlig del – används eller är avsett att användas av ägaren eller någon närstående till honom för permanent boende eller som fritidsbostad. Med privatbostad avses också en ägarlägenhet som till övervägande del används eller är avsedd att användas av ägaren eller någon närstående till honom för permanent boende eller som fritidsbostad. Som privatbostad räknas också en bostad som innehas av en delägare i ett privatbostadsföretag och som till övervägande del används eller är avsedd att användas av ägaren eller någon närstående till honom för permanent boende eller som fritidsbostad. Med privatbostadsföretag avses i huvudsak en svensk ekonomisk förening eller ett svenskt aktieföretag vars verksamhet till klart övervägande del består i att åt sina medlemmar eller delägare tillhandahålla bostäder i byggnader som ägs av föreningen eller bolaget. I definitionen av privatbostad likställs med privatbostadsföretag en motsvarande utländsk juridisk person. En bostad som innehas med hyresrätt är däremot inte en privatbostad i den mening som avses i inkomstskattelagen (1999:1229).

6.11.2.2 Bestämmelser om beskattning vid andrahandsuthyrning m.m.

Bestämmelser om beskattning av ersättningar vid upplåtelse av privatbostadsfastigheter och privatbostäder samt ersättningar när produkter från sådana fastigheter eller bostäder avyttras finns i 42 kap. 30–32 §§ inkomstskattelagen. Samma bestämmelser gäller ersättningar när en bostad som innehas med hyresrätt (hyreslägenhet) upplåts.

Enligt 42 kap. 30 § inkomstskattelagen ska ersättningar för nämnda upplåtelse respektive avyttringar redovisas i inkomstslaget kapital. Utgifter för upplåtelsen eller produkterna får inte dras av. I stället ska avdrag göras med ett fast schablonbelopp som uppgår till 21 000 kronor per år.

Om ersättningen gäller upplåtelse får, enligt 42 kap. 31 § inkomstskattelagen, ytterligare avdrag utöver schablonbeloppet göras enligt följande. Vid upplåtelse av en privatbostadsfastighet ska ett rörligt belopp som motsvarar 20 procent av hyresintakten dras av. För en bostad som innehas med bostadsrätt eller

liknande besittningsrätt gäller att avdrag ska göras med ett belopp som motsvarar innehavarens avgift eller hyra för den upplåtna delen, dock endast till den del avgiften inte motsvarar kapitaltillskott till föreningen eller bolaget. Vid upplåtelse av en bostad som innehas med hyresrätt gäller att avdrag ska göras med den del av upplåtarens hyra som avser den upplåtna delen av bostaden. Avdraget får inte i något fall vara högre än intäkten.

Av 42 kap. 32 § inkomstskattelagen framgår att de ovan angivna bestämmelserna inte gäller vid upplåtelse till ett svenskt handelsbolag av en delägare i handelsbolaget eller av en närstående till delägaren. Bestämmelserna gäller inte heller vid upplåtelse till den skattskyldiges arbetsgivare, till en arbetsgivare till någon som är närstående till den skattskyldige eller till någon som kan anses ingå i samma intressegemenskap som en sådan arbetsgivare. I dessa fall ges i stället ett skäligt avdrag för den skattskyldiges faktiska utgifter för upplåtelsen.

6.11.3 Överväganden och förslag

Regeringens förslag: Schablonavdraget vid upplåtelse av privatbostadsfastighet, privatbostad eller hyreslägenhet samt vid försäljning av produkter från privatbostadsfastigheter eller privatbostäder höjs från 21 000 till 40 000 kronor per år. Höjningen tillämpas första gången på beskattningsår som börjar den 1 januari 2013.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta som yttrat sig, däribland *Kammarrätten i Sundsvall*, *Ungdomsstyrelsen*, *Fastighetsägarna Sverige*, *Näringslivets Skattedelegation*, vars yttrande *Föreningen Svenskt Näringsliv*, *Näringslivets Regelnämnd*, *Svensk Försäkring* och *Svenska Bankföreningen* hänvisar till, och *Sveriges Kommuner och Landsting*, är positiva till förslaget eller har inget att erinra mot det. *Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)* välkomnar förslaget som syftar till att öka utbudet av bostäder för studenter men anser inte att andrahandsuthyrning är en heltäckande eller tillfredsställande lösning på studenters bostadsproblem. *Boverket* och *Juridiska*

fakultetsnämnden vid Uppsala universitet avstyrker förslaget. Boverket anser att det saknas underlag som visar på tydliga effekter av tidigare höjningar av schablonavdraget och att det kan ifrågasättas om helt andra principer ska gälla vid beskattning i samband med privatuthyrning av bostäder än för andra inkomster under inkomstslaget kapital. Fakultetsnämnden anser att de icke-fiskala ändamålen i skattesystemet bör hållas starkt begränsade och att regeringen bör använda sig av andra metoder för att främja tillgången på bostäder.

Statskontoret anser att frågan om vilka effekter som kan förväntas är svårbedömd och att det hade varit intressant med en utförligare konsekvensanalys. Statskontoret kan därför inte ta ställning. *Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet* anser att åtgärden torde få en begränsad effekt på tillskottet av bostäder på marknaden. *Hyresgästföreningen Riksförbundet* är tveksam till om förslaget får någon effekt. *Jagvillhabostad.nu* saknar en analys och en utvärdering av tidigare höjningar av schablonavdraget. *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)* anser det önskvärt med en utförligare utredning om lämplig nivå på schablonavdraget.

Sveriges Redovisningskonsulters Förbund anser att erhållen ersättning för upplåtelse av samt försäljning från de aktuella bostäderna kan göras helt skattefria. Därigenom uppnås maximal effekt både som stimulans av andrahandsmarknaden och ur förenklingssynpunkt.

Förvaltningsrätten i Uppsala anför att förslaget innebär en kraftig höjning av avyttringar som kan vara skattefria, vilket kan antas förstärka gränsdragningsproblematiken mellan inkomstslagen kapital och näringsverksamhet.

Skälen för regeringens förslag

Vikten av en väl fungerande andrahandsmarknad
Privatpersoners upplåtelse av den egna bostaden, vilket inkluderar såväl uthyrning av hela bostaden som delar av bostaden (dvs. till inneboende), är ett viktigt komplement till den ordinarie bostadsmarknaden. Särskilt i tider av stigande bostadsbrist går det fortare att öka utbudet av boendetillfällen inom denna sektor i stället för att bygga nytt. Andrahandsmarknaden kan vara en första möjlighet för unga människor att pröva eget boende. Den kan även vara ett

alternativ för den som tillfälligt på grund av arbete eller studier på annan ort behöver ett boende under en begränsad tid. För den som snabbt behöver få en bostad för att kunna börja ett nytt arbete eller studier på annan ort kan någon form av andrahandsboende också vara en möjlig lösning.

Brist på bostäder och boendetillfällen är en begränsande faktor för såväl en fungerande arbetsmarknad som en väl fungerande ”studie- marknad” – och därmed begränsande för tillväxten både i ett kortare och i ett längre perspektiv. Det är därför viktigt med en väl fungerande marknad för andrahandsboende i olika former.

Schablonavdraget vid upplåtelse av den egna bostaden bör höjas

Som nämnts ovan gäller att avdrag får göras vid upplåtelse av privatbostadsfastigheter, privatbostäder och hyreslägenheter med ett fast schablonbelopp som uppgår till 21 000 kronor per år. Beloppets storlek höjdes den 1 januari 2009 från 4 000 kronor till 12 000 kronor med motiveringen att det hade varit oförändrat under lång tid och att det fanns mycket som talade för att en större skattelättnad skulle komma att stimulera andrahandsmarknaden för bostäder (prop. 2008/09:47, s. 18 f.). Beloppet har därefter höjts ytterligare och är nu 21 000 kronor per år (prop. 2011/12:1, Förslag till statsbudget för 2012, finansplan och skattefrågor, del 1a).

Som konstaterats i förarbetena till tidigare höjningar av schablonbeloppet (se t.ex. prop. 2011/12:1, Förslag till statsbudget för 2012, finansplan och skattefrågor, del 1a, s. 485) är frågan om vilka effekter som ett höjt schablonbelopp kan ge svårbedömd, bl.a. eftersom fler parametrar än skattelättnad spelar in när det gäller benägenheten att hyra ut hela eller delar av sin egen bostad. Att hyra ut en bostad är alltid förenat med en viss risk. För en privatperson kan denna risk många gånger upplevas som större än vad den gör för en professionell hyresvärd. Till detta kommer komplikationer av att ha andra människor boende i sin egen bostad, något som inte är fallet för en professionell hyresvärd. För att stimulera andrahandsmarknaden måste den ekonomiska ersättningen vid uthyrning stå i rimlig proportion till den risk uthyraren tar. En höjning av schablonavdraget vid privatpersoners upplåtelse av den egna bostaden utgör ett

positivt ekonomiskt incitament för den som överväger att hyra ut. Även om det är svårt att bedöma exakt hur bostadsutbudet kommer att påverkas till följd av detta, måste utgångspunkten vara att ett höjt schablonbelopp stimulerar till ökad uthyrning av bostäder. Förutom att kunna stimulera till ökad uthyrning torde ett höjt schablonbelopp även i viss mån kunna inverka positivt på de skattskyldigas benägenhet att över huvud taget redovisa inkomster av uthyrning av den egna bostaden.

Jagvillhabostad.nu har efterlyst en utvärdering av tidigare höjningar av schablonavdraget. Regeringen har beslutat direktiv till en kommitté med uppdrag att bl.a. analysera hur beskattningen av bostäder som upplåts med hyresrätt kan förändras i syfte att öka utbudet av hyresbostäder (dir. 2012:32). I kommitténs uppdrag ingår bl.a. att analysera effekterna av de höjningar av schablonavdraget som har genomförts sedan 2009. Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2013.

I avvaktan på kommitténs utvärdering bör dock schablonavdraget höjas ytterligare. En lämplig höjning nu är enligt regeringens mening att höja avdraget till 40 000 kronor per år.

Schablonavdrag vid försäljning av produkter från den egna bostaden

Enligt nuvarande bestämmelser gäller att schablonavdraget även får göras vid beskattning av ersättningar när produkter avyttras från privatbostadsfastigheter eller privatbostäder. Det kan t.ex. röra sig om försäljning av ved eller bär från den egna fastigheten. Av förenklingsskäl bör schablonavdraget vid sådan försäljning höjas till samma nivå som schablonavdraget vid andrahandsuthyrning. På samma sätt som i dag bör det således finnas ett gemensamt avdrag vid beskattning av intäkter från dels andrahandsuthyrning, dels försäljning av produkter från privatbostadsfastigheter eller privatbostäder. I enlighet med vad som sagts ovan bör detta avdrag uppgå till 40 000 kronor per år. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013 och tillämpas första gången på beskattningsår som börjar den 1 januari 2013.

Lagförslag

Förslaget föranleder en ändring i 42 kap. 30 § inkomstskattelagen (1999:1229), se avsnitt 3.4.

6.11.4 Konsekvensanalys

Offentligfinansiella effekter

Förslaget att höja schablonavdraget vid utthyrning av bostäder från nuvarande 21 000 kronor till 40 000 kronor beräknas minska skatteintäkterna med 0,17 miljarder kronor 2013. I beräkningen har förväntade effekter av regeringens förslag om ökad utthyrning av privatbostäder beaktats (se utgiftsområde 18, avsnitt 4.7). Den samlade effekten av ett höjt schablonbelopp och ändrade regler för privatutthyrning förväntas öka antalet uthyrda lägenheter över tiden. Varaktigt beräknas intäkterna därför minska med 0,20 miljarder kronor då effekten av reformerna får fullt genomslag.

Effekter för myndigheter och domstolar

Förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader eller ökad arbetsbörda för vare sig Skatteverket eller de allmänna förvaltningsdomstolarna.

6.12 Investeraravdrag

Regeringens bedömning: För att stimulera tillgången på kapital för mindre företag bör ett investeraravdrag införas. Investeraravdraget ska ges till fysiska personer som förvärvar andelar i ett mindre företag i samband med företagets bildande eller vid en nyemission. Avdraget ska ges i inkomstslaget kapital med hälften av anskaffningsutgiften för andelarna, dock med högst 650 000 kronor per person och beskattningsår.

Skälen för regeringens bedömning: De centrala målen för regeringens ekonomiska politik är att främja den ekonomiska tillväxten och varaktigt öka sysselsättningen. För att uppnå dessa mål är det viktigt att stimulera bildandet av nya företag och de mindre företagens möjlighet att växa. Tillgången till kapital är en avgörande framgångsfaktor i nystartade och mindre företag samt i expansiva och innovativa företag.

Nystartade och mindre, växande företag kan dock ha svårt att finna extern finansiering av sin verksamhet. Det gäller såväl externa lån som externt kapital. Det finns flera orsaker till detta.

En orsak är att det kan finnas informationsasymmetrier mellan företag och externa finansörer. Detta kan leda till att externa finansörer som t.ex. pensionsfonder, avstår från att investera i mindre företag. Dessa företag är därför i stor utsträckning hänvisade till att lösa sitt finansieringsbehov med egna och närståendes medel, vilket kan medföra att samhällsekonomiskt lönsamma investeringar inte finansieras.

För att stimulera tillgången på kapital till mindre företag i syfte att förbättra kapitalförsörjningen bör därför ett investeraravdrag införas. Avdraget minskar kapitalkostnaderna för mindre företag, vilket innebär att fler investeringar blir lönsamma.

Investeraravdraget innebär att en fysisk person som förvärvar andelar i ett mindre företag i samband med att företaget bildas eller vid en nyemission får göra avdrag med hälften av anskaffningsutgiften för andelarna i inkomstslaget kapital. Avdraget medges dock med högst 650 000 kronor per person och beskattningsår. De tillskott som ger rätt till investeraravdrag får uppgå till högst 20 miljoner kronor per företag och beskattningsår. Avdraget ger investeraren en omedelbar skattesänkning genom att avdraget kan kvittas mot inkomster i kapital. Om investeraren i stället har ett underskott i kapital ska hela den delen av underskottet som motsvarar investeraravdraget minska skatten med 30 procent. Som villkor för avdraget gäller bl.a. att företaget har ett löneunderlag som för betalningsåret eller för det beskattningsår som följer närmast efter betalningsåret uppgår till minst 300 000 kronor. Investeraren får inte heller ha tagit emot någon värdeöverföring, t.ex. utdelning, från företaget överstigande årets vinst under de två åren närmast före betalningsåret (karenstid). Om investeraren under de fem år som följer närmast efter betalningsåret säljer andelarna eller tar emot en värdeöverföring från företaget överstigande årets vinst, ska hela avdraget återföras (kvalificeringstid). Vid beräkning av gränsbeloppet för kvalificerade andelar ska endast 85 procent av omkostnadsbeloppet som legat till grund för investeraravdrag beaktas.

Ett införande av investeraravdrag bedöms minska skatteintäkterna med 0,70 miljarder kronor 2013. Varaktigt beräknas intäkterna minska med 0,80 miljarder kronor då effekten av avdraget stabiliseras.

Uppföljning av investeraravdraget ska ske efter utgången av det andra kalenderåret efter det kalenderår då förslaget träder i kraft.

Regeringen avser att under 2013 återkomma till riksdagen med ett förslag. Innan ett system med investeraravdrag kan träda i kraft måste det notifieras och godkännas av Europeiska kommissionen. Mot denna bakgrund bedöms ett system med investeraravdrag kunna träda i kraft tidigast den 1 september 2013.

6.13 Bostadstaxeringsutredningen

Regeringen tillsatte våren 2011 en utredning, Bostadstaxeringsutredningen, med uppdrag att utreda hur fastighetstaxeringen av bostäder kan avskaffas eller avsevärt förenklas. I uppdraget ingick att föreslå de författningsändringar som bedömdes vara nödvändiga. Bostadstaxeringsutredningens betänkande Bostadstaxering – avveckling eller förenkling (SOU 2012:52) överlämnades den 21 augusti 2012.

6.14 Ideell sektor

Inkomstskattereglerna för stiftelser är i stort sett oförändrade sedan 1942. De särskilda beskattningsreglerna för den ideella sektorn upplevs i dag många gånger som både otidsenliga och svåra att tillämpa. Den ideella sektorn bedriver ett viktigt arbete i det svenska samhället. Det är regeringens målsättning att de särskilda inkomstskattereglerna för den ideella sektorn ska moderniseras och få en mera tidsenlig utformning. Regeringen har därför för avsikt att gå vidare med Stiftelse- och föreningsskatteutredningens förslag (SOU 2009:65) såvitt avser huvuddelen av förslagen om förändrade ändamåls-, fullföljds-, verksamhets- och öppenhetskrav med ikraftträdande den 1 januari 2014. Utredningens förslag till finansiering bereds vidare inom Regeringskansliet.

Skatt på kapitalanvändning – företagsskatter

6.15 Sänkt bolagsskatt

6.15.1 Ärendet och dess beredning

För att möjliggöra en samlad behandling av skatteförslag med budgeteffekter i budgetpropositionen för 2013 remitterade Finansdepartementet en promemoria med olika förslag. Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2013 (dnr Fi2012/1668). En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 5, avsnitt 1*. Promemorian innehöll bland annat ett förslag om sänkt bolagsskatt. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5, avsnitt 2*. Förslaget har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5, avsnitt 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr Fi2012/1668).

I detta avsnitt behandlas dessa delar av promemorians förslag.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 31 maj 2012 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) och skatteförfarandelagen (2011:1244) som finns i *bilaga 5, avsnitt 4*. Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5, avsnitt 5*. I förhållande till förslaget i lagrådsremissen har den ändringen gjorts att en större sänkning av bolagsskatten nu förslås.

6.15.2 Bakgrund

Gällande rätt

Juridiska personer betalar inte kommunal inkomstskatt utan endast statlig inkomstskatt. Skattesatsen regleras i 65 kap. 10 § inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, och uppgår sedan 2009 till 26,3 procent (prop. 2008/09:65, bet. 2008/09:SkU19, SFS 2008:1343). Senaste sänkningen dessförinnan var 1993, då skattesatsen sänktes från 30 till 28 procent. Med juridiska personer avses vid inkomstbeskattningen inte svenska dödsbon eller handelsbolag.

Den svenska bolagsskatten i ett internationellt perspektiv

Goda skattemässiga villkor för investeringar är en förutsättning för att svenska företag även i framtiden ska kunna konkurrera framgångsrikt och bidra till hög ekonomisk tillväxt. Bolagsskattesatsen är betydelsefull i flera avseenden:

- Bolagsskattesatsen påverkar produktion och sysselsättning.
- Bolagsskattesatsen påverkar multinationella företag i deras investerings- och lokaliseringsbeslut genom att den inverkar på skattebelastningen för exempelvis ett dotterbolag i ett visst land.
- Bolagsskattesatsen är betydelsefull för var företag väljer att redovisa och beskatta sin vinst – och därmed för storleken på svensk skattebas.
- Bolagsskattesatsen är en av flera viktiga faktorer som påverkar företagens kapitalkostnad för investeringar. En sänkt kapitalkostnad innebär att fler investeringar blir lönsamma.

Under de senaste decennierna har bolagsbeskattningen visat sig vara ett mycket dynamiskt område. Det finns en tydlig internationell utveckling mot lägre bolagsskattesatser. Forskare som studerat frågan anser att skattekonkurrensen inom bolagsbeskattningens område är en realitet som pågått i flera år.¹¹⁰ Enligt deras uppfattning är bolagsbeskattningen det område där skattekonkurrensen är tydligast. Förklaringen till detta är att skattebasens rörlighet anses vara störst på det området. Utvecklingen mot lägre bolagsskattesatser återspeglas när man ser på den svenska bolagsskatten i ett internationellt sammanhang.

I början av 1990-talet hade Sverige ett av OECD-världens mest konkurrenskraftiga bolagsskattesystem. Även så sent som 2002, före EU-utvidgningen, var de svenska reglerna konkurrenskraftiga sett ur ett EU-perspektiv. Därefter har nya medlemsstater tillkommit och

¹¹⁰ Se t.ex. Devereux, Lockwood och Redoano, Do countries compete over taxes?, *Journal of Public Economics* 92, s. 1210–1235, 2008.

flera av dessa har valt att ha en betydligt lägre bolagsskattesats än genomsnittet för de äldre medlemsstaterna. Men också i den senare gruppen har sänkningar av skattesatsen

genomförts. En sammanfattande bild av förändringarna av bolagsskattesatserna i EU finns i tabell 6.9.

Tabell 6.9 Förändringar av bolagsskattesatser i EU:s medlemsländer mellan åren 2000–2012

Land	Bolagsskattesats (%)	Reformår (senaste steget, om inte annat anges)	Förändring 2000–2012 i procentenheter
Belgien	40,2 till 34,25 till 35,5 (för vinster upp till 322 500 euro)	2003	-6,2
Bulgarien	32,5 till 10 (fem steg)	2007	-22,5
Cypern	29 till 10 (tre steg)	2005	-19
Danmark	32 till 25 (tre steg)	2007	-7
Estland*	26 till 21 (fyra steg)	2008	-5
Finland	29 till 24,5 (två steg)	2005, 2012	-4,5
Frankrike	37,8 till 34,4 (två steg)	2006	-3,4
Grekland	40 till 20 (sju steg)	2012	-20
Irland	24 till 12,5 (tre steg)	2003	-11,5
Italien	41,3 till 31,4 (fyra steg)	2008	-9,9
Lettland	25 till 15 (tre steg)	2004	-10
Litauen	24 till 15 i ett steg, därefter upp till som mest 20, sedan åter ner till 15	2002, höjningar och sänkningar 2006–2009. Senaste ändringen 2010.	-9
Luxemburg	37,5 till 28,6 (tre steg) därefter upp till 28,8	2011	-8,7
Malta	35	Uppgift saknas	+/- 0,0
Nederländerna	35 till 25,0 (20 för vinster upp till 200 000 euro) (fem steg)	2011	-10
Polen	30 till 19 (tre steg)	2004	-11
Portugal*	35,2 till 26,5 (tre steg), därefter upp till 29,0	2000–2007, höjning 2010	-6,2
Rumänien	25 till 16	2005	-9
Slovakien	29 till 19 (två steg)	2004	-10
Slovenien	25 till 20 (fyra steg)	2010	-5
Spanien*	35 till 30 (två steg)	2008	-5
Förenade kungariket*	30 till 24; den "allmänna" bolagsskattesatsen har ändrats i tre steg.	2009, 2011, 2012	-6
Tjeckien	31 till 19 (sex steg)	2010	-12
Tyskland	38,7 till 29,8	2008	-8,9
Ungern*	19,6 till som lägst 17,5 (2005), därefter höjning till 21,3 (2007) och sänkning till 20,6	2010	+1
Österrike	34 till 25	2005	-9

Källor: Eurostat, European Commission; Taxation trends in the European Union 2012 edition, IBFD.

* Estland: Sänkning till 20 procent aviserad fr.o.m. 1 januari 2015. Skattesatsen avser utdelade vinster. Skatten på behållna vinster är 0.

Portugal: Fr.o.m. 2012 har inhemska företag ett påslag på 3 procent på vinster mellan 1,5–10 miljoner euro. För vinster därutöver är påslaget 5 procent.

Spanien: För företag med omsättning som inte överstiger 10 miljoner euro är skatten på vinster upp till 300 000 euro 25 procent. Vinster därutöver beskattas med 30 procent. För små och medelstora företag är motsvarande skattesatser 20 procent respektive 25 procent.

Förenade kungariket: I budgeten för 2012 föreslogs att den "allmänna" bolagsskattesatsen under 2012 och 2013 sänks till 24 respektive 23 procent. Dessutom aviseras att det i budgeten för 2013 kommer att föreslås en sänkning av skattesatsen till 22 procent under 2014.

Ungern: Fr.o.m. den 1 juli 2010 är bolagsskatten progressiv. Upp till 500 miljoner ungerska forint (ca 14,5 miljoner kronor) är skattesatsen 10 procent. Fram till den 1 januari 2011 var gränslöppet 250 miljoner ungerska forint.

Bolagsskattesatsens betydelse för produktion och sysselsättning

Den nominella bolagsskattesatsen påverkar företagens kapitalkostnad, kapitalbestånd och bruttoinvesteringar, vilket i sin tur kan påverka den aggregerade produktionsnivån. I OECD:s studier om skatter och tillväxt (OECD 2010, 2008) rangordnas skatterna ur ett tillväxtperspektiv. Bolagsskatten bedöms vara den skatt som är mest skadlig för tillväxten följt av inkomstskatter, konsumtionsskatter och sist egendomsskatter. OECD argumenterar för att sänkt bolagsskatt som finansieras med höjda konsumtions- och egendomsskatter ökar BNP per capita nästan dubbelt så mycket som sänkt inkomstskatt och framförallt ökar produktiviteten i tillväxtsektorer.

Det finns för närvarande ett fåtal studier som analyserar vilken effekt bolagsskattesatsen kan ha på BNP och sysselsättning. I en studie av Lee och Gordon från 2005 görs dock gällande att en sänkning av den nominella bolagsskatten med en procentenhet skulle öka den årliga tillväxttakten i BNP per capita med 0,1–0,2 procentenheter.¹¹¹ Detta förklaras med att en lägre bolagsskattesats ökar investeringarna genom en sänkt kapitalkostnad, något som i sin tur ökar den aggregerade produktionsnivån. I en studie från 2011 har Arnold m.fl. undersökt sambandet mellan förändringar i bolagsskattesatsen och BNP per capita.¹¹² De finner relativt stora effekter på BNP per capita vid förändringar av bolagsskattesatsen. Deras studie stödjer det resultat som OECD redovisar i sina rapporter om skatter och tillväxt.

Bolagsskattesatsens effekt på de multinationella företagens investerings- och lokaliseringsbeslut

Enligt teorin för ny ekonomisk geografi är det lönsamt för företag att etablera sig i närheten av konsumenter och leverantörer.¹¹³ Dessa marknadsnära platser drar till sig företag som

efterfrågar arbetskraft och kapital. Detta ökar marknadens storlek och gör en region än mer attraktiv för nyetableringar, eftersom produktion och investeringar i centralt belägna regioner eller länder är förenade med tilltagande skalavkastning. I ett europeiskt perspektiv utgörs dessa centralt belägna regioner eller länder i första hand av det industriella centrat i Mellaneuropa, t.ex. Frankrike, Tyskland och Beneluxländerna.

Företagens produktions- och investeringsbeslut påverkas emellertid också av vinsten efter bolagsskatt. För länder som inte geografiskt tillhör centralt belägna regioner blir därmed bolagsskatten ett potentiellt viktigt instrument för att påverka företagen i deras lokaliserings- och investeringsbeslut. I vissa modeller för ekonomisk geografi är skatternas effekt på företagens lokaliseringsbeslut icke-linjär, vilket innebär att den relativa skatten kan höjas till en viss nivå utan att ha någon effekt på företagens investeringsbeslut. Då skatten höjs över en kritisk nivå kan det dock leda till betydande lokaliseringseffekter då investeringar på en alternativ marknad kommer att bli mer lönsamma. Som en följd av detta kommer kapital och arbete att omlokaliseras till denna alternativa marknad. Vid en hög ekonomisk integration (som är fallet inom EU) – och vid en given relativ skattenivå – ökar enligt dessa modeller sannolikheten för en total omlokalisering av produktionen när handelskostnaden sänks marginellt. För svensk del skulle det kunna innebära att produktionen riskerar att omlokaliseras till Europas mer centralt belägna länder när den ekonomiska integrationen inom EU tilltar samtidigt som nivån på den svenska bolagsskattesatsen är oförändrad.

Bolagsskattesatsens effekt på redovisade vinster

Utöver effekter på lokalisering av företag och investeringar kan skattereglerna påverka i vilket land ett företag väljer att redovisa sina vinster. En sänkt bolagsskattesats ökar incitamenten för företagen att beskatta vinsten i Sverige – svensk skattebas värnas därmed. Den skattesatsnivå som maximerar skatteintäkterna är dessutom relativt

¹¹¹ Tax structure and economic growth, *Journal of Public Economics* 89, s. 1027–1043, 2005.

¹¹² Tax policy for economic recovery and growth, *The Economic Journal* 121, s. 59–80, 2011.

¹¹³ Se t.ex. Krugman, Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy* 99, s. 483–499, 1991.

sett lägre för små öppna ekonomier som den svenska.¹¹⁴

Bolagsskattesatsens effekt på företagens kapitalkostnad och marginella nyinvesteringar

Den nominella skattesatsen är en av de faktorer som vid sidan av skattemässiga avskrivningsregler och behandlingen av finansiella kostnader påverkar företagens kapitalkostnad. Kapitalkostnaden utgör avkastningskravet före skatt på en nyinvestering i företaget. En förändring av kapitalkostnaden påverkar det optimala kapitalbeståndet i företagen och därmed nivån på bruttoinvesteringarna. En sänkning av bolagsskattesatsen sänker kapitalkostnaden, men denna effekt motverkas till viss del av att det skattemässiga värdet av ränteavdragen minskar, vilket höjer avkastningskravet på lånefinansierade investeringar. Avgörande för genomslaget av en skattesats-sänkning är hur företagen finansierar den marginella investeringen. Om finansieringen sker med egna medel, dvs. med i bolagen kvarhållna vinster, ger en skattesatssänkning större effekt på kapitalkostnaden än om investeringen finansieras med främmande kapital, dvs. lån. En bolagsskattesänkning bidrar till ett mer symmetriskt skattesystem med en större likabehandling av eget kapital och lån i bolagssektorn.

6.15.3 Överväganden och förslag

Regeringens förslag: Inkomstskatten för juridiska personer sänks med 4,3 procentenheter från 26,3 procent till 22 procent.

Ändringen träder i kraft den 1 januari 2013.

Promemorians förslag: Förslagens utformning överensstämmer med regeringens förslag. I promemorian angavs emellertid sänkningen till en procentenhet.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. *Landsorganisationen (LO)* avstyrker förslaget medan *Företagarna* och *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att det vore mer prioriterat att sänka arbetsgivaravgifterna.

Flera av de remissinstanser som ställer sig bakom förslaget tar upp behovet av att bevara de svenska företagens internationella konkurrenskraft och behovet av att värna den svenska bolagsskattebasen. Dit hör *Myndigheten för utländska investeringar i Sverige (Invest Sweden)*, *Exportkreditnämnden*, *Konjunkturinstitutet*, *Juridiska fakulteten vid Uppsala Universitet*, *Bolagsverket*, *FAR*, *Finansbolagens förening*, *Fondbolagens förening*, *Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme*, *Sveriges Redovisningskonsulters Förbund* och *Näringslivets skattedelegation*, med vilken *Svensk Försäkring*, *Svenska Bankföreningen* och *Föreningen Svenskt Näringsliv* instämmer. Enligt *Företagarna* är sänkt bolagsskatt inte den högst prioriterade skattesänkningen för små företag och det är där tillväxten sker. Om regeringen vill gynna tillväxt i små företag, som står för den helt dominerande andelen nya jobb, är det sänkta löneskatter som bör prioriteras. Konjunkturinstitutet uppger att även om bolagsskatten inte ensam avgör beslut om investeringar och lokalisering så kan man inte bortse från att den kan ha en viss effekt särskilt i små öppna ekonomier som Sverige. Bolagsskatten kan även ha betydelse för var företagen väljer att redovisa sina vinster. I en liten öppen ekonomi med full rörlighet på kapital så säger den teoretiska analysen att hela bolagsskatten kommer att övervältras på den betydligt mindre rörliga produktionsfaktorn arbetskraft i form av lägre reallöner. Investeringar undviker skatten genom att flytta kapital utomlands. *Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet* uppger att det är ett välbelagt faktum att den svenska bolagsbeskattningen under det senaste decenniet alltmer kommit att förlora i internationell konkurrenskraft och att det råder i stort sett konsensus inom forskningen om att bolagsbeskattningen är överlägsen andra delar av kapitalbeskattningen vad gäller inverkan på företagens kapitalbildning och lokaliseringsval. Samtidigt ser institutionen en fara med att vidga gapet mellan skatt på kapital och skatt på arbete. *Invest Sweden* uppger att på sikt och givet de kontinuerliga

¹¹⁴ Se Clausing, Corporate tax revenues in OECD countries, International Tax and Public Finance 14, s.115–133, 2007.

sänkningarna av bolagsskatten i Sveriges konkurrentländer så kommer bolagsskatten att växa i betydelse för lokaliseringen av investeringar i Sverige. LO anser att den svenska bolagsskattesatsen är konkurrenskraftig och inte ska sänkas. LO uppger att det inte räcker med att jämföra olika länders skattesatser med varandra. Man måste även jämföra hur skattebaserna är definierade. Den sänkning av bolagsskatten som gjordes 2009 från 28 till 26,3 procent är en tillräcklig anpassning till de bolagsskattesatser som används i andra länder. De 3,6 miljarder kronor som skattesänkningen skulle kosta gör betydligt mer nytta på andra områden i ekonomin, som t.ex. en bättre arbetslöshetskassa.

Några remissinstanser anknyter uttryckligen till de ränteavdragsbegränsningar som föreslås i denna proposition och anser att det är rimligt att de ökade intäkter som därigenom uppkommer tillfaller bolagssektorn i någon form. Dit hör *Statskontoret*, FAR, *Skattebetalarnas förening* och LRF.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, FAR och Sveriges Redovisningskonsulters Förbund anser att sänkningen bör vara större än den i promemorian angivna procentenheten. FAR uppger att en bolagsskattesänkning i nivå med promemorians förslag, tillsammans med förslaget om ränteavdragsbegränsningar, leder till ett ökat skatteuttag för bolagssektorn med närmare tre miljarder kronor. *Förvaltningsrätten i Uppsala* ifrågasätter om förslaget om ytterligare avdragsbegränsning för räntor i realiteten kan finansiera en sänkning av bolagsskatten eftersom förslaget, enligt förvaltningsrättens mening, i sig inte synes föra med sig en ökad skattebelastning på någon längre sikt. Vidare framförs från olika håll synpunkten att bolagsskattesatsen lämpligen bör bestämmas till ett heltal.

Flera remissinstanser diskuterar effekterna av förslaget. Finansbolagens förening uppger att den föreslagna sänkningen är begränsad och att effekten torde bli därefter. Företagarna uppger att en enstaka sänkning av skattenivån med en procentenhet inte kommer att förändra företagens beteenden på ett märkbart sätt. *Tillväxtverket* uppger sig ha svårt att bedöma effekten av förslaget. *Regelrådet* uppger att konsekvensutredningen är godtagbar. *Jordbruksverket* uppger att endast en begränsad del av lantbruksföretagen bedrivs som juridiska personer, men bedömer sammantaget att en

sänkning av bolagsskatten skapar bättre ekonomiska förutsättningar för företagandet på landsbygden. Konjunkturinstitutet bedömer att det är samhällsekonomiskt effektivt att begränsa ränteavdragen och sänka bolagsskatten eftersom det minskar skillnaden i effektiv skattesats mellan olika företag. Konjunkturinstitutet uppger även att sänkt bolagsskatt minskar snedvridningarna mellan eget och lånat kapital, något som även LRF noterar.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått finns det en internationell utveckling mot en mer omfattande skattekonkurrens mellan EU-länderna. De remissinstanser som har yttrat sig i frågan förefaller instämma i detta. LO anser emellertid inte att det av konkurrensskäl finns anledning att sänka den svenska bolagsskattesatsen. Som framgått av föregående avsnitt har de nya medlemsstaterna i EU en avsevärt lägre bolagsskattesats än Sverige, samtidigt som även de äldre medlemsstaterna har sänkt bolagsskattesatserna under senare år. Av de 27 medlemsländerna i EU är det för närvarande endast åtta nationer som har högre skattesats än Sverige. Det kan konstateras att i denna proposition också föreslås en utvidgning av de regler som begränsar rätten till ränteavdrag. Förslaget medför en ökad skattebelastning för bolagssektorn i Sverige. Detta skapar ett offentligfinansiellt utrymme för att sänka bolagssektorns skattebelastning i motsvarande mån. En sänkning av bolagsskattesatsen minskar värdet på ränteavdragen, vilket dessutom minskar incitamenten att skatteplanera med hjälp av ränteavdrag.

Den nominella bolagsskatten är av central betydelse för företagens investerings- och lokaliseringsbeslut. Företagens hemmamarknad är numera hela EU-området. Detta gör det möjligt även för mindre företag, som tidigare enbart verkat på den nationella marknaden, att expandera verksamheten över de nationella gränserna. Bolagsskattens relativa nivå är en av de faktorer som företagen beaktar. Genom internprissättning och vinstöverföringar påverkar skattereglerna dessutom i vilket land företagen väljer att redovisa sina vinster, en bedömning som bland annat Konjunkturinstitutet instämmer i. En sänkt bolagsskatt värnar svensk skattebas genom att göra det relativt mer förmånligt att beskatta vinsterna i Sverige och reducera incitamenten att skatteplanera. Flera remissinstanser noterar

också att bl.a. värdet av ränteavdrag minskar då bolagsskatten sänks. Därutöver kan en lägre formell bolagsskatt sänka företagens kapitalkostnad, vilket i sådana fall ökar kapitalinvesteringarna och BNP. Detta kan i sin tur leda till en högre sysselsättning. Vidare framhåller OECD (2010, 2008) sänkt bolagsskatt som en mycket betydelsefull ekonomiskpolitisk reformåtgärd ur ett tillväxtperspektiv.

Med hänsyn till vad som redovisats kring bolagsbeskattningens betydelse för investeringar, tillväxt och sysselsättning i Sverige och för lokalisering och redovisning av vinster i Sverige, allt i en värld där andra länder reformerar sina skattesystem, finns det skäl att sänka bolagsskatten. Bolagsskattesänkningen bidrar också till ett mer symmetriskt skattesystem med en större likabehandling av eget kapital och lån i bolagssektorn. Mot denna bakgrund anser regeringen att det i nuläget är motiverat med en sänkning av den statliga inkomstskatten för juridiska personer. Flertalet av remissinstanserna tillstyrker förslaget. Flera av dem anser dessutom att sänkningen bör göras med mer än en procentenhet och till ett jämnt heltal. Regeringen anser att det är motiverat med en kraftig sänkning av bolagsskatten och föreslår därför att den sänks med 4,3 procentenheter från 26,3 procent till 22 procent. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

I uppdraget till den företagsskattekommitté som regeringen beslutade om i januari 2011 (dir. 2011:1) ingår att se över bolagsskattebasen i syfte att finansiera sänkningar av de skatter som betalas av bolagssektorn. Behovet av en sådan översyn ändras inte genom den sänkning av bolagsskatten som nu föreslås.

Lagförslag

Förslaget föranleder en ändring i 65 kap. 10 § IL samt en följdändring i 58 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244). Lagförslaget finns i avsnitt 3.4 respektive 3.12.

6.15.4 Konsekvensanalys

Offentligfinansiella effekter

Bolagsskattesänkningen från 26,3 procent till 22 procent medför minskade skatteintäkter med 16 miljarder kronor år 2013.

Effekter för företagen

Förslaget om sänkt bolagsskatt medför en kostnadsminskning för de skattskyldiga, utan att de administrativa kostnaderna påverkas.

Effekter för myndigheter och domstolar

Förslaget att sänka bolagsskatten bedöms inte ha några konsekvenser för Skatteverket eller medföra några merkostnader eller merarbete för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

6.16 Sänkt expansionsfondsskatt

6.16.1 Ärendet och dess beredning

För att möjliggöra en samlad behandling av skatteförslag med budgeteffekter i budgetpropositionen för 2013 remitterade Finansdepartementet en promemoria med olika förslag, Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2013 (dnr Fi2012/1668). En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 5, avsnitt 1*. Promemorian innehåller bland annat ett förslag om sänkt expansionsfondsskatt. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5, avsnitt 2*. Förslaget har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5, avsnitt 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr Fi2012/1668).

I detta avsnitt behandlas dessa delar av promemorians förslag.

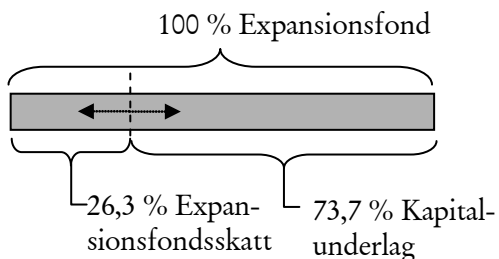
Lagrådet

Regeringen beslutade den 31 maj 2012 att inhämta Lagrådets yttrande över det förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) som finns i *bilaga 5, avsnitt 4*. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5, avsnitt 5*. I förhållande till förslaget i lagrådsremissen har den ändringen gjorts att en större sänkning av expansionsfondsskatten nu föreslås.

6.16.2 Bakgrund

Det grundläggande syftet med expansionsfonden är att åstadkomma neutralitet mellan företag bedrivna som enskild firma eller i handelsbolag respektive aktiebolag. Fonden ska skapa samma möjligheter för förstnämnda

företagskategorier att kunna expandera sin verksamhet med kvarhållen vinst på samma sätt som aktiebolag. Det sker genom att näringsidkaren får sätta av hela årets vinst till en expansionsfond som – liksom vinsten i ett aktiebolag – beskattas med 26,3 procent. Återföringar från fonden tas upp som inkomst i det progressivt beskattade inkomstslaget näringsverksamhet. Näringsidkaren tillgodoräknas då den skatt på expansionsfonden som redan har betalats. Det som är kvar av fonden efter att den har beskattats med 26,3 procent, dvs. 73,7 procent av den, förutsätts behållas i företaget. Denna del av fonden innehåller en latent skatteskuld med avseende på den beskattning som kan utlösas när fonden upplöses och måste ha täckning i ett kapitalunderlag i näringsverksamheten. De tillgångar som denna del av fonden representerar kan användas för expansion, men också för amorteringar på lån och framtida förlusttäckning. Fonden behöver inte återföras till beskattning så länge den har täckning i kapitalunderlaget. Det motsvarar i princip det egna kapitalet i verksamheten, dvs. tillgångar minus skulder. Förhållandet mellan fonden och kapitalunderlaget kan illustreras enligt följande:



En förändring av expansionsfondsskatten leder till motsvarande förändring av kravet på kapitalunderlag. Om expansionsfondsskatten höjs till t.ex. 30 procent så minskar kravet på kapitalunderlaget till 70 procent av fonden och om skatten sänks till t.ex. 25 procent så ökar kravet på kapitalunderlaget till 75 procent (jfr pilarna i figuren ovan).

För möjligheten att sätta av till expansionsfond gäller vissa begränsningar. En ökning av fonden får inte medföra ett underskott i näringsverksamheten. Avdrag får därför göras högst med ett belopp som motsvarar ett för expansionsfond justerat positivt resultat. Avdraget får inte heller överstiga det maximibelopp som följer av bestämmelserna om kapitalunderlaget.

Med det för expansionsfonden justerade resultatet avses resultatet av näringsverksamheten ökat respektive minskad med vissa poster. Härutöver gäller att expansionsfonden får uppgå till ett belopp som högst motsvarar 135,69 procent av kapitalunderlaget för expansionsfond. Detta är ett annat sätt att uttrycka att kapitalunderlaget måste uppgå till 73,7 procent av fonden. Med detta kapitalunderlag avses skillnaden mellan värdet på tillgångarna och värdet på skulderna i näringsverksamheten vid beskattningsårets utgång ökat respektive minskat med vissa poster.

Avdrag för avsättning till expansionsfond ska återföras till beskattning bl.a. om den skattskyldige upphör med näringsverksamheten, vid konkurs och om verksamheten likvideras. Detsamma gäller vid överlåtelse genom försäljning av verksamheten.

En expansionsfond kan under vissa förutsättningar överföras från en enskild näringsidkare till en annan eller till ett handelsbolag, från en handelsbolagsdelägare till en annan eller till en enskild näringsidkare samt ersättas mot kapital i ett aktiebolag (se 34 kap. 18–22 §§ IL). Syftet med dessa möjligheter är att underlätta generationsskiften och byte av företagsformer.

6.16.3 Överväganden och förslag

Regeringens förslag: Expansionsfondsskatten sänks med 4,3 procentenheter från 26,3 procent till 22 procent av det belopp som dras av vid avsättning till expansionsfond.

Även befintliga avsättningar behandlas enligt de nya reglerna. Övergången till de nya reglerna sker genom att tidigare gjorda avsättningar anses återförda enligt nuvarande regler och genast återavsatta enligt de nya reglerna.

Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2013.

Promemorians förslag: Förslagets utformning överensstämmer med regeringens förslag. I promemorian angavs emellertid sänkningen till en procentenhet.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig konstaterar att förslaget är en naturlig följd av förslaget om sänkt bolagsskatt. *Konjunkturinstitutet* konstaterar att fortsatt

neutral beskattning mellan aktiebolag och enskilda näringsidkare förutsätter att också expansionsfondsskatten sänks. *Jordbruksverket* anser att sänkningen är en viktig åtgärd för att förbättra de ekonomiska förutsättningarna för den betydande andel lantbruksföretag som inte bedriver sin verksamhet i form av aktiebolag. *Företagarna* uppger att de även beträffande enskilda näringsidkare i första hand förordar en sänkning av den allmänna löneavgiften. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* och *Sveriges Redovisningskonsulters förbund* uppger att den teknik som tidigare använts för att sänka expansionsfondsskatten fungerade bra varför den åter kan användas. *FAR* uppger att en sänkning av bolagsskatten utgör en definitiv skattelättnad för aktiebolaget som skattesubjekt samtidigt som en sänkning av expansionsfondsskatten däremot utgör endast en temporär skattelindring för den enskilda näringsidkaren eller handelsbolagsdelägaren. För att en sänkning av bolagsskatten inte ska riskera att skapa en bristande neutralitet i beskattningen av olika företagsformer bör det övervägas om inte sistnämnda kategorier bör erhålla en definitiv skattelättnad, t.ex. genom att reglerna om räntefördelning görs mer generösa.

Skälen för regeringens förslag: Som en följd av att bolagsskattesatsen föreslås sänkas från 26,3 procent till 22 procent bör expansionsfondsskatten sänkas i motsvarande mån.

FAR har uppgett att det i samband med en sänkning av bolagsskatten bör övervägas om inte enskilda näringsidkare och handelsbolagsdelägare bör ges en definitiv skattelättnad genom att reglerna om räntefördelning görs mer generösa. Regeringen konstaterar med anledning av detta att avsikten med expansionsfonden aldrig har varit att åstadkomma en definitiv skattelättnad utan endast att enskilda näringsidkares och handelsbolagsägares vinster ska beskattas på samma sätt som aktiebolagens, så länge vinstmedlen behålls i näringsverksamheten.

När expansionsfondsskatten senast sänktes 2009 konstaterades att en sänkning av skatten kan utformas på olika sätt (prop. 2008/09:65 s. 26). Den metod som bedömdes minst invecklad och betungande för de skattskyldiga och som därför valdes innebar att redan gjorda fondavsättningar omvandlades till avsättningar gjorda med den nya skattesatsen. Detta reglerades i en övergångsbestämmelse. I

lagtexten i övrigt var det endast nödvändigt att byta ut olika procentsatser som är relaterade till skattesatsen för expansionsfondsskatt.

En fördel med denna metod är att övergången från fonder avsatta till den gamla skattesatsen till fonder avsatta enligt den nya skattesatsen kan ske med automatik och skötas av Skatteverket. Den valda metoden har redogjorts för mer ingående i det tidigare lagstiftningsärendet (a. prop. avsnitt 5.2).

En effekt av metoden är att de skattskyldiga, förutom den skattecredit som sänkningen av skattesatsen innebär för framtiden, får en ytterligare skattecredit eftersom sänkningen också omfattar redan gjorda fondavsättningar. Det innebär i praktiken att när den slutliga skatten bestäms efter övergången så kommer den skattskyldige att tillgodoföras ett belopp motsvarande skillnaden (4,3 procentenheter) mellan den expansionsfondsskatt som belöper sig på det avsatta beloppet beräknad dels enligt de gamla bestämmelserna (26,3 procent), dels enligt de nya (22 procent). Samtidigt leder en sänkning av expansionsfondsskatten, enligt vad som framgått av tidigare avsnitt, till att kravet på kapitalunderlag i näringsverksamheten ökar i motsvarande mån. De procentenheter som näringsidkaren återfår vid fondomvandlingen kan dock inte användas som ett tillskott till näringsverksamheten förrän de blir tillgängliga. Det blir de först mot slutet av det år då beslutet om slutlig skatt har fattats. Den valda övergångslösningen innebär därför att det nya och högre kravet på kapitalunderlag inte får direkt genomslag i samband med själva omvandlingen av gamla fondavsättningar till nya, utan kommer att gälla först därefter. Den valda metoden förutsätter även att en del andra materiella bestämmelser tillämpas i sina äldre lydelse under en kortare övergångstid efter omvandlingen. Det är fråga om bestämmelser som utgår från storleken på näringsidkarens expansionsfond eller kapitalunderlag vid olika tidpunkter. Dessa bestämmelser ska inte tillämpas i sina nya lydelse innan gamla fondavsättningar har omvandlats till avsättningar gjorda med den nya, lägre skattesatsen och det högre kapitalkravet. Denna omvandling kommer att göras vid beskattningen 2014 varför berörda bestämmelser kan tillämpas första gången vid nästa beskattning.

Det finns anledning att även i detta lagstiftningsärende erinra om att den fondom-

vandling som i korthet har beskrivits här och som sköts per automatik av Skatteverket är av rent lagteknisk natur och således inte påverkar storleken på den skattskyldiges expansionsfond. Om den skattskyldige vill öka eller minska sin fond så ankommer det på denne att själv göra det i sin deklaration. Likaså ankommer det på den skattskyldige att, om fonden inte ska minskas, tillföra näringsverksamheten det belopp som frigörs i samband med fondomvandlingen.

Såvitt känt har metoden för sänkning av expansionsfondsskatten som sådan fungerat som avsett. Det merarbete som den kan ha föranlett bör redan vara utfört. Med beaktande av detta och vad som i övrigt har anförts framstår det som enklast och ändamålsenligast att samma metod åter används för sänkning av expansionsfondsskatten. De remissinstanser som har yttrat sig i frågan har ställt sig bakom den valda metoden. De ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som användes i det tidigare lagstiftningsärendet (se SFS 2008:1343) måste dock anpassas i terminologin med anledning av införandet av skatteförfarandelagen (2011:1244). Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Lagförslag

Förslaget föranleder ändringar i 33 kap. 8 och 16 §§, 34 kap. 6, 8, 10, 18 och 20 §§, 50 kap. 5 § samt 65 kap. 8 § IL. Lagförslagen finns i avsnitt 3.4.

6.16.4 Konsekvensanalys

Offentligfinansiella effekter

Den sänkta expansionsfondsskatten utformas så att den omfattar redan gjorda avsättningar till expansionsfonden. Skillnaden mellan 26,3 procent och 22 procent återförs därför till dessa företag som en engångsförstärkning år 2013. Detta innebär tillfälligt minskade skatteintäkter 2013 med 0,43 miljarder kronor. År 2014–2016 beräknas intäkterna minska med 0,05 miljarder kronor per år.

Effekter för företagen

Den föreslagna sänkningen av expansionsfondsskatten innebär en skattelättnad för de allra minsta företagen. Vid omvandlingen av den gamla fonden till en ny, avsatt med den nya expansionsfondsskatten, innebär förslaget dessutom en engångsförstärkning för företagen.

Förslaget bör inte leda till någon ökad administrativ börda för de skattskyldiga eftersom återföringen av den gamla fonden och återavsättningen till den nya fonden sker med automatik.

Effekter för myndigheter och domstolar

Förslaget att sänka expansionsfondsskatten kommer övergångsvis att kräva vissa arbetsinsatser från Skatteverkets sida. Vid det arbetet kommer verket emellertid att ha nytta av det arbete som gjordes senast expansionsfondsskatten sänktes. Det bedöms att de ytterligare arbetsinsatser som kan krävas kommer att hanteras inom befintliga och beräknade ekonomiska ramar inom utgiftsområdet. Förslagen bedöms inte medföra några merkostnader eller något merarbete för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

6.17 Effektivare ränteavdragsbegränsningar

6.17.1 Ärendet och dess beredning

Finansdepartementets promemoria Effektivare ränteavdragsbegränsningar (dnr Fi2012/1349) innehåller förslag till regler som begränsar avdragsrätten för ränteutgifter avseende skulder inom en intressegemenskap. En sammanfattning av förslagen i promemorian finns i *bilaga 6, avsnitt 1*. Promemorian har remissbehandlats. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 6, avsnitt 2* och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6, avsnitt 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr Fi2012/1349).

Propositionens förslag överensstämmer i huvudsak med förslagen i promemorian. Vissa förändringar har dock gjorts, däribland följande. Det har tillkommit en kompletterande bestämmelse till den s.k. tioprocentregeln för företag som beskattas schablonmässigt med avkastningsskatt eller på ett likartat sätt. Vidare föreslås, i stället för den s.k. omvända ventilen, ett undantag från tioprocentregeln och den kompletterande regeln för schablonbeskattade företag som innebär att en ränteutgift inte får dras av om det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att

intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån. Regeringen lämnar inte något förslag om förlängd tid för omprövning som föreslogs i promemorian. Slutligen föreslås även en ändring i förhållande till förslaget i promemorian i den s.k. ventilen.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 7 juni 2012 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, som finns i *bilaga 6, avsnitt 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 6, avsnitt 5*. Regeringen har i propositionen beaktat Lagrådets synpunkter. Den i lagrådsremissen föreslagna kompletterande bestämmelsen för företag som beskattas schablonmässigt med avkastningsskatt eller på ett likartat sätt har efter påpekande från Lagrådet remissbehandlats. Lagförslaget i remissen finns i *bilaga 6, avsnitt 6*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6, avsnitt 7*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (Fi2012/2385). Regeringens ställningstaganden avseende denna fråga behandlas i avsnitt 6.17.11. Övriga synpunkter som Lagrådet har lämnat behandlar regeringen i avsnitt 6.17.12 och 6.17.13.

I förhållande till förslagen i lagrådsremissen har det även gjorts vissa ändringar i 24 kap. 10 d och 10 f §§ IL som är av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Vidare har det gjorts några ändringar av redaktionell och språklig karaktär.

6.17.2 Bakgrund

En ny lagstiftning med ränteavdragsbegränsningar i syfte att förhindra skatteupplägg med ränteavdrag inom en intressegemenskap, s.k. räntesnurror, trädde i kraft den 1 januari 2009 (prop. 2008/09:65, bet. 2008/09:SkU19, rskr. 2008/09:114, SFS 2008:1343). Bakgrunden var att Skatteverket den 23 juni 2008 hade inkommit med en hemställan till Finansdepartementet med begäran om ändringar av reglerna om ränteavdrag eftersom man hade identifierat ett antal skatteplaneringsförfaranden som vidtagits inom en intressegemenskap.

Ränteavdragsbegränsningsreglerna gäller dock bara vid interna lån som finansierar interna förvärv av delägarätter och inte vid övriga

interna lån (t.ex. interna lån vid externa förvärv) eller externa lån. I förarbetena till ränteavdragsbegränsningsreglerna (prop. 2008/09:65 s. 45) uttalas dock bl.a. följande. ”Även om externa lån och externa förvärv i vissa fall kan utnyttjas för skatteplanering med hjälp av ränteavdrag har de fall som identifierats av Skatteverket rört intern skatteplanering. Om det skulle visa sig att även skatteplanering vid t.ex. externa förvärv eller externa lån utgör allvarliga hot mot den svenska bolagsskattebasen avser regeringen återkomma med regeländringar som motverkar detta.”

Skatteverket har under 2009–2011 haft i uppdrag att följa utvecklingen när det gäller skatteplanering med ränteavdrag. Därutöver gav regeringen den 1 december 2011 Skatteverket i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av skatteplanering i företag inom välfärdssektorn, särskilt vad avser skatteplanering med ränteavdrag. Skatteverket ska även, utöver kartläggningen, särskilt granska företag inom denna sektor. Uppdraget när det gäller kartläggningen redovisades den 26 april 2012 i en delrapport. Slutredovisning av uppdraget ska ske senast den 31 december 2012. Den 26 april 2012 gav regeringen Skatteverket ett tilläggsuppdrag att även kartlägga och analysera förekomsten av skatteplanering i företag som enligt 24 kap. 10 a § inkomstskattelagen (1999:1229) anses vara i intressegemenskap med en svensk juridisk person som helt eller delvis är skattebefriad, t.ex. kommuner, eller som kan göra avdrag för utdelning, särskilt vad avser skatteplanering med ränteavdrag. Skatteverket ska även, utöver kartläggningen och analysen, särskilt granska sådana företag. Tilläggsuppdraget ska, vad gäller kartläggningen och analysen av förekomsten av skatteplanering med ränteavdrag, redovisas senast den 31 augusti 2012. Slutredovisning av tilläggsuppdraget ska ske senast den 30 juni 2013.

Företagsskattekommittén, som påbörjade sitt arbete i början av 2011, har fått i uppdrag att undersöka om det är lämpligt att ta fram mer generellt utformade regler som begränsar ränteavdragen och om skattelättnader för eget kapital bör införas samt lämna förslag i dessa avseenden (dir. 2011:1).

Det har visat sig att det – trots de ränteavdragsbegränsningsregler som trädde i kraft den 1 januari 2009 avseende vissa skuldförhållanden inom en intressegemenskap – finns

stora möjligheter att undgå bolagsbeskattning i Sverige genom skatteplanering med hjälp av ränteutgifter. Enligt rapporter från Skatteverket utnyttjas denna skatteplanering i hög utsträckning. I Finansdepartementets promemoria Effektivare ränteavdragsbegränsningar (Fi2012/1349) föreslås därför att avdragsmöjligheterna för ränteutgifter begränsas ytterligare för att skydda den svenska bolagsskattebasen.

6.17.3 Gällande rätt

6.17.3.1 Allmänt om avdrag för ränteutgifter

Av 16 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, följer att ränteutgifter som huvudregel får dras av. Avdragsrätten för ränta är inte beroende av om mottagaren av räntan beskattas eller när i tiden en sådan beskattning sker. Avdrag för räntan får göras det beskattningsår som den hänför sig till enligt god redovisningssed. Räntan behöver således inte ha betalats utan avdrag får normalt göras även för upplupen ränta.

Som ett undantag från huvudregeln att ränteutgifter får dras av finns sedan år 2009 (prop. 2008/09:65) vissa begränsningar i avdragsrätten vid internt finansierade förvärv av delägarätter från ett företag i intressegemenskap. Avsikten med bestämmelserna är att förhindra skatteupplägg med interna förvärv av delägarätter inom en intressegemenskap. Bestämmelserna finns i 24 kap. 10 a–10 e §§ IL och gäller endast för räntebetalningar mellan företag som befinner sig i intressegemenskap med varandra.

Ränteavdragsbegränsningarna är uppdelade i huvudregler och kompletteringsregler. Huvudreglerna finns i 24 kap. 10 b och 10 c §§ IL och kompletteringsreglerna i 24 kap. 10 d och 10 e §§.

6.17.3.2 Intressegemenskap

I 24 kap. 10 a § IL regleras vad som avses med uttrycket intressegemenskap vid tillämpning av bestämmelserna i 24 kap. 10 b–10 e §§.

I lagrummets första stycke anges att företag ska anses vara i intressegemenskap med varandra om

1. ett av företagen, direkt eller indirekt, genom ägarandel eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande i det andra företaget, eller

2. om företagen står under i huvudsak gemensam ledning.

Detta innebär att företag som är moderföretag och dotterföretag anses vara i intressegemenskap med varandra. Det gäller också alla företag som ett företag äger via andra dotterföretag (prop. 2008/09:65 s. 83).

Av andra stycket framgår det att med företag avses juridiska personer och svenska handelsbolag. Det kan förutom aktiebolag vara fråga om en kommun, staten eller en annan juridisk person. S.k. oäkta koncerner med en eller flera fysiska personer som delägare omfattas också. Däremot ingår inte de fysiska personerna i intressegemenskapen utan bara de direkt eller indirekt ägda underliggande företagen. Att också utländska motsvarande företag omfattas följer av 2 kap. 2 § IL (prop. 2008/09:65 s. 46 f.) Detta betyder bl.a. att ett utländskt företag med ett fast driftställe i Sverige som betalat räntor till ett annat företag i intressegemenskapen omfattas av reglerna.

Paragrafen utvidgades från och med den 1 januari 2010 (prop. 2009/10:36) med bestämmelsen i tredje stycket att andelar i handelsbolag och i utlandet delägarbeskattade juridiska personer inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ska behandlas som delägarätter vid tillämpningen av ränteavdragsbegränsningsreglerna. Detta föranleddes av att handelsbolagsandelar och utländska motsvarigheter infogades i systemet med skattefria utdelningar och kapitalvinster på näringsbetingade andelar.

6.17.3.3 Huvudregler

Interna lån för interna förvärv

Av huvudregeln i 24 kap. 10 b § IL följer att ränteutgifter avseende en skuld till ett företag i intressegemenskapen (s.k. internt lån) inte får dras av till den del skulden avser ett förvärv av en delägar rätt från ett företag i intressegemenskapen (s.k. internt förvärv) om inte någon av de två kompletteringsreglerna i 24 kap. 10 d § IL är tillämpliga. Räntor på lån från utomstående (s.k. externa lån) omfattas i princip inte. Förvärv av delägarätter utanför intresse-

gemenskapen (s.k. externa förvärv) omfattas inte heller. Detta gäller även om finansieringen har skett med ett internt lån.

Vad som avses med delägarrätter framgår av 48 kap. 2 § IL. Även delägarrätter som är lager-tillgångar omfattas (prop. 2008/09:65 s. 49 f.). Att även andelar i handelsbolag och i utlandet delägarbeskattade juridiska personer inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ska behandlas som delägarrätter framgår av 24 kap. 10 a § tredje stycket IL.

Regler angående vissa externa lån

Huvudregeln gäller såsom ovan angetts endast ränteutgifter på skulder till ett annat företag i intressegemenskapen, s.k. interna lån. För att förhindra kringgåenden av reglerna genom att använda skulder till ett företag som inte ingår i intressegemenskapen, s.k. externa lån, finns två regler.

Den första regeln, som finns i 24 kap. 10 b § andra stycket IL, reglerar räntor som är hänförliga till tillfälliga externa lån. Avdrag får inte göras för ränteutgifter om en tillfällig skuld till ett företag som inte ingår i intressegemenskapen – helt eller delvis – ersätts med en skuld till ett företag i intressegemenskapen. Detta gäller dock endast om skulden till det utomstående företaget hade omfattats av begränsningen i första stycket om det utomstående företaget hade ingått i samma intressegemenskap som det företag som har haft ränteutgiften, dvs. det är fråga om förvärv av interna delägarrätter. Syftet med regeln är att förhindra sådana kringgåenden som går ut på att låta det köpande företaget finansiera sitt interna förvärv med hjälp av ett externt lån och sedan direkt därefter betala tillbaka detta lån med ett nytt internt lån.

Den andra regeln, som finns i 24 kap. 10 c § IL, tar sikte på räntor som är hänförliga till s.k. back-to-back-lån. Avdrag får inte göras för ränteutgifter avseende en skuld till ett företag som inte ingår i intressegemenskapen om skulden motsvaras av en fordran som ett företag i intressegemenskapen har på det utomstående företaget eller på ett företag som ingår i samma intressegemenskap som det utomstående företaget. Avsikten med regeln är att förhindra kringgåenden genom att låta ett koncernföretag låna ut pengar till en extern part som i sin tur lånar ut pengarna till det bolag som ska göra det

interna förvärvet. Regeln gäller endast lån vid förvärv av interna delägarrätter.

6.17.3.4 Kompletteringsregler

Allmänt

Om förutsättningarna för att vägra avdrag för ränteutgifter på interna lån föreligger enligt ovan beskrivna regler ska avdrag ändå få göras om förutsättningarna för att tillämpa någon av de två alternativa kompletteringsreglerna föreligger. Reglerna finns i 24 kap. 10 d § IL och kallas tioprocentsregeln och ventilen. I 24 kap. 10 e § IL finns motsvarande undantagsregler beträffande ränteutgifter på s.k. back-to-back-lån.

Den s.k. tioprocentsregeln

Enligt 24 kap. 10 d § första stycket 1 IL får avdrag göras för en ränteutgift om den inkomst som motsvarar ränteutgiften skulle ha beskattats med minst tio procent enligt lagstiftningen i den stat där det företag inom intressegemenskapen som faktiskt har rätt till inkomsten hör hemma, om företaget bara skulle ha haft den inkomsten. Avdragsrätten hos det företag som har ränteutgiften är således beroende av hur mottagaren av räntan beskattas. Uppgår beskattningen hos mottagaren till minst tio procent får avdrag göras. En regel motsvarande tioprocentsregeln gäller enligt 24 kap. 10 f § första stycket 1 IL för back-to-back-lån.

Enligt förarbetena ska ett hypotetiskt test göras för att avgöra beskattningsnivån. Bedömningen av beskattningsnivån kan avse både skattesubjekt som hör hemma i Sverige och skattesubjekt som hör hemma i utlandet. När det gäller skattesubjekt som hör hemma i utlandet är det klassificeringen i den utländska rättsordningen som läggs till grund för bedömningen.

Om ränteinkomsten t.ex. klassificeras som utdelning eller kapitalvinst på näringsbetingade andelar och därför är skattefri, är undantaget inte tillämpligt. Detsamma gäller om betalningen skatterettsligt behandlas som en nullitet på grund av att den utländska rättsordningen klassificerar den som en företagsintern betalning. Det kan även finnas stater som har en särskild och lägre beskattningsnivå för t.ex. ränteinkomster eller för inkomster som inte har uppkommit på grund av verksamhet i den staten.

Även i dessa fall gäller att beskattningsnivån ska fastställas utifrån den lägre skattesatsen, om det är så att den skulle ha tillämpats på den aktuella inkomsten. Det relevanta är att den inkomst som motsvarar ränteutgiften skulle ha beskattats med minst tio procent om det varit bolagets enda inkomst. Det hypotetiska testet innebär att hänsyn bara tas till den inkomst som motsvarar den aktuella ränteutgiften. Hänsyn ska alltså inte tas till överskott eller underskott som härstammar från normal drift eller till normalt avdragsgilla utgifter hos det mottagande företaget. Vidare bör villkoren för att tillämpa regeln inte anses vara uppfyllda t.ex. om ränteinkomsten kan neutraliseras genom ett grundavdrag, fribelopp eller liknande avdrag. Se prop. 2008/09:65 s. 59–60 och 85–87.

Den s.k. ventilen

Enligt den s.k. ventilen i 24 kap. 10 d § första stycket 2 IL får avdrag göras – oavsett hur den inkomst som motsvarar ränteutgiften har beskattats – om såväl förvärvet som den skuld som ligger till grund för ränteutgiften är huvudsakligen affärsmässigt motiverade. En regel motsvarande ventilen gäller enligt 24 kap. 10 e § första stycket 2 IL för back-to-back-lån.

Av förarbetena (prop. 2008/09:65 s. 68 f.) till bestämmelsen framgår bl.a. följande. Den aktuella bestämmelsen är en säkerhetsventil för vissa undantagsfall. Att transaktionerna ska vara ”affärsmässigt motiverade” innebär att det främst ska ligga sunda företagsekonomiska överväganden bakom de förhållanden som ska bedömas. Det som ska bedömas är den interna skulden och det interna förvärvet som skulden avser. Den interna skulden uppkommer normalt av att det föreligger ett finansieringsbehov i samband med ett förvärv.

Skatteeffekter ska inte beaktas när man bedömer om åtgärden är huvudsakligen affärsmässigt motiverad (prop. 2008/09:65 s. 87 f.) Med ”huvudsakligen” avses ca 75 procent.

Företag som kan göra avdrag för lämnad utdelning – den s.k. omvända ventilen

Företag som kan göra avdrag för lämnad utdelning får tillämpa tioprocentregeln i 24 kap. 10 d § första stycket 1. Med hänsyn till den särskilda skattesituation som företag som kan göra avdrag för lämnad utdelning befinner sig i har dock en särskild regel införts i 24 kap. 10 d § andra stycket 2 IL, en s.k. omvänd ventil. Av denna framgår att tioprocentregeln inte får

tillämpas om det företag inom intressegemenskapen som faktiskt har rätt till inkomsten har möjlighet att få avdrag för utdelning och om Skatteverket kan visa att såväl förvärvet som den skuld som ligger till grund för ränteutgiften till övervägande del inte är affärsmässigt motiverade. I ett sådant fall får avdrag således inte göras för ränteutgiften. Det är Skatteverket som har bevisbördan i denna del till skillnad mot vid prövningen av om ventilen i 24 kap. 10 § första stycket 2 IL är tillämplig. Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 2008/09:65 s. 87) framgår att de företag som omfattas av bestämmelsen beskattas i Sverige för ränteinkomster, men beskattningen kan neutraliseras av att mottagen ränta vidareutdelas med avdragsrätt. Det framgår även att liknande regler kan finnas i utlandet.

6.17.3.5 Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden

Högsta förvaltningsdomstolen har den 30 november 2011 avgjort ett antal mål (HFD 2011 ref. 90 I-V och mål nr 7649-09) avseende ränteavdragsbegränsningsreglerna. Den 27 januari 2012 avgjordes ytterligare två mål (HFD 2012 ref. 6 och HFD 2012 not 3) och den 21 maj 2012 ytterligare två mål (mål nr 6062-11 och 6063-11).

Domstolen har bl.a. prövat om förutsättningarna för att tillämpa den s.k. ventilen i 24 kap. 10 d § första stycket 2 IL varit uppfyllda. Domstolen konstaterar att kriterierna i huvudregeln och tioprocentregeln är klara, men att villkoren för undantag i ventilen i 24 kap. 10 d § första stycket 2 IL är allmänt hållna. Vidare konstateras att det av förarbetena framgår att ventilen ska tillämpas restriktivt för att syftet med bestämmelserna om avdragsbegränsningen ska kunna uppnås, nämligen att motverka att det svenska skatteunderlaget urholkas. Högsta förvaltningsdomstolen anger att även konkurrensskäl talar för en restriktiv tillämpning, eftersom den som får tillämpa ventilen får en lägre skattekostnad i förhållande till den som inte får avdrag för sin räntekostnad.

Därefter anger domstolen att följande kriterier bör vara vägledande vid bedömningen av om affärsmässiga skäl kan anses föreligga.

”Vid tillämpningen av bestämmelserna bör man skilja mellan organisatoriska och affärsmässiga skäl. En

omorganisation är oftast en intern angelägenhet som i och för sig kan syfta till att förbättra företagsgruppens konkurrensförmåga, men innebär inte att en affär genomförs med någon i förhållande till företaget oberoende part. Koncerninterna förvärv som finansieras med koncerninterna lån innebär inte någon ökad skuldbelastning för koncernen som helhet men kan medföra en lägre skattekostnad för den. Sådana omstruktureringar kan i de allra flesta fall i stället ske genom tillskott.

Externa förvärv kan som regel antas ske av affärsmässiga skäl och görs dessutom oftast i konkurrens med andra. Kostnaden för att finansiera ett förvärv är en viktig faktor för affärens lönsamhet och många gånger avgörande för om den över huvud taget kommer till stånd. Att i sådana fall, i stället för att finansiera externt, välja att låna till en lägre kostnad från ett närstående bolag i ett lågskatteländ kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte strida mot sunda företagsekonomiska och affärsmässiga överväganden. Den situationen omfattas inte heller av bestämmelserna om ränteavdragsbegränsning. Det gör däremot ett internt förvärv som föregåtts av ett externt förvärv. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen bör ventilen kunna tillämpas i en sådan situation om det interna förvärvet föregåtts av ett externt förvärv och det efterföljande interna förvärvet tidsmässigt och i övrigt framstår som endast ett led i att foga in det nya företaget i intressegemenskapen. I övriga fall bör av anförda skäl utrymmet för att tillämpa ventilen vara mycket begränsat.”

Domstolen konstaterade i fyra av målen¹¹⁵ att även om ett visst förvärv av andelar skett som ett led i en intern omstrukturerings inom den aktuella intressesfären och omstruktureringen varit väl motiverad för den verksamhet som bedrivs, så var förvärvet inte affärsmässigt motiverat i den mening som avses i 24 kap. 10 d § första stycket 2 IL.

I tre av fallen¹¹⁶ när förvärvet av andelar hade föregåtts av ett externt förvärv fann Högsta förvaltningsdomstolen att avdrag skulle få göras för ränteutgifterna med stöd av ventilen. I den situationen ansåg domstolen att det efterföljande interna förvärvet tidsmässigt och i övrigt endast framstod som ett led i att foga in det förvärvade bolaget i intressegemenskapen.

I ytterligare ett fall¹¹⁷ fann Högsta förvaltningsdomstolen att det fanns skäl att tillämpa ventilen. Domstolen konstaterade i detta fall att förvärvet av andelar som skett genom kontant nyemission föranletts av bolagets svaga resultat och behov av kapitaltillskott för att undvika betalningssvårigheter och i förlängningen konkurs. Domstolen anförde att vid dessa förhållanden och då intern finansiering av utgifter för driften till lägsta möjliga kostnad får anses affärsmässigt motiverad finns det skäl att tillämpa ventilen.

Högsta förvaltningsdomstolen har också prövat vad som avses med att det i 24 kap. 10 b § första stycket IL anges att fråga ska vara om förvärv av en delägarrätt från ett företag i intressegemenskapen (HFD 2011 ref. 90 V). Domstolen har i detta avseende funnit att förvärv av andelar genom nyemission omfattas av regleringen.

Vidare har Högsta förvaltningsdomstolen funnit att skulder som har sin grund i obetalda räntor inte omfattas av ränteavdragsbegränsningen då en sådan skuld inte kan anses hänförlig till förvärvet av andelen (mål nr 4797-10).

I HFD 2012 ref. 6 fann domstolen att lagen (1995:575) mot skatteflykt inte var tillämplig då ett kommunalt bolag omstrukturerat ett lån till ett företag utanför intressegemenskapen.

Mål nr 6063-11 gällde uttrycket ”den som faktiskt har rätt till inkomsten” i den s.k. tioprocentregeln.

6.17.4 Skatteverkets kartläggning

6.17.4.1 2009-års uppdrag

I regleringsbrevet för 2009 gav regeringen Skatteverket i uppdrag att göra en bredare kartläggning av förekomsten av ränteavdrag i företagssektorn och utvärdera behovet av ytterligare avdragsbestämmelser. Uppdraget redovisades den 14 december 2009 i rapporten Ränteavdrag i företagssektorn. I rapporten anges bl.a. följande.

Det finns svårigheter med att få fram användbara uppgifter som på ett mer över-

¹¹⁵ HFD 2011 ref. 90 II, III och IV samt mål nr 7649-09.

¹¹⁶ HFD 2011 ref. 90 I, HFD 2012 not 3 och mål nr 6062-11.

¹¹⁷ HFD 2011 ref. 90 V.

gripande plan visar på problemens omfattning, men sammanfattningsvis kan ändå vad gäller kartläggningen anges att koncernintern skuldsättning används i hög utsträckning vid såväl interna som externa förvärv av dotterbolag. Koncernintern skuldsättning etableras även på andra sätt. Det finns stora möjligheter att strukturera koncernerna och låneförhållandena så att avdrag får göras för räntan i Sverige och att räntemottagaren inte beskattas alls eller mycket lågt. Härigenom finns det incitament för att etablera koncerninterna skulder och strukturera ägande och skuldförhållanden så att ett gynnsamt sammanlagt skatteutfall uppnås för koncernen. I hur hög utsträckning detta sker har inte varit möjligt att få fram med de verktyg som Skatteverket förfogar över. Det finns dock anledning att förmoda att detta sker i mycket hög utsträckning. Härutöver kan konstateras att det inom i vart fall leveraged buyout sektorn (benämns ofta som s.k. riskkapitalförvärv) är så att den finansieringskostnad (avseende såväl externa som interna lån) som uppstår vid externa uppköp av bolag eller koncerner regelmässigt trycks ned i och belastar det uppköpta bolaget eller koncernen. Så får förmodas ske i hög utsträckning även vid andra externa uppköp av bolag eller koncerner. Hur de nya ränteavdragsbegränsningsreglerna i 24 kap. 10 a–10 e §§ inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, fungerar är det ännu för tidigt att ha en uppfattning om. I ett hänseende föreslås dock en utvidgning av dessa regler. Skatteverket har försökt ta reda på i vad mån företagen redan nu anpassar sig till den s.k. tioprocentsregeln i 24 kap. 10 d § IL, så att mottagaren av räntan beskattas med tio procent eller knappt däröver i stället för noll i beskattning, med påföljd att avdrag för ränteutgiften medges. Det finns indikationer på att en anpassning sker, men omfattningen är oklar. Skatteverket anser att det är lämpligt att undantaget i 24 kap. 10 d § andra stycket IL görs generellt tillämpligt. Skatteverket bedömer att en sådan ändring på ett effektivt sätt kommer att medföra en självsanering. Företagen kommer inte att vidta de mest utstuderade skatteplaneringsförfarandena. Utöver denna utvidgning föreslås att det införs en bestämmelse (på samma sätt som gäller beträffande lagen 1995:575 om skatteflykt) om att beslut med anledning av denna utvidgade möjlighet ska kunna fattas till den skattskyldiges nackdel inom

de normala eftertaxeringsfristerna, oavsett om oriktig uppgift lämnats.

6.17.4.2 2010-års uppdrag

I regleringsbrevet för 2010 har Skatteverket fått i uppdrag att fortsätta arbetet med kartläggningen av ränteavdragen. Uppdraget redovisades den 14 mars 2011 i rapporten Ränteavdrag i företagssektorn – Fortsatt kartläggning. I rapporten anges bl.a. följande.

Skatteverket gör bedömningen att den slutsats som gjordes i 2009 års rapport om att koncernintern skuldsättning används i hög utsträckning vid såväl interna som externa förvärv av dotterbolag och att koncernintern skuldsättning etableras även på andra sätt fortfarande har giltighet. Enligt Skatteverket är intrycket att planeringsaktiviteten inte minskat inom detta område. Tioprocentsregeln har, som den nu är utformad, oönskade effekter. En del koncerner väljer att få till stånd en beskattning av räntemottagaren på minst tio procent. En sådan effekt har dubbel negativ påverkan. Om ett svenskt bolag reducerar sin skatt så reduceras statens skatteinkomster, men detta får i förlängningen även antas ha alternativa positiva effekter eftersom bolaget erhåller större resurser för att driva verksamheten. Men om det svenska beskattningsunderlaget reduceras utan att företaget får del av dessa pengar utan dessa i stället betalas till en utländsk stat får varken svenska staten eller företaget del av dessa pengar och då uppnås inte dessa alternativa positiva effekter (annat än med belopp motsvarande mellanskillnaden mellan den svenska skatten och den utländska). Tioprocentsregeln bör ändras eller kompletteras så att koncerninterna skuldetableringar som dikteras av skatteskäl motverkas även om räntemottagaren beskattas med minst tio procent. Utöver att tioprocentsregeln har oönskade effekter så har även andra problem uppmärksamats. I den slutliga utformningen av lagstiftningen valde man att smalna av tillämpningsområdet, vilket innebär att lagstiftningen bl.a. inte omfattar koncerninterna lån för finansiering av utdelningar och för förvärv av koncerninterna fordringar. Enligt Skatteverket har hittills några sådana fall uppmärksamats av vardera slaget och det har då genomgående gällt mångmiljardbelopp.

6.17.4.3 2011-års uppdrag

Skatteverket har i regleringsbrevet för 2011 fått i uppdrag att under 2011 fortsätta arbetet med analysen och kartläggningen av ränteavdragsbegränsningsreglerna, bl.a. mot bakgrund av erfarenheterna av 2010 års taxering. Uppdraget redovisades den 19 december 2011 i rapporten *Ränteavdrag i företagssektorn – Fortsatt kartläggning*. I rapporten anges bl.a. följande.

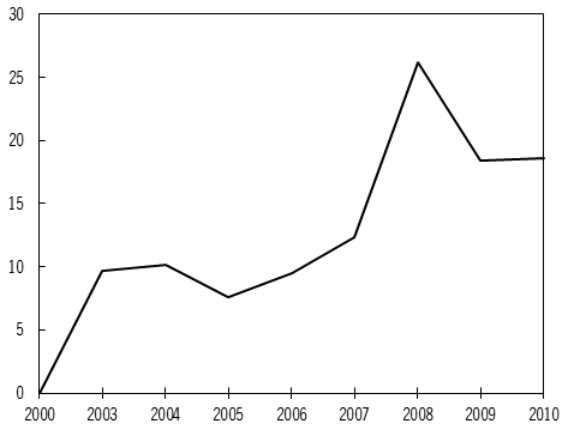
De slutsatser som drogs i 2009 års rapport är fortfarande gällande. Utifrån fokus på företeelser som kan anses innebära ett missbruk av ränteavdragsrätten är det generella grundproblemet att det finns ett mycket stort incitament till att av skatteskäl etablera koncerninterna skuldförhållanden och få höga ränteavdrag (ibland kan avdrag för samma ränteutgift medges i ytterligare ett land) som inte motsvaras av beskattning hos mottagaren och att dessa förhållanden skapas i mycket hög utsträckning och på olika sätt. Röntan betalas i många fall inte kontant, utan läggs till skulden. Därigenom kan skulden och ränteströmmarna fördubblas på en femårsperiod. Röntan på ägarlånen kan i enskilda fall uppgå till flera hundra miljoner kronor per år. När det gäller frågan om skatteplanering vid externa förvärv har man redan i 2009 och 2010 års rapporter sagt att den skatteplanering som kan göras vid interna förvärv också kan göras vid externa förvärv och att koncernerna i mycket hög utsträckning faktiskt också skatteplanerar på detta sätt. Härigenom kan koncernen erhålla avdrag i Sverige utan motsvarande beskattning i mottagarlandet. Skatteverkets verktyg för att få en överblick kring den totala omfattningen av problemet räcker inte till. Den sammanfattande bedömningen är trots allt att ränteavdrag avseende interna skulder etablerade i samband med externa förvärv av dotterbolag gäller betydligt större belopp än för interna skulder etablerade i samband med interna förvärv av dotterbolag. I vilken utsträckning det är ett problem med externa lån i detta sammanhang och om det förekommer andra problem i samband med externa lån har Skatteverket inte fokuserat på och kan därför inte göra någon kvalificerad bedömning av. Såvitt avser hur de nya ränteavdragsbegränsningsreglerna fungerar träffar dessa regler bara ett mycket smalt område, nämligen sådana räntor på interna skulder som uppkommit vid interna förvärv av

delägarrätter. Allt annat faller utanför tillämpningsområdet. Lagstiftningen omfattar bl.a. inte koncerninterna lån för finansiering av utdelningar, av förvärv av koncerninterna fordringar, av kapitaltillskott till dotterbolag som sedan gör ett internt förvärv av delägarrätter eller av obetald ränta som omfattas av lagstiftningen. Inom det mycket smalt avgränsade området som reglerna gäller får de efter Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden ändå i huvudsak anses fungera. Reglernas utformning med undantagsregler innebär dock en mycket hög belastning för Skatteverket. Fler företag än beräknat har åberopat undantagsreglerna. I de flesta fall sammanhänger svårigheterna i hanteringen med att en bedömning ska göras utifrån ett annat lands lagstiftning och förhållanden. Detta är oerhört svårt, kräver stora resurser och det har varit svårt att få vetskap om allt. Såvitt avser den s.k. tioprocentsregeln, så har den fortsatta kartläggningen visat att det är betydande ränteavdrag (9,3 miljarder kronor i årliga ränteavdrag, bara i de fall Skatteverket observerat) som erhålls i Sverige i fall där den interna fordringen placerats inom koncernen så att tioprocentsregeln blir tillämplig och att detta, som Skatteverket bedömer det, så gott som uteslutande gjorts av skatteskäl. Tioprocentsregeln har, som den nu är utformad, oönskade effekter. Enligt Skatteverket är detta ännu tydligare nu än vid tidigare rapporter. Den bör därför ändras eller kompletteras så att koncerninterna skuldetableringar som dikteras av skatteskäl motverkas även om räntemottagaren beskattas med minst tio procent. Härigenom motverkas att transaktioner bara eller huvudsakligen vidtas av skatteskäl. Enligt Skatteverket kan lagen (1995:575) om skatteflykt inte alls tillämpas i de fall tioprocentsregeln krav är uppfyllda.

Av Skatteverkets rapport framgår det även att det negativa räntenettet mot utlandet avseende direktinvesteringar har ökat. Denna ökning leder till en urholkning av den svenska bolagsskattebasen. År 2000 var räntenettet för direktinvesteringsslån, det vill säga differensen mellan räntorna på utländska direktinvesteringar i Sverige och svenska direktinvesteringar i utlandet, nära noll (se diagram 6.4). Sedan dess har räntenettet vuxit och har sedan 2008 varit omkring 20 miljarder kronor om året.

Diagram 6.4 Räntenetto för direktinvesteringsslån

Miljarder kronor



Källa: Skatteverket

6.17.4.4 2012-års delrapport angående välfärdssektorn

Regeringen gav den 1 december 2011 (Fi2011/4971) Skatteverket i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av skatteplanering i företag inom välfärdssektorn, särskilt vad avser skatteplanering med ränteavdrag. Slutredovisning av uppdraget ska ske senast den 31 december 2012. En delrapport överlämnades till Finansdepartementet den 26 april 2012. Av delrapporten framgår bl.a. följande.

Välfärdssektorn definieras som verksamheter inom områdena vård, skola och omsorg som helt eller delvis finansieras med skattemedel.

De flesta företag som kan hänföras till välfärdssektorn driver verksamheten i fristående företag som inte ingår i en koncern. Många av dessa företag är ganska små. Dessa företag och även svenskägda koncerner antas normalt inte utnyttja räntor i skatteplaneringssyfte. Dessa företag bedöms stå för ungefär två tredjedelar av den totala omsättningen hos välfärdsbolagen. Stora koncerner inom välfärdssektorn ägs normalt av riskkapitalfonder med säte i andra länder.

Förvävsstrukturer vid förvärv av koncerner inom välfärdssektorn skiljer sig inte från dem som förekommer generellt vid företagsförvärv. Detta innebär att vid förvärv, främst av riskkapitalbolag, arrangeras en förvävsstruktur med hög belåning hos ett svenskt förvävsbolag. Ränteavdragen, som avser såväl lån från ägare som banker, är så stora att de oftast eliminerar skatteunderlagen hos de förvärvade välfärdsbolagen.

Vad avser koncerner inom välfärdssektorn är bedömningen att ägande via riskkapitalfonder är vanligare än inom näringslivet i övrigt. En preliminär bedömning visar att ägarlånen vid riskkapitalbolagens förvärv är ovanligt stora jämfört med riskkapitalförvärv i övrigt. Normalt utgör ägarlånen 20–40 procent av den totala finansieringen, medan andelen ägarlån vid förvärv av välfärdskoncerner i en del fall överstiger 50 procent av finansieringen. Orsaken till detta är oklart.

Av de undersökta koncernerna uppgår de årliga ränteavdragen avseende förvärvsslån till ungefär 2,8 miljarder kronor, varav räntorna på ägarlånen uppgår till cirka 1,9 miljarder kronor. Av dessa koncerner betalar ett fåtal bolagsskatt av någon betydelse, trots att flera av verksamheterna genererar goda vinster. Inom vissa koncerner har det dessutom byggts upp stora skattemässiga underskott, totalt ungefär 2,7 miljarder kronor, vilka kan utnyttjas mot vinster under kommande år utan begränsning.

Den räntelagstiftning som föreslås gälla från 2013 bedöms, enligt Skatteverket, få en starkt begränsande effekt på etableringen av ägarlån. Även om ränteavdragen på ägarlån tas bort kan förluster från äldre år samt ränteavdrag på externa lån ändå leda till att bolagsskatt inte betalas under överskådlig tid. Om en mer neutral beskattning är önskvärd anser Skatteverket att även ränteavdrag på externa lån vid förvärv måste innefattas i regelsystemet.

6.17.4.5 2012 års delrapport avseende svenska juridiska personer som i praktiken inte beskattas för ränteinkomster

Den 26 april 2012 gav regeringen Skatteverket ett tilläggsuppdrag (Fi2011/4971) att även kartlägga och analysera förekomsten av skatteplanering i företag som enligt 24 kap. 10 a § inkomstskattelagen (1999:1229) anses vara i intressegemenskap med en svensk juridisk person som helt eller delvis är skattebefriad, t.ex. kommuner, eller som kan göra avdrag för utdelning, särskilt vad avser skatteplanering med ränteavdrag. Slutredovisning av tilläggsuppdraget ska ske senast den 30 juni 2013. Av delrapporten den 22 augusti 2012 framgår bl.a. följande.

Sammanfattningsvis visar undersökningen att skatteplanering med ränteavdrag varierar betydligt hos de svenska juridiska personer som

omfattas av uppdraget. Generellt sett är bilden att det förekommit och förekommer skatteplanering med ränteavdrag inom flera av de undersökta kategorierna av juridiska personer. Dock är denna oftast inte systematisk eller allmänt förekommande.

Den totala omfattningen av lån från kommuner till kommunbolag är 140 miljarder kronor. Knappt tio procent av Sveriges kommuner har utnyttjat s.k. interna räntesnurror. De nuvarande begränsningsreglerna avseende ränteavdrag vid interna andelsövertelser verkar dock vara effektiva för att förhindra denna typ av ränteavdrag. Räntenivåerna synes ligga på rimliga nivåer. Utredningsunderlaget är inte tillräckligt för att bedöma om skatteplanering med ränteavdrag förekommer vid sidan av de interna räntesnurrorna. En betydande andel av utlåningen torde avse förmedlade externa lån via kommuners internbanker. I sådana fall är skattefördelen begränsad. Det har observerats att vissa kommunbolag har flyttat om lånen till Kommuninvest i Sverige AB.

Det är sedan tidigare känt att investmentföretag skatteplanerar med ränteavdrag genom att finansiera dotterbolags interna och externa förvärv av andelar med lån. Detta har bekräftats vid den genomförda undersökningen. Sådan utlåning uppgår till minst 12 miljarder kronor. Räntenivåerna på dessa lån har varit relativt höga. I vissa fall har dock investmentföretaget lånat upp motsvarande belopp på marknaden och skattevinsten torde därför vara begränsad för koncernen avseende dessa lån.

Det finns en viss osäkerhet om i vilken omfattning AP-fonder skatteplanerar med ränteavdrag.

Kartläggningen ger inte något belägg för att inskränkt skattskyldiga ideella föreningar och stiftelser eller kooperativa ekonomiska föreningar har skatteplanerat med ränteavdrag. Underlaget för denna bedömning är dock delvis otillräckligt.

6.17.5 Företagsskattekommitténs uppdrag när det gäller ränteavdrag

I början av 2011 tillsattes Företagsskattekommittén. Av direktiven (dir. 2011:1) framgår bl.a. följande. Det finns en dubbel asymmetri i dagens företagsbeskattning som

sammantaget innebär att lånefinansierade investeringar gynnas jämfört med investeringar som finansieras med riskkapital i form av eget kapital. Kommittén ska därför undersöka om det är lämpligt att ta fram mer generellt utformade regler som begränsar ränteavdragen och om skattelättnader för eget kapital bör införas samt lämna förslag i dessa avseenden.

Det finns i princip två sätt att åtgärda eller begränsa effekterna av de olika slagen av asymmetrier. För det första kan avdrag för ränteutgifter begränsas i kombination med att skattebetalningarna från bolagssektorn sänks i motsvarande omfattning. För det andra kan det införas en lättnad i beskattningen av eget kapital, t.ex. genom att det införs ett avdrag för viss avkastning på eget kapital, vilket medför en lägre beskattning av riskkapital. Kommittén ska lämna förslag på ett mer heltäckande system som, om möjligt, kan ersätta de nuvarande ränteavdragsbegränsningarna och minska diskrimineringen av det egna kapitalet.

Kommitténs arbete ska slutredovisas senast den 1 november 2013.

6.17.6 Interna lån och affärsmässighet ur ett ekonomiskt perspektiv

Distinktionen mellan lån och aktier handlar i grunden om hur investerare i riskfyllda projekt fördelar risken mellan sig. Upp till nivån för lånebeloppet tillfaller all avkastning långivarna. Eventuell avkastning därutöver tillfaller aktieägarna. Aktier är mer riskfyllda eftersom det finns en större risk att de inte ger någon avkastning alls, men denna nackdel uppvägs av att avkastningen på aktier, till skillnad från lån, i princip är obegränsad uppåt. I många situationer är det lätt att identifiera affärsmässiga anledningar till varför företag i vissa lägen föredrar lån framför eget kapital eftersom lån och aktier har olika egenskaper. Aktieägarna får betalt sist och är efterställda i en konkurs, men i gengäld är den potentiella ersättningen obegränsad uppåt. Långgivaren däremot får betalt först, men kan inte erhålla ett bättre utfall än att lånet betalas av till fullo. Till skillnad från aktieägarna har långivarna en laglig rätt till räntebetalningar och återbetalning av lånet. Båda dessa rättigheter regleras i lånevillkoren. Om utbetalningarna uteblir har långgivaren möjligheten att begära låntagaren i konkurs, vilket ger

låntagaren incitament att fullgöra sina förpliktelser.

Möjligheten att välja mellan lån och eget kapital underlättar företagets kapitalförsörjning, inte minst genom att den bidrar till att lösa informationsproblem kring investeringsbeslut. Rangordningen mellan investerarna kan påverkas genom avtal om detta inom kategorierna långgivare respektive aktieägare. Efterställda (juniora) lån får betalt efter övriga långgivare. Preferensaktier får betalt före övriga aktieägare. Variationsrikedomen är stor i synnerhet för instrument som ligger i gränslandet mellan lån och eget kapital, det som kallas för mezzaninekapital.

Efterställda lån är mer riskfyllda än andra lån eftersom det finns en större risk att långgivarna inte får igen lånebeloppet och aktierna är av motsvarande anledning mer riskfyllda än de efterställda lånen. Efterställda lån kan tänkas tilltala investerare som vill ta lite mer risk, men ändå kräver avtalsenliga räntebetalningar.

I ekonomisk mening är det omtoverat att skilja mellan lån från aktieägarna – i synnerhet efterställda lån från aktieägarna – och aktiekapital. All avkastning som går åt till att betala räntan på lånet tillfaller långgivarna, och all avkastning därutöver tillfaller aktieägarna, vilka är desamma som långgivarna i det fall det rör sig om ett lån från företagets ägare. Skattemässigt behandlas finansiering genom lånat och eget kapital olika. Kostnaden för lånat kapital (ränta) får dras av. Däremot får normalt sett inte kostnaden för eget kapital (utdelning och värdeförändring) dras av. Skattebelastningen på egenfinansierade investeringar kan bli högre än skattebelastningen på investeringar som finansieras med lån. Företagets ägare har därför incitament att välja att skjuta till medel i form av lån i stället för eget kapital.

Ovanstående diskussion visar att det ur en ekonomisk synvinkel kan vara motiverat att inte bevilja ränteavdrag avseende lån till aktieägare. I sin enklaste form innebär detta att avdragsrätt för räntor inte bör få göras i de fall räntebetalningarna går till företagets ägare, direkt eller via en intressegemenskap. Emellertid måste det dock beaktas att det kan finnas situationer där en finansiering med hjälp av interna lån kan vara affärsmässigt motiverad. Utgångspunkten bör därför vara att affärsmässigt motiverade lån inte ska begränsas. Exempel på sådana affärsmässiga skäl kan vara koncerners likviditetshandling.

Här kan kostnadsfördelar uppstå när koncernen behåller differensen mellan in- och utlåning. Det kan också uppstå skalfördelar i samband med internbanksverksamhet (internbanken tar upp lån å hela koncernens vägnar och fördelar därefter krediterna i form av internlån).

6.17.7 Skattemässiga regler om ränteinkomster och ränteutgifter i några länder

6.17.7.1 Allmänt

Regelverk mot skatteplanering med ränteavdrag finns i ett flertal länder. Nedan följer en kortfattad beskrivning av vissa utländska regelverk som begränsar rätten till ränteavdrag.

6.17.7.2 Nederländerna

Nederländerna har underkapitaliseringsregler som blir tillämpliga om relationen lån/eget kapital överstiger 3:1 samtidigt som den överskjutande delen uppgår till ett belopp som är större än 500 000 euro. I sådant fall begränsas avdragsrätten för räntor under vissa förutsättningar och det oberoende av om lånen är från närstående eller inte. Begränsningen kan dock inte överstiga de räntor som avser lån från (eller som garanteras av) närstående. Även om rätten till avdrag blir begränsad behandlas räntan fortfarande som ränta och mottagarens beskattning påverkas inte.

Ränteutgifter, valutakursförluster och andra kostnader avseende ett antal olika typer av lån som direkt eller indirekt har uppburits från närstående företag eller närstående person (eller lån från tredje part som på visst sätt garanteras av närstående företag) får inte dras av om inte

- låntagaren visar att lånet tillsammans med de i övrigt aktuella rättshandlingarna baserats på sunda affärsmässiga överväganden, eller
- låntagaren visar att räntan hos räntemottagaren beskattas med en effektiv skattesats om minst tio procent beräknat på ett underlag enligt nederländska regler.

Vidare får räntemottagaren inte vara berättigad till avdrag för förluster från år före det att lånet beviljas. Inte heller får lånet beviljas för att

ränteintäkten ska kunna kvittas mot kommande förluster. De sistnämnda villkoren beror på att det krävs att räntan beskattas effektivt.

Från och med den 1 januari 2008 kan skattemyndigheten, även om mottagaren beskattas med tio procent, visa att transaktionerna inte vidtagits av sunda affärsmässiga skäl med påföljd att avdrag för räntan inte får göras.

De lån som omfattas är följande:

1. Lån för att möjliggöra utdelning eller återbetalning av kapital från låntagaren, eller från ett till denne närstående företag, till ett närstående företag eller en närstående person.
2. Lån för att låntagaren ska förvärva andelar eller liknande rättigheter i ett bolag som innan och/eller efter förvärvet är närstående företag. Även kapitaltillskott till sådant företag omfattas. Enligt uttalanden i förarbetena kan externa förvärv omfattas i fall som är mycket artificiella och bara syftar till att erhålla ränteavdrag, t.ex. när det förvärvande företaget redan har medel för att göra förvärvet men töms på medel genom utdelning som sedan på omvägar kommer tillbaka som ett lån från ett bolag i ett skatteparadis.
3. Lån där låntagaren i sin tur lämnar ett kapitaltillskott e.dyl. till ett närstående företag (som kan vara långivaren). Tillskottsgivaren måste således vara ett nederländskt skattesubjekt. Denna regel exemplifieras av att ett nederländskt moderbolag lämnar ett kapitaltillskott till ett dotterbolag, som i sin tur använder tillskottet för utlåning till moderbolaget eller till ett annat av moderbolagets dotterbolag.

Nederländerna har även regler som innebär att ett lån (hybridinstrument) under vissa förutsättningar behandlas som eget kapital hos låntagaren och därmed även som kapitaltillskott från långivaren (avser främst lån som saknar återbetalningstidpunkt, är efterställda andra lån och där "räntan" är beroende av "låntagarens" resultat etc.). Följaktligen får avdrag inte göras för ränta eller för en kursförlust.

Avdrag får inte heller göras för räntor eller kursförluster på lån från närstående företag där

lånets löptid är oändlig eller överstiger tio år och vissa andra förutsättningar är uppfyllda.

I början av juni 2012 lämnade den nederländska regeringen ett lagförslag till parlamentet som ska förhindra överdriven skuldfinansiering vid förvärv. Kombinationen av ränteavdrag och det nederländska systemet för beskattning inom en företagsgrupp har inneburit en dränering av skattebasen. Reglerna innebär att ränteavdragsbegränsningsreglerna utvidgas till att vid sidan av interna lån också omfatta externa lån vid förvärv av andelar i nederländska bolag. De nya reglerna tillämpas endast om ränteavdragen inte redan är begränsade på grund av de andra ränteavdragsbegränsningsreglerna. Ett avdragsutrymme beräknas som skillnaden mellan priset för företagsförvärvet och moderföretagets egna kapital. Av de sammanlagda ränteutgifterna får så stor kvotdel dras av som avdragsutrymmet utgör av de samlade skulderna. Från avdragsbegränsningarna föreslås vissa undantag, bland annat en beloppsgräns och undantag för lån i samband med att företagen expanderar sin affärsverksamhet. Innan förslaget kan träda i kraft den 1 januari 2013 måste det antas av parlamentet.

6.17.7.3 Danmark

Danmark har underkapitaliseringsregler som är tillämpliga på företag eller koncerner som direkt eller indirekt kontrollerar mer än 50 procent av kapitalet eller rösterna i ett danskt låntagande bolag (eller ett utländskt låntagande bolags fasta driftställe i Danmark). Om lånet överstiger 10 miljoner danska kronor och relationen mellan alla lån och eget kapital överskrider 4:1 vid beskattningsårets utgång är reglerna tillämpliga. Avdrag för räntor m.m. begränsas för lån från kontrollerande företag och lån som ett sådant företag ställt säkerhet för. Reglerna är inte tillämpliga om låntagaren kan visa att likvärdiga lån och lånevillkor skulle kunna ha erhållits från en fristående part.

Vidare finns särskilda regler med syfte att förhindra avdrag (främst ränteavdrag) i ett danskt företag när motsvarande intäkt inte beskattas i mottagarlandet på grund av att det danska företaget inte behandlas som ett skattesubjekt utan delägarbeskattas i det andra landet. Det danska bolaget behandlas då som en filial till det utländska bolaget och inte som ett danskt

skattesubjekt. Samtliga tillgångar och skulder som ägs av det danska företaget anses knutna till företagets fasta driftställe i Danmark. Detta gäller endast när det andra landet är ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller ett land med vilket Danmark har ett skatteavtal. För räntebetalningar till bolag i övriga länder kan det i stället bli aktuellt med källskatt.

Om ett företag har en skuld till ett annat kontrollerande företag som hör hemma utomlands och fordringen enligt det andra landets regler betraktas som tillfört kapital behandlas skulden skatterättsligt som eget kapital. I dessa fall anses räntebetalningar vara utdelning och får därför inte dras av.

Under 2007 genomfördes ett paket med ändringar som bl.a. innehåller begränsningar av avdragsrätten för räntebetalningar för bolag och andra juridiska personer. Syftet var att motverka aggressiv skatteplanering och uppnå en mer likformig fördelning av skattebelastningen samt att finansiera en sänkning av bolagsskattesatsen från 28 procent till 25 procent. Avdragsbegränsningarna innehåller en huvudregel och en kompletteringsregel (EBIT¹¹⁸-regel). Huvudregeln maximerar avdraget i relation till det skattemässiga värdet av bolagets tillgångar. Avdragsrätten begränsas även för räntor på skulder till icke närstående långivare. Räntor som inte har fått dras av får inte föras vidare till nästa år. Enligt kompletteringsregeln får avdrag för ett enskilt bolags nettofinansieringsutgifter göras med högst ett belopp om 80 procent av EBIT. Regeln gäller alla skulder. Outnyttjade avdrag får föras vidare till nästa år. För båda reglerna gäller att det är avdrag för nettofinansieringsutgifter som begränsas. Begränsningarna gäller endast om koncernens nettofinansieringsutgifter överstiger 21,3 miljoner danska kronor. För företag som ingår i en dansk sambeskattnings beräknas begränsningarna på koncernnivå och görs sedan proportionella för respektive koncernföretag.

Reglerna om avdragsbegränsningar tillämpas först efter det att underkapitaliseringsreglerna har tillämpats, dvs. tillämpning sker enligt följande ordning: 1) underkapitaliseringsregler,

2) huvudregeln, 3) kompletterings-/EBIT-regeln.

Mellan 2009 och 2011 har vissa ändringar gjorts av lagstiftningen både i skärpande och lättande riktning, bl.a. har huvudregeln stramats upp på så sätt att vid beräkningen av underlaget för ränteavdrag ska värdet på utländska aktier skrivas ned på sju år.

6.17.7.4 Frankrike

De franska underkapitaliseringsreglerna gäller fr.o.m. 2007 alla lån från företag i intressegemenskap. De tillämpas inte på banker och liknande kreditinstitut. Till detta "bankundantag" räknas också företag som ansvarar för koncernens cash-pool.

Först undersöks om räntesatsen överstiger medelvärdet av tvåårsräntor avseende lån som lämnas av fristående kreditinstitut. Om så är fallet är den överskjutande delen av räntebetalningen att anse som en utdelning som inte får dras av. En högre räntesats kan dock godtas om företaget visar att den är armlängdsmässig. Sistnämnda möjlighet finns emellertid inte om lånen lämnas av ett direkt aktieägende bolag.

Även om räntan uppfyller armlängdsmässiga villkor kan avdrag vägras om räntan samtidigt överstiger

- en teoretisk ränta som beräknas med utgångspunkt från en 1,5:1-kvot mellan intern skuld och eget kapital per bokslutsdagen, 25 procent av en justerad rörelsevinst före internränta, avskrivning, vissa leasingavgifter och skatt, samt
- mottagen ränta från företag i intressegemenskap.

Ränta för vilken avdrag vägras i steg två anses fortfarande som ränta och kan rullas vidare till efterföljande år, dock med en avtrappning med 5 procent per år. Vidare kan företag som anses underkapitaliserade enligt ovan nämnda kriterier medges avdrag om det kan visa att förhållandet mellan dess skulder och eget kapital inte är större än motsvarande förhållande sett till koncernen som helhet. Räntor upp till ett belopp om 150 000 euro får också alltid dras av.

En speciallagstiftning, l'amendement Charasse, syftar till att förhindra skulder trycks ned till franska bolag inom en koncern. Om ett franskt förvärvande bolag uppträder som köpare

¹¹⁸ "Earnings Before Interest and Taxes", dvs. inkomster före räntor och skatter.

av ett bolag från sin aktieägare och finansierar förvärvet med lån kan avdragsrätten för räntan begränsas. Detta förutsätter att det förvärvande bolaget och det förvärvade bolaget väljer att konsolideras skattemässigt. Denna lag riktar sig mot rent koncerninterna överlåtelser och tillämpas inte om det förvärvade bolaget nyligen förvärvats till koncernen.

Frankrike har en särskild begränsningsbestämmelse avseende räntebetalningar till företag i s.k. icke-samarbetsvilliga jurisdiktioner. Som huvudregel får sådana räntebetalningar inte dras av, men kan få dras av om gäldenären kan visa att en verklig transaktion ligger till grund för räntebetalningen. Sedan den 1 januari 2011 gäller att den skattskyldige dessutom måste visa att transaktionens huvudsakliga syfte och effekt inte är att flytta ut vinster från Frankrike.

6.17.7.5 Tyskland

I samband med en skattereform, vars övergripande syfte var att göra det tyska skattesystemet mer attraktivt för utländska investerare, bl.a. genom att sänka bolagsskatten från 40 procent till 30 procent, infördes från och med 2008 begränsningar i avdragsrätten för ränta. Dessa har sedan ändrats vid två tillfällen under 2009.

Avdragsbegränsningen infördes för att ge incitament till att i högre utsträckning finansiera företag med eget kapital i stället för med lånat kapital samt för att förhindra att inkomster överförs till utlandet. Den nya avdragsbegränsningen (i det följande räntespärren) ersatte de tyska underkapitaliseringsreglerna. Räntespärren innebär att avdrag får göras för ränteutgifter till den del de motsvaras av ränteinkomster och därutöver endast för nettoränteutgifter (skillnaden mellan ränteutgifter och andra avgifter till långivarna och motsvarande inkomster) som inte överstiger 30 procent av skattemässig EBITDA¹¹⁹. Nettoränteutgifter som inte kan dras av får rullas vidare till nästa år och läggs, vid beräkningen av ränteavdraget, till det årets ränteutgifter. Det kan dock tilläggas att det i Tyskland även finns generella regler för att

begränsa förtäckta vinstöverföringar både till juridiska och fysiska personer inom en intressegemenskap. Avdragsrätten för räntor kan således komma att begränsas även enligt dessa regler.

För att förbättra förutsättningarna för tillväxt i spåren av finanskrisen mildrades reglerna om räntespärren i slutet av 2009 på olika sätt, bl.a. genom att även oanvänd EBITDA får rullas framåt i tiden samt genom justeringar av vissa gränsvärden, i enlighet med vad som framgår nedan. Rullningen av EBITDA innebär att den del av årets beräknade EBITDA som överstiger den nettoräntekostnad som får dras av, kan utnyttjas följande fem år genom att räntor som på grund av 30-procentsspärren inte kan dras av mot innevarande års EBITDA i stället får dras av till den del de ryms inom framåttrullad EBITDA från föregående år. Kvarvarande EBITDA, som får rullas vidare till följande år, minskas i motsvarande mån. De räntor som inte heller har kunnat dras av mot framåttrullad EBITDA får rullas vidare till nästa år.

Räntespärren gäller för såväl interna som externa lån och för såväl inhemska som gränsöverskridande förhållanden, samt för såväl aktiebolag som handelsbolag.

Som huvudregel gäller bestämmelserna det enskilda bolaget. Om företaget ingår i en skattemässig enhet gäller de i stället hela enheten. Medan överränta enligt underkapitaliseringsreglerna behandlades som utdelning, och därför kunde vara skattefri hos det mottagande bolaget, utgör överränta enligt de nya reglerna skattepliktig inkomst för mottagaren.

Räntespärren gäller inte om någon av följande förutsättningar är uppfyllda:

- Nettoräntekostnaderna understiger 3 miljoner euro.
- Företaget i fråga kan inte redovisningsmässigt konsolideras med och dess finansierings- och affärsstrategi kan inte bestämmas enhetligt med, ett eller flera andra företag.
- Företagets andel eget kapital i förhållande till företagets totala redovisningsmässiga balansomslutning är högre eller understiger inte motsvarande kvot för koncernen med mer än två procentenheter.

Även om någon av förutsättningarna i andra eller tredje strecksatsen är uppfyllda undantas

¹¹⁹ "Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization", dvs. inkomster före räntor, skatter och avskrivningar.

kapitalassociationer inte från räntespärren i vissa fall. Det är fråga om situationer där mer än 10 procent av bolagets räntenetto går till en andelsägare som äger mer än 25 procent av andelarna i företaget, till en närstående person till denne eller en tredje person som står i förbindelse med dessa. Det är företaget som ska visa att dessa förutsättningar inte föreligger.

6.17.7.6 Förenade kungariket

Förenade kungarikets underkapitaliseringsregler har alltid varit nära knutna till regelsystemet för internprissättning. År 1995 upprättade skatteförvaltningen riktlinjer för hur finansieringsstrukturer inom globala koncerner borde vara utformade för att uppfylla armlängdskravet. Riktlinjerna följde den praxis som utformats under en längre period. Om skulderna för den inhemska delen av koncernen understeg det egna kapitalet (kvot 1:1) och kvoten räntor i förhållande till inkomst inte översteg 1:3 skulle finansieringsstrukturen i princip godtas.

Från och med 2004 finns underkapitaliseringsreglerna inom ramverket för internprissättningsreglerna. Underkapitalisering behandlas som en fråga om finansiell internprissättning där man, för att avgöra om underkapitalisering föreligger, tittar på varje aspekt av lån respektive utlåning. I grunden bygger reglerna på armlängdsprincipen i artikel 9 i OECD:s modellavtal (Model Tax Convention on Income and Capital). Förenade kungarikets skatteförvaltning har publicerat detaljerade riktlinjer med exempel för att illustrera tillämpningen av de nya reglerna. De ska tolkas i enlighet med OECD:s principer.

En inledande och grundläggande förutsättning för att frågor om underkapitalisering ska aktualiseras är att inblandade subjekt företar dispositioner som avviker från sådana som skulle ha gjorts mellan oberoende parter.

En annan förutsättning är att inblandade subjekt står i en viss relation till varandra när den aktuella dispositionen företogs eller någon gång under sex månader därefter. Vad som avses är direkt eller indirekt deltagande i förvaltning, kontroll eller kapitalet i övriga berörda subjekt. Med kontroll avses förmågan att bestämma över annan, oavsett om det beror på aktieinnehav, röstandelar, bolagsordning eller aktieägaravtal.

En tredje förutsättning är att dispositionen potentiellt ger en eller flera av inblandade subjekt en fördel vid beskattningen i Förenade kungariket. Så är fallet om vinsterna minskar eller förlusterna ökar i Förenade kungariket.

Om dessa förutsättningar är uppfyllda ska vinsterna eller förlusterna för den gynnade parten vid beskattningen i stället beräknas baserat på dispositioner som uppfyller armlängdsprincipen. Ett nekat avdrag för en ränteutgift leder inte till att räntan omklassificeras som utdelning vid beskattningen utan den behåller sin karaktär som räntebetalning samtidigt som någon källskatt inte behöver innehållas på en sådan betalning till en utländsk mottagare. Om vinsten eller förlusten justeras kan en långivare som betalar brittisk bolagsskatt kräva en kompensatorisk justering för att dubbelbeskattning inte ska uppstå genom att låntagaren inte får avdrag för räntan samtidigt som mottagaren beskattas för den.

Internprissättningsreglerna gäller inte för små och medelstora företag enligt den definition som den Europeiska kommissionen använder (i sin rekommendation 2003/361/EG från den 6 maj 2003) under förutsättning att de aktuella transaktionerna har gjorts med företag i länder som har ingått skatteavtal med Förenade kungariket och som innehåller en icke-diskrimineringsklausul. Företagen kan dock välja att under en viss period inte omfattas av undantaget. Ett sådant val är oåterkalleligt.

Under år 2005 har nya regler om skattearbitrage införts i syfte att försvåra för företag att dra nytta av gränsöverskridande sådana möjligheter. Reglerna gäller endast transaktioner som involverar användningen av ett hybridföretag eller ett hybridinstrument. Vidare blir regelverket endast tillämpligt om skatteförvaltningen uppmanar berört företag att lämna eller ändra dess deklaration med beaktande av det aktuella regelverket. Det bedöms därför att de flesta företagen inte kommer att behöva tillämpa denna anti-arbitragelagstiftning.

I sak skiljer lagstiftningen mellan avdragsfall och inkomstfall. Avdragsreglerna gäller när förekomsten av ett hybridföretag eller ett hybridinstrument leder till ett större avdrag vid beskattningen i Förenade kungariket än annars. Det kan vara fråga om situationer där avdraget inte motsvaras av en inkomst i Förenade kungariket eller där samma utgift leder till

dubbla avdrag. För att reglerna ska bli tillämpliga krävs därutöver att det huvudsakliga syftet med transaktionerna är att uppnå en skattefördel i Förenade kungariket. Det ska bedömas om transaktionen som leder till avdrag skulle ha genomförts i avsaknad av hybridföretaget eller hybridinstrumentet, om den i så fall skulle ha avsett samma belopp samt om den skulle ha genomförts under samma förhållanden och med samma villkor.

Inkomstfallen är relativt begränsade och avser situationer där ett belopp som motsvarar ett kapitaltillskott till ett brittiskt företag inte beskattas hos mottagaren samtidigt som det leder till avdrag för betalaren.

I de angivna avdrags- och inkomst-situationerna kan skatteavdraget begränsas helt eller delvis.

Vid sidan av reglerna om underkapitalisering infördes 2009 särskilda regler om ett världsomspännande skuldtak (worldwide debt cap) som tillämpas från och med den 1 januari 2010. Syftet med de nya reglerna är att begränsa avdragen för finansiella kostnader i Förenade kungariket till bruttot av koncernens konsoliderade externa finansiella kostnader, för att hindra koncerner från att erodera skattebasen i Förenade kungariket med ränte- eller andra finansiella kostnader, när koncernen som helhet inte har motsvarande kostnader till externa kreditgivare.

Reglerna är tillämpliga på koncerner om någon medlem i den är ett stort företag enligt den definition som den Europeiska kommissionen använder (i bilagan till rekommendation 2003/361/EG från den 6 maj 2003). Till koncernen räknas företag som äger 75 procent av andelarna i ett annat företag eller som är berättigat till åtminstone så stor del av företagets utdelning, eller av företagets tillgångar vid en konkurs. Företag som väsentligen får sina inkomster från utlåningsverksamhet, försäkringsverksamhet eller från handel med finansiella instrument är undantagna från reglerna och räknas således inte till koncernen. Vidare finns ett inträdestest som avser att från reglernas tillämpningsområde utesluta den majoritet av koncerner som inte skulle träffas av några avdragsbegränsningar om de fullföljde de mer ingående beräkningar som reglerna kräver. Enligt inträdestestet behöver en koncern inte tillämpa regelverket om gruppens nettoskuld i Förenade kungariket är lägre än 75 procent av

koncernens globala bruttoskuld. För de företag som måste tillämpa reglerna innebär de i korthet att om ett ”testbelopp”, som i princip motsvarar nettot av finansieringskostnaderna hos relevanta koncernbolag i Förenade kungariket, överskrider ”det tillgängliga beloppet”, som i princip motsvarar bruttot av finansieringskostnaderna för den världsomspännande koncernen, under någon av den världsomspännande koncernens räkenskapsperioder så får de överskjutande finansiella kostnaderna i Förenade kungariket inte dras av. Inom regelverket finns särskilda regler som syftar till att förhindra kringgåenden.

Den brittiska skatteförvaltningen har utfärdat detaljerade riktlinjer avseende reglernas tillämpning.

6.17.7.7 Finland

Den 12 april 2012 remitterade det finska finansdepartementet ett förslag om ränteavdragsbegränsningar. Enligt förslaget ska bestämmelserna träda i kraft den 1 januari 2013.

Innebörden av förslagens huvudpunkter är i korthet följande. Avdragsbegränsningen är generell och baserar sig på EBITDA vid beskattningen. Detta betyder att begränsningen av ränteavdragen ska prövas mot den beskattningsbara inkomsten före räntor, avskrivningar, skatter samt övriga förluster eller värdeändringar av finansieringstillgångar. Begränsningen föreslås gälla både inhemska och utländska företag samt vissa kommanditbolags intäkter. Ränteavdragsbegränsningen föreslås gälla både nationella och gränsöverskridande räntebetalningar. Nettoräntekostnader dvs. räntekostnader minskade med ränteinkomster föreslås inte få dras av till den del de överstiger 30 procent av EBITDA. Detta betyder att räntekostnader alltid får dras av till den del de inte överstiger ränteintäkterna. De räntekostnader som överstiger 30-procents-regeln kan dessutom rullas vidare och dras av från intäkterna under kommande år till den del de inte överstiger det årets avdragsbegränsningar. En undantagsregel föreslås, enligt vilken nettoräntekostnader kan – oberoende av 30-procentsregeln – dras av till den del (i) de överstiger nettoräntekostnader mellan parter i intressegemenskap eller (ii) nettoräntekostnaderna under skatteåret är högst 500 000 euro.

Begränsningen kan i vissa situationer också gälla lån för vilka en part i intressegemenskapen har lämnat en garanti och för s.k. back-to-back-lån där en av parterna i intressegemenskapen är involverad.

Med intressegemenskap avses direkt eller indirekt bestämmanderätt mellan parterna i ett skuldförhållande. Bestämmanderätt kan uppstå t.ex. på basis av direkt eller indirekt ägande i aktiekapitalet eller rösträtt eller rätten att utse medlemmar i den andra partens styrelse eller utövande av faktiskt bestämmande inflytande över den andra parten.

6.17.7.8 Spanien

Den 30 mars 2012 aviserade den spanska regeringen sin budget där det ingår ändringar av företagsbeskattningen som gäller med omedelbar verkan. I budgeten ersätts Spaniens underkapitaliseringsregler med generella ränteavdragsbegränsningsregler som utgår från EBITDA.

Reglerna innehåller en generell begränsning av avdrag för nettofinansieringskostnader som överstiger 30 procent av vinsten före ränta, skatt och avskrivningar (EBITDA). Ränteutgifter som underkänns enligt ränteavdragsbegränsningsregeln får rullas vidare under 18 år. Dessutom tilläts utnyttjade räntekostnader till den del de understiger 30-procentsgränsen öka denna gräns de följande 5 åren.

30-procentsgränsen gäller inte nettokostnader upp till 1 miljon euro, företag som inte ingår i en intressegemenskap under vissa förutsättningar eller kreditinstitut.

Vidare aviserades införandet av en särskild regel som ska förhindra att skulder trycks ner i en intressegemenskap. Enligt den regeln får räntekostnader inte dras av om de beror på skulder inom intressegemenskapen för att förvärva andelar i andra företag i intressegemenskapen oavsett om de hör hemma i Spanien eller inte. Företaget ska emellertid ha möjlighet att visa att transaktionen baseras på sunda affärsmässiga skäl, varvid avdrag får göras.

6.17.8 Behovet av att motverka skatteplanering med ränteavdrag

Regeringens bedömning: Trots de ränteavdragsbegränsningsregler som infördes 2009 och som

gäller vissa skuldförhållanden inom en intressegemenskap har företagen stora möjligheter att genom skatteplanering med ränteavdrag undgå bolagsbeskattning i Sverige. Eftersom denna möjlighet utnyttjas i mycket hög utsträckning bör avdragsmöjligheterna för ränteutgifter begränsas ytterligare för att skydda den svenska bolagsskattebasen.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har berört frågan om det föreligger ett behov av lagstiftning instämmer i att det finns ett behov av att motverka aggressiv skatteplanering med ränteavdrag. Flera remissinstanser har dock synpunkter på valet av metod för att begränsa avdragsrätten samt synpunkter på hur reglerna ska utformas. *Svenska Riskkapitalföreningen (SVCA)*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Sveriges Redovisningskonsulters Förbund (SRF)* och *FAR* anser att regeringen bör invänta arbetet i Företagsskattekommittén.

Skälen för regeringens bedömning: Reglerna om avdragsrätt för räntor i inkomstlagen näringsverksamhet ändrades den 1 januari 2009 (prop. 2008/09:65). Lagändringen innebar att möjligheten att göra ränteavdrag vid internt finansierade förvärv av delägarätter från ett företag inom intressegemenskapen begränsades. Syftet med lagändringen var att stoppa rent konstlade upplägg inom en intressegemenskap.

Externa förvärv av delägarätter och externa lån omfattas inte av ränteavdragsbegränsningsreglerna. I förarbetena (prop. 2008/09:65 s. 45) uttalas dock bl.a. följande. ”Även om externa lån och externa förvärv i vissa fall kan utnyttjas för skatteplanering med hjälp av ränteavdrag har de fall som identifierats av Skatteverket rört intern skatteplanering. Om det skulle visa sig att även skatteplanering vid t.ex. externa förvärv eller externa lån utgör allvarliga hot mot den svenska bolagsskattebasen avser regeringen återkomma med regeländringar som motverkar detta.”

I de rapporter som Skatteverket har lämnat anges bl.a. att det är vanligt att den finansieringskostnad avseende både externa och interna lån som uppstår vid externa uppköp av bolag och koncerner belastar det uppköpta bolaget eller den uppköpta koncernen. Enligt Skatteverket är det generella grundproblemet att det finns ett

mycket stort incitament till att av skatteskal etablera koncerninterna skuldförhållanden. När det gäller skatteplanering vid externa förvärv konstaterar Skatteverket att samma form av skatteplanering som kan göras vid interna förvärv också kan göras vid externa förvärv och att koncernerna i mycket hög utsträckning faktiskt skatteplanerar så. Skatteverkets bedömning är att ränteavdrag avseende interna skulder etablerade i samband med externa förvärv av dotterbolag gäller betydligt större belopp än för interna skulder etablerade i samband med interna förvärv av dotterbolag. När det gäller interna förvärv anger Skatteverket att betydande ränteavdrag erhålls i Sverige i fall där den interna fordringen placerats inom koncernen så att tioprocentregeln blir tillämplig och att detta så gott som uteslutande gjorts av skatteskal. Av Skatteverkets rapport 2011 framgår det även att det negativa räntenettet mot utlandet avseende direktinvesteringsslån har ökat.

Under hösten 2011 fick frågan om ränteavdrag ytterligare aktualitet beträffande företag inom den skattefinansierade välfärdssektorn. Regeringen gav därför Skatteverket i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av skatteplanering i företag inom välfärdssektorn, särskilt vad avser skatteplanering med ränteavdrag. Av Skatteverkets delrapport den 26 april 2012 framgår bl.a. följande. Enligt Skatteverkets preliminära uppgifter uppgår de årliga ränteavdragen avseende förvärvslån i de undersökta koncernerna till ungefär 2,8 miljarder kronor, varav räntorna på ägarlånen uppgår till cirka 1,9 miljarder kronor. Av dessa koncerner betalar ett fåtal bolagsskatt av någon betydelse, trots att flera av verksamheterna genererar goda vinster. Inom vissa koncerner har dessutom byggts upp stora skattemässiga underskott, totalt ungefär 2,7 miljarder kronor, vilka kan utnyttjas mot vinster under kommande år utan begränsning. Det framgår att flertalet av de undersökta välfärdskoncernerna använder sig av gränsöverskridande ägarlån för att få fullt ränteavdrag i Sverige samtidigt som ingen beskattning sker av ränteinkomsten hos det långivande koncernbolaget. Skatteverket bedömer att ägarlånen står för en högre andel av förvärvsfinansieringen av välfärdskoncerner jämfört med riskkapitalförvärv i övrigt. Skatteverket gör bedömningen att riskkapitalförvärven är skatteoptimerade med mycket hög

förvärvsbelåning och utnyttjande av intern utlåning med höga räntenivåer via skatteparadis. Enligt Skatteverket accentueras detta ytterligare genom att vissa koncerner utnyttjar förkortning av räkenskapsår för att optimera effekten av ränteavdragen redan under förvärvsåret.

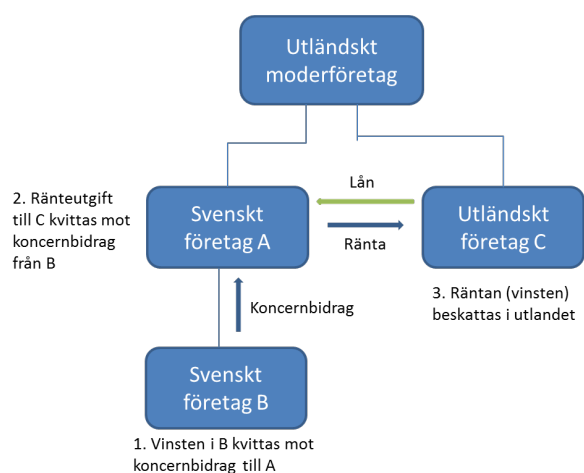
Den 26 april 2012 gav regeringen Skatteverket ett tilläggsuppdrag att även kartlägga och analysera förekomsten av skatteplanering i företag som enligt 24 kap. 10 a § inkomstskattelagen (1999:1229) anses vara i intressegemenskap med en svensk juridisk person som helt eller delvis är skattebefriad, t.ex. kommuner, eller som kan göra avdrag för utdelning, särskilt vad avser skatteplanering med ränteavdrag. Av Skatteverkets delrapport den 22 augusti 2012 framgår bl.a. följande. Internt finansierade interna förvärv av delägarrätter – som 2009 års regler omfattar – har förekommit hos kommuner och i viss omfattning hos investmentföretag. När det gäller förmodad skatteplanering vid intern långivning för finansiering av externa andelar uppger verket att det finns uppgifter om detta bl.a. beträffande investmentföretag. Enligt Skatteverket är räntenivåerna i dessa fall relativt höga. För övriga kategorier av helt eller delvis skattebefriade juridiska personer saknas uppgifter om lån som används för externa andelsförvärv.

Företag har fortfarande stora möjligheter att undgå bolagsbeskattning i Sverige genom skatteplanering med ränteavdrag. Detta möjliggörs främst på grund av avsaknaden av generella ränteavdragsbegränsningsregler, underkapitaliseringsregler eller s.k. EBIT/EBITDA-regler i kombination med koncernbidragsreglerna. På grund av detta kan företag t.ex. strukturera ett skuldförhållande inom intressegemenskapen på ett sådant sätt att räntan betalas till en jurisdiktion där mottagaren beskattas mycket lågt eller inte alls. Sådan skatteplanering kan även ske inom Sverige om skattesubjekten inom intressegemenskapen beskattas enligt olika regler. Dessa slutsatser bekräftas i de ovan nämnda delrapporter som Skatteverket har lämnat.

Nedan ges ett exempel på en lånestruktur inom en intressegemenskap. En sådan lånestruktur kan t.ex. uppkomma då företag A tar ett lån från ett utländskt systerföretag C för att förvärva företag B. Av exemplet framgår att det upprättas ett skuldförhållande mellan det svenska företaget A och det utländska syster-

företaget C. A betalar ränta på skulden. Med stöd av koncernbidragsreglerna kan det svenska företaget B, redovisar vinst, lämna koncernbidrag till A för att finansiera räntekostnaden. Effekten blir att vinsten i B reduceras genom avdraget för det lämnade koncernbidraget (1). För A:s del kan det mottagna koncernbidraget kvittas mot ränteavdraget (2). Om C finns i ett lågskatteländ beskas räntan inte alls eller mycket lågt (3). Resultatet blir att i Sverige upparbetade vinster förs över till ett lågskatteländ genom ränteavdrag.

Exempel på en lånestruktur



Av de remissinstanser som har yttrat sig om behovet av att motverka aggressiv skatteplanering med ränteavdrag uttrycker samtliga att det föreligger ett behov av att motverka sådan skatteplanering. *Kammarrätten i Göteborg* tillstyrker att förslaget läggs till grund för lagstiftning med hänsyn till de statsfinansiella konsekvenser som blir följden av att inget görs och då det är fråga om temporära regler. *Förvaltningsrätten i Uppsala* tillstyrker att förslaget läggs till grund för lagstiftning i avvaktan på att det görs en grundlig utredning rörande ett eventuellt införande av s.k. underkapitaliseringsregler. *Internationella Handelshögskolan i Jönköping* anser att avancerad skatteplanering med hjälp av s.k. räntesnurror och liknande upplägg utgör ett problem. Det är mot denna bakgrund legitimt med skyddsregler som tar sikte på avdragsbegränsningar för räntor inom intressegemenskaper. Vid en eventuell ytterligare skärpning av det nuvarande regelverket är det dock angeläget att reglerna inte ges en allt för vid omfattning samt att de är tydligt utformade och förutsebara. *Landsorganisationen*

(LO) är mycket positiv till promemorians förslag och menar att det är angeläget att så fort som möjligt förhindra fortsatt användning av ränteupplägg som endast syftar till att undkomma svensk bolagsskatt. *FAR* har förståelse för att regeringen vill föreslå regler som syftar till att begränsa möjligheterna att undgå svensk bolagsbeskattning genom skatteplanering med hjälp av ränteutgifter. *Näringslivets Skattedelegation (NSD)* – till vilket yttrande *Stockholms Handelskammare, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen Svenskt Näringsliv, Svensk Försäkring* och *Svenska Bankföreningen* har anslutit sig – anser att det är bra att regeringen vill sätta stopp för otillbörliga ränteavdrag men är kritiska till utformningen av förslaget. *Konjunkturinstitutet* menar att ett minskat skatteundandragande, som de föreslagna ändringarna i reglerna för ränteavdrag innebär, har ett egenvärde eftersom skatteundandragandet leder till välfärdsluster. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* motsätter sig inte att reglerna om avdragsbegränsningar för räntekostnader skärps redan år 2013 eftersom man anser att det är viktigt att den aggressiva skatteplanering som beskrivs i promemorian begränsas och att Sverige, på motsvarande sätt som andra länder gör, skyddar sin skattebas. *Sveriges advokatsamfund* menar att det kan finnas skäl att föreslå en lagstiftning på området redan innan utredningens slutsatser redovisats, men anser att detta inte får medföra att kraven på förutsebarhet, proportionalitet och rättssäkerhet åsidosätts. Enligt *Tjänstemännens centralorganisation* är förslagets intention positiv. Man anser att små och medelstora företag utan skatte- eller finansieringsexpertis regelmässigt missgynnas av dagens system. Ett antal företag och näringslivsorganisationer – *Mellby Gård AB, Getinge AB, Svenskt Näringsliv, IKEA AB, Investor AB, GE Nordic Region, Sandvik AB, Hexagon AB, Oriflame Cosmetics S.A., Svenska Cellulosa Aktiebolaget SCA, Telefonaktiebolaget LM Ericsson, SKF, Ratos AB, Skanska AB, Atlas Copco AB, SSAB AB, Husqvarna AB, AB Electrolux, Trelleborg AB, Stora Enso, Lantmännen ek. för., AB Industrivärden, AB Volvo, Roxtec AB* och *ABB AB* – har i en gemensam skrivelse uttryckt sin förståelse för att regeringen vidtar ingripande åtgärder mot skadligt utnyttjande av ränteavdragsreglerna, men kan inte acceptera att detta sker på bekostnad av rättssäkerheten och förutsebar-

heten. *Svenska Missionskyrkan* har stor förståelse för att nya lagregler måste övervägas. Även ett antal kommuner – *Västerås kommun, Skellefteå kommun, Umeå kommun, Eskilstuna kommun* och *Sundsvalls kommun* – förstår syftet med lagförslaget och ser positivt på det, men anser att risken är stor att förslaget i sin nuvarande form kan få oönskade konsekvenser för hela den kommunala sektorn.

Med hänsyn till att det fortfarande finns stora möjligheter att med hjälp av ränteutgifter undgå bolagsbeskattning i Sverige och då Skatteverket har rapporterat att denna möjlighet i mycket hög utsträckning utnyttjas av internationella koncerner bedömer regeringen att det är mycket angeläget att förhindra denna form av skatteplanering. Av Skatteverkets rapporter framgår även att räntorna på utländska direktinvesteringar via lån har ökat mer än räntorna på svenska direktinvesteringar i utlandet. Regeringen anser att denna skatteplanering med ränteavdrag utgör ett allvarligt hot mot den svenska bolagsskattebasen som dessutom kommer att öka i omfattning om den inte motverkas. Regeringen gör därför bedömningen – som också stöds av remissinstanserna – att det föreligger ett behov av att förhindra denna form av skatteplanering med ränteavdrag.

Ett antal remissinstanser – *SVCA, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, FAR* och *SRF* – anser att Företagsskattekommitténs arbete bör inväntas innan några förändringar genomförs. Fakultetsnämnden anser vidare att frågan om begränsningar i avdragsrätten har så starkt samband med de övriga överväganden och förslag som Företagsskattekommittén ska komma med att det framstår som opraktiskt att föregripa dess arbete och slutsatser. FAR anför att eftersom Företagsskattekommittén för närvarande arbetar med frågan om att likställa lånat och eget kapital i skattehänseende föreligger en stor risk för att de föreslagna reglerna kommer att gälla under endast två år. SRF anser att ett alternativ till att inskränka rätten till avdrag för räntor kan vara att genomföra en rejäl sänkning av bolagsskatten. Med lägre bolagsskatt blir vinsterna av skatteplanering mindre, samtidigt som Sverige blir ett attraktivt investeringsland. Regeringen delar inte bedömningen att det är lämpligare att avvakta Företagsskattekommitténs arbete eller att det skulle vara tillräckligt att sänka bolagsskatten.

Kommittén ska redovisa sitt slutbetänkande senast den 1 november 2013. Det arbetet kan således resultera i en lagstiftning som tidigast skulle kunna träda i kraft den 1 januari 2015. Med hänsyn till att den aggressiva skatteplaneringen sker i sådan omfattning som har uppmärksammats av Skatteverket anser regeringen att den utgör ett allvarligt hot mot skattebasen som måste åtgärdas omgående. I det läget är det inte ansvarsfullt att avvakta Företagsskattekommitténs arbete.

Regeringen anser därför att det är nödvändigt att redan nu vidta lagstiftningsåtgärder för att ytterligare begränsa möjligheten att göra avdrag för ränteutgifter främst avseende skulder från företag inom samma intressegemenskap. En utgångspunkt bör dock vara att affärsmässigt bedriven verksamhet inte ska drabbas så långt det är möjligt.

6.17.9 Val av metod för att motverka skatteplanering med ränteavdrag

Regeringens förslag: De befintliga ränteavdragsbegränsningsreglerna utvidgas till att gälla ränteutgifter avseende alla skulder inom en intressegemenskap.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Uppsala, Skatteverket, Tillväxtverket, Konjunkturinstitutet, Landsorganisationen (LO), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och Regelrådet* tillstyrker förslaget även om flera av dem har synpunkter på utformningen. Förvaltningsrätten i Uppsala tillstyrker förslaget i avvaktan på grundlig utredning om ett införande av underkapitaliseringsregler, men påpekar samtidigt att externa lån inte omfattas av förslaget och ifrågasätter därför om förslaget är tillräckligt slagkraftigt. Även Skatteverket har förslag på skärpningar av de föreslagna reglerna. *Ekobrottsmyndigheten, Exportrådet, Finansinspektionen, Bokföringsnämnden, Exportkreditnämnden, Kommerskollegium* och *Konkurrensverket* har inga synpunkter på förslaget. Förslaget avstyrks av *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Företagarna,*

Finansbolagens förening, Industrins Finansförening (IFF), Näringslivets regelnämnd, Svenska Riskkapitalföreningen (SVCA), Sveriges advokatsamfund, Sveriges Byggindustrier, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges redovisningskonsulters Förbund samt Näringslivets Skattedelegation (NSD), till vilket yttrande Stockholms Handelskammare, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen Svenskt Näringsliv, Svensk Försäkring och Svenska Bankföreningen har anslutit sig. Flera av remissinstanserna, däribland Företagarna, NSD och Sveriges Byggindustrier, är av uppfattningen att förslaget är rättsosäkert. Även ett antal företag och näringslivsorganisationer – Mellby Gård AB, Getinge AB, Föreningen Svenskt Näringsliv, IKEA AB, Investor AB, GE Nordic Region, Sandvik AB, Hexagon AB, Oriflame Cosmetics S.A., Svenska Cellulosa Aktiebolaget SCA, Telefonaktiebolaget LM Ericsson, SKF, Ratos AB, Skanska AB, Atlas Copco AB, SSAB AB, Husqvarna AB, AB Electrolux, Trelleborg AB, Stora Enso, Lantmännen ek. för., AB Industrivärden, AB Volvo, Roxtec AB och ABB AB – avstyrker i en gemensam skrivelse förslaget, liksom Skeppsbron Skatt, Västerås kommun, Stockholms kommun, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Kommuninvest Ekonomisk förening, Södertälje kommun, Skellefteå kommun, Sundsvalls kommun, Umeå kommun, Eskilstuna kommun, Växjö kommun, Malmö kommun, Svenska Missionskyrkan och Akelius Fastigheter AB.

Ett antal av de instanser som har svarat anser att en annan modell än den föreslagna bör väljas, t.ex. s.k. EBIT- eller EBITDA-regler, som bl.a. finns i Tyskland, Italien och Danmark, eller någon form av underkapitaliseringsregler. Till dessa hör bl.a. Internationella Handelshögskolan i Jönköping, IFF, Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Näringslivets Regelnämnd, Tillväxtverket, SVCA, Atlas Copco AB, Xylem Inc. och NSD. Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget föreslår Svenskt Näringsliv att det kompletteras med någon form av kvantitativa begränsningar, för vilka räntor som ska omfattas av reglerna s.k. safe-harbour-regler.

Vidare tar Finansbolagens förening, Juridiska Fakulteten vid Uppsala universitet, Näringslivets regelnämnd, Förvaltningsrätten i Uppsala, Sveriges advokatsamfund och Skeppsbron Skatt upp frågan om räntebegreppet och leasingavgifter.

Skälen för regeringens förslag

Val av metod

Som framgår i avsnittet ovan har Skatteverket påtalat att koncerner i mycket hög utsträckning skatteplanerar med hjälp av ränteavdrag vid bl.a. externa förvärv av delägaraktier på samma sätt som vid interna förvärv av delägaraktier. Ett annat problem gäller den s.k. tioprocentsregeln, enligt vilken det finns en presumtion för affärsmässighet om mottagaren av räntan beskattas med minst tio procent. Av Skatteverkets rapporter framgår att det har skett en anpassning till regelverket på så sätt att interna fordringar ofta placeras inom koncernen så att tioprocentsregeln blir tillämplig. Av rapporterna framgår det att lånen flyttas från ett företag i intressegemenskapen med hemvist i en lågskattejurisdiktion till ett företag med hemvist i ett land som beskattar inkomsten med tio procent. Det framgår att detta så gott som uteslutande skett av skatteskal. Det nu sagda innebär att det fortfarande finns stora möjligheter att undvika bolagsskatt i Sverige genom skatteplanering med hjälp av ränteavdrag även avseende interna förvärv av delägaraktier. För att komma till rätta med dessa problem kan antingen riktade åtgärder eller mer generella begränsningar av avdragsrätten för ränteutgifter införas. De länder vars lagstiftning tidigare har beskrivits har valt olika lösningar.

I promemorian övervägdes vissa generella åtgärder som skulle kunna vara aktuella, t.ex. att införa rätt till avdrag med en viss högsta schablonränta på lån inom en intressegemenskap eller att införa regler som medför en kvoterad avdragsrätt för räntor. Dessa lösningar ansågs dock bara kunna åtgärda problemet med skatteplanering till viss del. Även ett införande av underkapitaliseringsregler ansågs endast till viss del kunna åtgärda problemen. Den typen av mer grundläggande förändringar av systemet ansågs kräva noggranna överväganden och omfattande analyser.

Skatteverket tillstyrker förslaget men anser att det bör skärpas. Även Förvaltningsrätten i Uppsala tillstyrker förslaget i avvaktan på en grundlig utredning om ett införande av underkapitaliseringsregler. Kammarrätten i Göteborg tillstyrker att förslaget läggs till grund för lagstiftning och anför att det i nuläget inte finns anledning att försöka konstruera helt nya regler för att motverka skatteplanering med ränte-

avdrag. *Konjunkturinstitutet* gör bedömningen att en utvidgning av begränsningen av ränteavdragen för att skydda bolagsskattebasen är samhällsekonomiskt effektiv eftersom snedvridningarna mellan och inom sektorer i ekonomin minskar. Ur ekonomisk synvinkel kan det därför vara motiverat att inte bevilja ränteavdrag avseende lån från aktieägare. *LO* anser att det alltid är önskvärt men tyvärr ofta inte möjligt att ha helt klara skatteregler där Skatteverket inte behöver göra bedömningar av hur händelser ska behandlas i skattesammanhang. *LRF* anser att det principiellt är mer lämpligt att göra ett större omtag och skapa ett nytt sammanhållet system, men utifrån de beräkningar som departementet gjort är det trots allt motiverat att redan år 2013, dvs. innan Företagsskattekommittén närmare utrett frågan, skärpa reglerna om avdragsbegränsning för räntekostnader. Val av finansieringsform, lån eller tillskott, torde mellan företag i intressegemenskap inte sällan bestämmas enbart av skatteskal. Detta talar för att ytterligare utvidga avdragsbegränsningen på så sätt som föreslås i promemorian. Även om nettovinstbeskattningen är grundläggande inom svensk företagsbeskattning måste i bedömningen vägas in dels den beskrivna aggressiva skatteplaneringen, dels likheten mellan ägarlån respektive ägarkapital och dels skyddet för den svenska skattebasen. Utifrån detta motsätter sig inte *LRF* en ytterligare avdragsbegränsning avseende skulder till företag i intressegemenskap i enlighet med förslaget. *Tillväxtverket* stödjer de överväganden och förslag som belyses i promemorian. *Tillväxtverket* bedömer även att små och medelstora företag i ringa omfattning berörs av den typ av transaktioner som förslaget riktar sig mot. Enligt *Tillväxtverket* gynnar förslaget därför dessa i förhållande till globala stora företag som kan uppnå skattefördelar som små och medelstora företag inte har möjlighet att utnyttja.

Internationella Handelshögskolan i Jönköping, IFF, Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Näringslivets Regelnämnd, Tillväxtverket, SVCA och *NSD*, till vilket yttrande *Stockholms Handelskammare, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen Svenskt Näringsliv, Svensk Försäkring* och *Svenska Bankföreningen* har anslutit sig, anser att en annan modell än den föreslagna bör väljas, såsom s.k. EBIT- eller EBITDA-regler liknande de som

t.ex. finns i Tyskland, Italien och Danmark eller t.ex. någon form av underkapitaliseringsregler. De företag och näringslivsorganisationer som har kommit in med en gemensam skrivelse – *Mellby Gård AB, Getinge AB, Föreningen Svenskt Näringsliv, IKEA AB, Investor AB, GE Nordic Region, Sandvik AB, Hexagon AB, Oriflame Cosmetics S.A., Svenska Cellulosa Aktiebolaget SCA, Telefonaktiebolaget LM Ericsson, SKF, Ratos AB, Skanska AB, Atlas Copco AB, SSAB AB, Husqvarna AB, AB Electrolux, Trelleborg AB, Stora Enso, Lantmännen ek. för., AB Industrivärden, AB Volvo, Roxtec AB* och *ABB AB* – anser att det är viktigt för näringslivets konkurrenskraft att regler om ränteavdragsbegränsningar är så utformade att de ger företagen en god förutsebarhet. Avvikelse från internationellt välkända principer leder enligt dessa företag till högre avkastningskrav och därmed minskade investeringar i Sverige. Även *Sveriges Byggindustrier* och *IFF* framför liknande synpunkter. Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet anser att exempelvis det finska finansministeriets nyligen framlagda förslag på s.k. EBITDA-regler, på ett mycket bättre och tydligare sätt löser den principiella problemställningen. Dessa regler ger god förutsebarhet, tillförsäkrar låntagaren viss avdragsrätt och skyddar samtidigt den inhemska skattebasen. Nolltaxering eller annan aggressiv skatteplanering via hög skuldsättning omöjliggörs. Enligt *NSD* är s.k. "earnings stripping rules" förvisso inte okomplicerade och saknar inte negativa effekter, men sådana regler har vunnit framsteg i allt fler länder. Förvaltningsrätten i Uppsala anser att det på längre sikt vore en lämpligare lösning att utreda och överväga införandet av en underkapitaliseringslagstiftning. *SVCA* anser att om regeringen avser att begränsa ränteavdragsmöjligheterna, så bör det ske genom regler som är förutsebara och utformade med andra jämförbara länders lagstiftning som förebild. Promemorians förslag kan inte läggas till grund för lagstiftning. *Akelius Fastigheter AB* anser att regeringen, i stället för att stoppa avdrag på räntor till skatte-, finans- och turistparadis, borde medge avdrag för ränta på lån utan säkerhet upp till sju procent eller något tillägg till statslåneräntan.

Om regeringen ändå skulle välja att gå vidare med förslaget föreslår *Föreningen Svenskt Näringsliv* att reglerna kompletteras med någon

form av kvantitativa begränsningar för vilka räntor som ska omfattas av reglerna, s.k. safe-harbour-regler. Enligt Föreningen Svenskt Näringsliv skulle en sådan teknik medföra att endast de företag som har mycket omfattande skuldräntor på interna lån blir föremål för en subjektiv värdering. Föreningen Svenskt Näringsliv anser att ett sådant förslag skulle ha positiva effekter på förutsägbarheten. NSD anför att otillbörliga ränteavdrag inte bör medges av legitimitetsskäl samtidigt som legitim affärsverksamhet måste skyddas i så stor utsträckning som möjligt.

Näringslivets regelnämnd konstaterar att förslaget sannolikt skulle få mycket stora önskade effekter för de svenska företag som skulle träffas av förslaget. En grundpelare i all lagstiftning är att den måste vara förutsägbar för såväl behörig myndighet som för de företag som måste följa regelverket. *American Chamber of Commerce in Sweden (AmCham)* tar upp att förslaget bygger på principer som avviker från den internationella standard som utvecklats inom området. Förslaget utgör ett allvarligt ingrepp i det svenska regelverket på ett sådant sätt att det kan äventyra omfattningen av såväl existerande som framtida direktinvesteringar i Sverige. FAR anser att förslaget inte kan läggas till grund för lagstiftning i nuvarande skick.

Regeringen instämmer i den bedömning som gjordes i promemorian att de alternativa åtgärder som har övervägts – t.ex. att införa rätt till avdrag med en viss högsta schablonränta på lån inom en intressegemenskap, att införa regler som medför en kvoterad avdragsrätt för räntor eller att införa någon form av underkapitaliseringsregler – endast skulle åtgärda problemet med skatteplanering till viss del. Inte heller s.k. EBIT- eller EBITDA-regler som t.ex. finns i Danmark och Tyskland skulle i tillräckligt hög grad åtgärda problemet. Eftersom sådana regler är generellt utformade innebär de att träffbilden blir sämre än för regler som specifikt riktar in sig på att träffa viss skatteplanering med ränteavdrag. Generella regler innebär att avdrag får göras oavsett om ränteutgifterna beror på skatteplanering eller inte, så länge de ryms inom den godkända nivån. Vidare medför sådana regler att avdrag inte får göras för ränteutgifter som överskrider den fastställda nivån, även om de är affärsmissiga. Dessutom ska det beaktas att underkapitaliseringsregler eller s.k. EBIT- eller EBITDA-regler är mycket komplicerade och att

även de kan medföra vissa negativa effekter, vilket också bekräftas av remissinstanserna. EBIT- eller EBITDA-regler kommer t.ex. att ha ogynnsamma effekter vid lågkonjunkturer eftersom avdragsrätten är relaterad till företagets resultat. Regeringen anser att den typen av mer grundläggande förändringar av systemet, som ett införande av någon form av underkapitaliseringsregler eller s.k. EBIT- eller EBITDA-regler skulle innebära, kräver noggranna överväganden och omfattande analyser. Dessutom bedöms sådana regler inte i tillräckligt hög grad komma till rätta med den aggressiva skatteplanering som avsikten nu är att motverka. Även att införa kvantitativa begränsningar för när reglerna ska bli tillämpliga som Föreningen Svenskt Näringsliv har föreslagit skulle försämra effektiviteten i reglerna och kräva omfattande analyser. Företagsskattekommittén har redan fått i uppdrag att undersöka om det är lämpligt att ta fram mer generellt utformade regler som begränsar ränteavdragen. Kommittén ska lämna förslag på sådana regler senast den 1 november 2013. Med hänsyn till det sagda bedöms det i nuläget inte vara lämpligt att införa några nya modeller av ränteavdragsbegränsningsregler. Det är inte heller möjligt, på grund av hotet mot bolagsskattebasen, att avvakta kommitténs förslag. Ett förslag från kommittén kommer tidigast att kunna träda i kraft den 1 januari 2015. Enligt regeringens bedömning är det därför mest ändamålsenligt i nuläget att utvidga de befintliga ränteavdragsbegränsningsreglerna.

I dess nuvarande utformning träffar reglerna i princip endast räntor på interna lån i samband med interna förvärv av delägaraktier. En utvidgning av de befintliga reglerna kan ske på olika sätt. Reglerna kan utvidgas till att även gälla för externa förvärv av delägaraktier eller till att gälla generellt för alla interna lån, oberoende av vad lånen har använts till. Vidare skulle de befintliga reglerna även kunna utvidgas till att omfatta externa lån.

När det gäller frågan om även externa lån ska omfattas gjordes i promemorian bedömningen att reglerna inte bör utvidgas till att även omfatta externa lån, utan att den frågan i första hand bör prövas av Företagsskattekommittén. Förvaltningsrätten i Uppsala har invändningar mot att den föreslagna regeringen inte omfattar ränteutgifter för externa lån. En anpassning till den nya avdragsbegränsningen möjliggör enligt förvaltningsrätten fortfarande skatteupplägg

med avdrag för ränteutgifter på lån hos externa långivare i ett lågskatteländ. Förvaltningsrätten ifrågasätter därför om den utvidgade begränsningen utgör en tillräckligt slagkraftig åtgärd för att komma tillrätta med nya varianter på denna mycket lönsamma, lättadministrerade och såvitt framgår av promemorian omfattande skatteplanering. Regeringen är medveten om att även externa lån i vissa fall kan utnyttjas för skatteplanering med hjälp av ränteavdrag. Skatteverket gör t.ex. i delrapporten avseende 2012 års uppdrag angående välfärdssektorn bedömningen att de föreslagna reglerna bör få en starkt begränsande effekt på etableringen av ägarlån, men om en mer neutral beskattning är önskvärd, anser Skatteverket att även ränteavdrag på externa lån vid förvärv måste omfattas av regelsystemet. I Nederländerna, vars lagstiftning de svenska reglerna har tagit intryck av, har det nyligen presenterats ett förslag som utvidgar reglerna till att även omfatta förvärv med externa lån i vissa fall. Företagsskattekommittén har fått i uppdrag att göra en bredare översyn av reglerna om ränteavdrag och att särskilt se över frågan om de befintliga ränteavdragsbegränsningsreglerna även bör omfatta externa lån. En utvidgning av reglerna till att också omfatta externa lån skulle träffa många fler situationer än vad som bedöms nödvändigt att åtgärda i detta lagstiftningsärendet. Regeringen anser därför att reglerna inte bör utvidgas till att även omfatta externa lån, utan att den frågan i första hand bör prövas av Företagsskattekommittén. Redan i dag omfattas dock vissa externa låneförhållanden av avdragsbegränsningarna för att undvika kringgåenden. Behovet av förändringar i dessa regler behandlas nedan.

När det gäller valet mellan att utvidga de nuvarande ränteavdragsbegränsningsreglerna till att omfatta externa förvärv av delägarätter eller till att gälla generellt för alla interna lån, oberoende av vad lånet har använts till, gjordes följande överväganden i promemorian. Om reglerna utvidgas till att också omfatta externa förvärv av delägarätter skulle avdrag inte få göras för ränteutgifter som avser lån från ett företag inom intressegemenskapen för att förvärva delägarätter (både internt och externt), om inte någon av kompletteringsreglerna är tillämpliga. Alternativet att i stället utvidga de befintliga begränsningsreglerna till att gälla generellt för samtliga lån inom en intresse-

gemenskap, dvs. inte bara ränteutgifter avseende lån vid förvärv av delägarätter, skulle innebära att avdrag inte får göras för ränteutgifter hänförliga till interna lån, oavsett vad lånet har använts till, om inte någon av kompletteringsreglerna är tillämpliga.

Som framgår av promemorian finns det för- och nackdelar med båda alternativen. En fördel med att endast utvidga de befintliga reglerna till att även omfatta externa förvärv av delägarätter är att åtgärden är begränsad till den specifika formen av skatteplanering med ränteavdrag som sker i samband med externa förvärv. En nackdel är att problemet med s.k. ”öronmärkning” (dvs. att företag måste särskilja de lån som är hänförliga till förvärv av delägarätter) av lånen kvarstår. Vidare skulle en sådan reglering relativt enkelt kunna kringgåas. Även om det i dagsläget inte är klart i vilken omfattning sådana former av kringgåenden skulle kunna stoppas med hjälp av lagen (1995:575) om skatteflykt, förkortad skatteflyktslagen, måste denna risk ändå beaktas. Kringgåenden skulle t.ex. kunna ske genom att lånet i stället används för att lämna ett kapitaltillskott till ett företag som ingår i intressegemenskapen. Det mottagande bolaget kan därefter använda tillskottet för ett förvärv av andelar. Ett annat exempel på kringgående är att en inkrämsöverlåtelse görs i stället för ett förvärv av delägarätter. Skatteverket konstaterar också i sin rapport från 2011 att interna lån kan skapas på annat sätt än genom förvärv av delägarätter, t.ex. genom att uppta lån för förvärv av koncernfordringar eller andra rörelsetillgångar eller för utdelning.

För att en utvidgning till externa förvärv av delägarätter ska bli verkningsfull skulle det därför krävas kompletterande regler som begränsar avdragsrätten vid varje specifik situation. Även en sådan utvidgad avdragsbegränsning skulle vara förenad med liknande nackdelar som en begränsning till externa förvärv av delägarätter, såsom ”öronmärkning” av lån och risken för nya kringgåenden. Dessutom kan det antas att regleringen skulle bli alltför komplicerad.

En nackdel med att utvidga de befintliga ränteavdragsbegränsningsreglerna till att gälla generellt för samtliga lån inom en intressegemenskap är att reglerna skulle kunna träffa fler situationer än de som bedöms nödvändiga att åtgärda. Det finns dock flera fördelar med en sådan lösning. En fördel är att företagen inte

skulle behöva ”öronmärka” lånen, dvs. någon särskiljning behöver inte göras vad gäller lån som är hänförliga till förvärv av delägarätter. En annan väsentlig fördel är att det inte skulle vara möjligt att kringgå reglerna genom att välja inkråmsförvärv e.dyl. i stället för att förvärva delägarätter. Dessutom kan det ur ett rent ekonomiskt perspektiv ifrågasättas att avdrag görs för ränteutgifter avseende aktieägarlån eller lån till ett företag inom en intressegemenskap.

Det kan även noteras att det i andra länder är vanligt med mer omfattande regler som begränsar avdragsrätten för ränta i företagssektorn än de som i dag gäller i Sverige. De franska reglerna utgår t.ex. från alla interna lån med undantag för banksektorn. Reglerna i Tyskland, Förenade kungariket, Nederländerna och Danmark tar alla sin utgångspunkt i både interna och externa lån, även om dessa regler innehåller ett antal undantag.

Endast ett fåtal remissinstanser har lämnat synpunkter när det gäller frågan om reglerna bör utvidgas till att även omfatta externa förvärv av delägarätter eller till att gälla generellt för alla interna lån. Kammarrätten i Göteborg anför att i ett något längre perspektiv är det endast i mycket begränsad omfattning möjligt att koppla skulder till förvärv av en specifik tillgång. En lagstiftning som bygger på att en sådan koppling måste göras blir därför med nödvändighet svår att tillämpa och sannolikt ganska enkel att kringgå. Från principiella utgångspunkter finns det enligt kammarrätten inte heller några hållbara skäl för att behandla skulder som uppstått vid interna förvärv av aktier på ett annat sätt än andra interna skulder. Atlas Copco AB anser att förslaget att låta avdragsbegränsningen omfatta samtliga interna lån är långt mer ingripande än vad som behövs för att komma tillrätta med den form av skatteplanering genom ränteavdrag som behandlas i promemorian. Det är vad lånet används till av det svenska låntagande bolaget som har betydelse för skattebasen och som bör ligga till grund för en begränsning av avdraget.

Regeringen delar bedömningen i promemorian att det sammantaget är mest lämpligt att utvidga reglerna till att generellt omfatta alla interna lån. Alternativet att bara utvidga ränteavdragsbegränsningsreglerna till externa förvärv av delägarätter skulle inte vara en heltäckande lösning, eftersom det i alltför hög grad skulle möjliggöra kringgåenden av

avdragsbegränsningen. Dessutom skulle svårigheterna med att ”öronmärka” lån, i kombination med att flera lån omfattas, göra regelverket än mer svårtillämpbart än det är i dag. Utgångspunkten är dessutom att de befintliga kompletteringsreglerna avseende affärsmässiga transaktioner kommer att begränsa eventuella negativa effekter som en utvidgning till alla interna lån annars skulle kunna medföra. Kompletteringsreglerna behandlas närmare längre fram. Regeringen föreslår därför att de befintliga reglerna om ränteavdrag utvidgas till att gälla ränteutgifter avseende alla lån inom en intressegemenskap.

Regeringens förslag innebär inte att den allmänna regeln i 16 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, om att ränteutgifter ska dras av, ändras. Däremot görs ytterligare avsteg från denna allmänna regel genom att de nuvarande ränteavdragsbegränsningsreglerna i 24 kap. 10 a–10 e §§ IL utvidgas.

Vilka lån omfattas?

En utvidgning av ränteavdragsbegränsningsreglerna till att omfatta alla ränteutgifter avseende skulder till företag inom en intressegemenskap innebär att reglerna kommer att gälla oavsett vad lånet används till. Med hänsyn till detta anser regeringen att det inte behövs någon uttömmande uppräkningslista av vilka lån som ska omfattas. Som exempel kan nämnas att lån för förvärv av rörelsetillgångar i form av t.ex. en verksamhetsgren, maskiner eller patent kommer att omfattas. Detsamma gäller lån som tas i syfte att lämna kapitaltillskott eller utdelning. Reglerna kommer också att gälla interna lån som används för förvärv av fordringsrätter. Även skulder som har sin grund i obetalda räntor hänförliga till interna lån kommer att omfattas av den föreslagna regleringen (jfr HFD 2011 ref. 90 II).

I den hemställan, av Skatteverket med förslag till ränteavdragsbegränsningsregler, som föregick 2009 års lagstiftning omfattades flera av de situationer som kommer att omfattas av det förslag som nu lämnas. Den kritik som då framfördes mot Skatteverkets förslag handlade bl.a. om att normal affärsverksamhet träffades eftersom det t.ex. inte tagits hänsyn till hur företag samordnar sina finansfunktioner genom internbanker och användande av s.k. cash-pooling. Kritiken resulterade i att den s.k. tioprocentsregeln och ventilen infördes för att

inte förhindra eller onödigt försvåra för företag att bedriva normal affärsverksamhet. Som framgår ovan är utgångspunkten också för de utvidgningar som nu föreslås att reglerna bör utformas så att de, så långt det är möjligt med beaktande av behovet av att skydda skattebasen, inte förhindrar eller onödigt försvårar för företag att bedriva normal affärsverksamhet. De kompletteringsregler som behandlas nedan avseende affärsmässiga transaktioner bör begränsa de negativa effekter som en sådan utvidgning annars skulle kunna medföra.

Vad avses med ränta?

Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges advokatsamfund*, *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*, *Finansbolagens Förening* och *Förvaltningsrätten i Uppsala*, tar upp frågan om klassificering av ränteutgifter och om exempelvis leasingavgifter i vissa fall skulle kunna omklassificeras till ränta.

Som redogjorts för ovan föreslås att de nuvarande ränteavdragsbegränsningsreglerna utvidgas till att omfatta alla räntebetalningar på skulder till företag inom samma intressegemenskap. Med ränta avses en kostnad för en kredit, dvs. det belopp som låntagaren betalar till långivaren utöver kapitalbeloppet som ersättning för att denne fått låna pengar. Vissa andra betalningar som går under annan benämning jämställs skattemässigt med ränta.

I förarbetena till de befintliga ränteavdragsbegränsningsreglerna (prop. 2008/09:65 s. 52 och 53) behandlas vad som bör gälla i fall ränteliknande utgifter har betalats. Regeringen gjorde i detta avseende bedömningen att det inte fanns tillräckliga skäl för att utsträcka avdragsbegränsningen till andra utgifter än ränteutgifter. Det konstaterades att i de fall det är fråga om kringgåenden av reglerna så får det hanteras med tillämpning av allmänna regler och skatteflyktslagen. Därutöver ansåg regeringen att i tveksamma fall får det bedömas i rättstillämpningen om utgiften omfattas av avdragsbegränsningen eller inte.

I promemorian anges att dessa bedömningar även bör gälla nu när det föreslås att ränteavdragsbegränsningsreglerna utvidgas till att omfatta alla lån inom en intressegemenskap. Regeringen instämmer i detta. Det bedöms således inte vara ändamålsenligt att inom ramen för detta lagstiftningsärende införa en definition av vad som avses med ränta eller införa särskilda

skatterättsliga regler om leasing. Frågor om klassificeringen av ränteutgifter får i stället avgöras vid rättstillämpningen.

Lagförslag

Den föreslagna utvidgningen av ränteavdragsbegränsningsreglerna till alla interna lån innebär en ändring i 24 kap. 10 b § IL, se avsnitt 3.4.

6.17.10 Definition av intressegemenskap

Regeringens förslag: Företag ska anses vara i intressegemenskap med varandra om ett av företagen, direkt eller indirekt, genom ägarandel eller på annat sätt har ett väsentligt inflytande i det andra företaget eller om företagen står under i huvudsak gemensam ledning.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Uppsala* tillstyrker den föreslagna justeringen av definitionen av intressegemenskap. *Svenska Bankföreningen* anser att förslaget bör förtydligas för att förhindra att en bank i vissa fall kan anses ingå i en intressegemenskap med sina kunder. *Sveriges advokatsamfund* anser att förslaget kommer att medföra att förutsebarheten vid rättstillämpningen kommer att minska ännu mer. *Skeppsbron Skatt* har framfört liknande synpunkter. Vidare anser *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Södertälje kommun*, *Skellefteå kommun*, *Sundsvalls kommun*, *Umeå kommun*, *Eskilstuna kommun* och *Västerås kommun* att kommunsektorn inte bör omfattas av reglerna. *Svenska Missionskyrkan* föreslår att sådana juridiska personer som avses i 7 kap. inkomstskattelagen tills vidare undantas från begreppet "företag".

Skälen för regeringens förslag: Av nuvarande bestämmelse i 24 kap. 10 a § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, framgår att företag ska anses vara i intressegemenskap med varandra om

1. ett av företagen, direkt eller indirekt, genom ägarandel eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande i det andra företaget, eller
2. om företagen står under i huvudsak gemensam ledning.

Detta innebär att företag som är moderföretag och dotterföretag anses vara i intressegemenskap med varandra. Det gäller också alla företag som ett företag äger via andra dotterföretag (prop. 2008/09:65 s. 83).

Regeringen instämmer i den bedömning som görs i promemorian, nämligen att det finns skäl att se över definitionen av intressegemenskap. Med den nuvarande definitionen av begreppet intressegemenskap kan det uppkomma vissa situationer där det kan ifrågasättas varför ägarförhållandena inte omfattas av definitionen. Om t.ex. två företag, som inte är i intressegemenskap med varandra äger ett företag gemensamt på så sätt att det ena företaget äger 49 procent och det andra 51 procent, kan det medföra att räntebetalningar till ett företag i intressegemenskap med den första ägaren inte omfattas av reglerna. Mot denna bakgrund föreslår regeringen en ändring i definitionen. En lämplig nivå är att det räcker med att ett av företagen, direkt eller indirekt, genom ägarandel eller på annat sätt har ett väsentligt inflytande i det andra företaget för att de ska vara i intressegemenskap med varandra. Uttrycket väsentligt inflytande innebär att i vart fall en ägarandel strax under 50 procent kan beaktas.

Svenska Bankföreningen anser att ändringen avseende villkoret för när företag ska anses vara i intressegemenskap kan bidra till osäkerhet vid bedömningen av om bankerna kan anses ingå i en intressegemenskap med sina kunder i vissa fall. Enligt Svenska Bankföreningen skulle en bank med en viss tolkning av lagen t.ex. kunna sägas få ett väsentligt inflytande i ett kundföretag genom långtgående s.k. låne-covenants och därigenom anses vara i intressegemenskap med den låntagande kunden.

Regeringens uppfattning är dock att den föreslagna ändringen inte bör bidra till att skapa sådan osäkerhet. Det ligger i sakens natur att en långivare har ett stort inflytande på ett låntagande företags handlande. Det är emellertid inte detsamma som att långivaren anses ingå i en intressegemenskap med låntagaren. Enbart normala lånevillkor bör inte medföra att en intressegemenskap uppstår.

Sveriges advokatsamfund uppger att eftersom det, till skillnad från uttrycket bestämmande inflytande, inte finns någon tydlig gräns när det gäller uttrycket väsentligt inflytande, så innebär den nya definitionen att lagförslaget kommer att bidra till att förutsebarheten vid rättstillämp-

ningen minskar än mer. *Skeppsbron Skatt* anser att definitionen av intressegemenskap är så otydlig att skattskyldiga inte kan anpassa sig till den.

Regeringen vill i detta sammanhang framhålla att uttrycket ”väsentligt inflytande” är ett vedertaget uttryck inom skattelagstiftningen för att definiera vilka företag som ska anses ingå i en intressegemenskap med varandra. Uttrycket återfinns t.ex. i 25 a kap. 2 § IL för att definiera vilka företag som ska anses ingå i en intressegemenskap vid tillämpningen av bestämmelserna om näringsbetingade andelar och vissa andra tillgångar. Det är således inte ett nytt uttryck i inkomstskattelagen utan uttrycket återfinns i bestämmelser som har tillämpats under många år. Tidigare förarbetsuttalanden äger fortfarande giltighet i tillämpliga delar. I sammanhanget måste dock understrykas att vid bedömningen av om ett väsentligt inflytande föreligger är även andra faktorer än storleken på ägarandelen av betydelse.

Enligt 24 kap. 10 a § andra stycket IL avses med företag juridiska personer och svenska handelsbolag. Detta innebär att även staten, kommuner och landsting kan anses ingå i en sådan intressegemenskap som omfattas av de föreslagna reglerna. *SKL, Södertälje kommun, Skellefteå kommun, Sundsvalls kommun, Umeå kommun, Eskilstuna kommun* och *Västerås kommun* anser att kommunsektorn inte bör omfattas av reglerna eftersom de medför alltför negativa konsekvenser för sektorn. *SKL* anför att för de kommunala bolag som verkar på en konkurrensutsatt marknad innebär förslaget att konkurrensen snedvrids då konkurrenterna som verkar på samma marknad kommer att ha bibehållen avdragsrätt för sina räntekostnader. Kommunerna måste bl.a. när det gäller kommunala bostadsföretag förhålla sig till EU:s statsstödsregler och reglerna i aktiebolagslagen (2005:551) om att styrelsen ska verka för bolagets bästa. Svenska Missionskyrkan föreslår att sådana juridiska personer som avses i 7 kap. IL tills vidare undantas från begreppet ”företag” i 24 kap. 10 a § IL.

SKL framförde liknande synpunkter även vid remissbehandlingen i samband med arbetet med de nu gällande ränteavdragsbegränsningsreglerna. Regeringen gjorde då bedömningen att det inte fanns skäl att undanta kommunerna från reglernas tillämpningsområde (se prop. 2008/09:65 s. 47 f.). Även vid utformningen av

de nu föreslagna bestämmelserna bör utgångspunkten vara att de ska vara neutrala och omfatta alla juridiska personer. Vad gäller kommunala bolag har Finansutskottet uttalat att lagstiftaren inte har några invändningar mot att kommuner organiserar sin verksamhet genom bolag (se bet. 2000/01:FiU3 s. 38 och bet. 2000/01:FiU 29 s. 20). Däremot har utskottet samtidigt framhållit att när det gäller de kommunala bolagens förhållande till skattelagstiftningen ska kommunala bolag givetvis behandlas på samma sätt som privata bolag. Vidare framgår det av Skatteverket delrapport den 22 augusti 2012 att det rent allmänt finns goda förutsättningar att skatteplanera med ränteavdrag för helt eller delvis skattebefriade svenska juridiska personer som äger vinstgivande rörelsedrivande dotterbolag. Enligt Skatteverket har internt finansierade interna förvärv förekommit i stor utsträckning hos kommuner, men verket konstaterar samtidigt att 2009 års regler har en starkt begränsande effekt. Däremot konstaterar Skatteverket att utredningsunderlaget inte är tillräckligt för att bedöma om skatteplanering med ränteavdrag förekommer vid sidan av nämnda fall. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte föreligger några skäl för att undanta kommunerna från definitionen av intressegemenskap. Om kommuner driver sin verksamhet i bolagsform bör det ske på samma villkor som annan näringsverksamhet. I annat fall finns det risk för att privat näringsverksamhet missgynnas jämfört med kommunal näringsverksamhet. De konkurrens- och statsstödsrättsliga frågor som rör de kommunala bostadsföretagen utgör en separat frågeställning och ska inte hanteras i samband med detta lagstiftningsärende. Det finns inte heller skäl att undanta trossamfund eller ideella föreningar från reglerna.

Lagförslag

Den föreslagna ändringen av intressegemenskapsdefinitionen tas in i 24 kap. 10 a § II, se avsnitt 3.4.

6.17.11 En kompletterande regel till den s.k. tioprocentsregeln införs för bl.a. företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt

Regeringens förslag: Det införs en bestämmelse för bl.a. livförsäkringsföretag och pensionsstiftelser som kompletterar den s.k. tioprocentsregeln. Enligt bestämmelsen ska ränteutgifterna dras av om den som faktiskt har rätt till inkomsten som motsvarar ränteutgiften är skattskyldig till avkastningsskatt och om den ränta som under beskattningsåret har belöpt på skulden i genomsnitt inte överstiger 250 procent av den genomsnittliga statslåneräntan under kalenderåret närmast före beskattningsåret. Bestämmelsen är även tillämplig på utländska företag som i den stat där de hör hemma beskattas på ett likartat sätt under förutsättning att den skatt som företaget ska betala tas ut på en nivå som motsvarar avkastningsskatten.

Promemorians förslag: Promemorian innehåller inget förslag om en kompletterande bestämmelse till den s.k. tioprocentsregeln för företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt eller beskattas på ett likartat sätt.

Remissinstanserna: *Svenska Bankföreningen* anför att förslaget i promemorian är otydligt såvitt avser schablonbeskattade subjekt. Det är enligt föreningen viktigt att det klargörs i lagstiftningen att svenska livförsäkringsföretag och pensionsstiftelser omfattas av tioprocentsregeln, alternativt är undantagna från lagstiftningens tillämpningsområde, för att undvika att förslaget leder till negativa konsekvenser för pensionsspararna. *Svensk Försäkring* anser i första hand att livförsäkringsföretag och pensionsstiftelser helt ska undantas från det föreslagna regelverket för ränteavdragsbegränsningar. I andra hand bör tioprocentsregeln kompletteras så att det framgår att den avkastningsskatt som livförsäkringsföretagen betalar alltid motsvarar en skatt om minst tio procent. En osäkerhet i fråga om rätten till avdrag för räntekostnader kommer att påverka livförsäkringsföretagens placeringsstrategier och kan leda till att de avhåller sig från affärsmässigt motiverade placeringar, och får därmed direkt genomslag på storleken på den enskildes framtida pension. Avkastningsskatten är en schablon-

skatt avsedd att ersätta skatt på faktisk avkastning såsom ränta, utdelning och kapitalvinst. Det skulle därför med fog kunna hävdas att livförsäkringsföretag betalar minst femton procent i avkastningsskatt på en tänkt nettovinst där ränta på pensionskapitalet ingår. Om tioprocentregeln trots allt ska prövas på räntekostnader till livförsäkringsföretag måste även den avkastningsskatt som belöper på den underliggande fordran beaktas för att ge ett rättvisande resultat.

Lagrådsremissens förslag: Överensstämmer med regeringens, med undantag från nivån på räntan som enligt lagrådsremissen inte fick överstiga den genomsnittliga statslåneräntan med mer än hälften.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Uppsala och Skatteverket* tillstyrker förslaget i lagrådsremissen. Skatteverket efterlyser emellertid vissa förtydliganden i allmänmotiveringen. *Svenska Bankföreningen* välkomnar förslaget i lagrådsremissen men har vissa synpunkter, bl.a. på den föreslagna räntenivån och instämmer i den delen med vad *Svensk försäkring* har anfört. Svensk försäkring, till vars yttrande *Föreningen Svenskt Näringsliv, Alecta Pensionsförsäkring (Alecta)* och *AMF Pensionsförsäkring (AMF)* ansluter sig, anser att det inte framstår som lämpligt att införa en kompletteringsregel som begränsar avdragsrätten för marknadsmässiga räntor när några skatteförmåner inte uppkommer inom intressegemenskapen. Enligt Svensk Försäkring är det dessutom olämpligt med skatteregler som på detta sätt ingriper i avtalsförhållanden och verkar störande på affärsmässiga frågor rörande kapitalförsörjning. Svensk försäkring vidhåller att livförsäkringsföretag i första hand helt ska undantas från det föreslagna regelverket om ränteavdragsbegränsningar. Om förslaget ändå helt eller delvis genomförs anser Svensk Försäkring i andra hand att räntenivåbegränsningen ska utformas som en regel om maximalt avdragsutrymme i stället för en ”stupstocksregel” samt att den högsta tillåtna räntenivån inte understiger 2,5 gånger statslåneräntan. Svensk Försäkring anser att det skulle vara fullt möjligt med en uppdelning som skulle innebära att högsta godtagbara räntenivå uppgår till 1,5 gånger statslåneräntan när det gäller lån eller delar av lån som hänför sig till pensionsförsäkringskapital och till 3 gånger statslåneräntan när det gäller kapitalförsäkrings-

kapital. Om räntenivån för att avdragsrätt ska föreligga inte får överstiga 1,5 gånger statslåneräntan kan livförsäkringsföretag inte hålla armlängds avstånd i skuldförhållanden till övriga företag i intressegemenskapen. Därmed kan konflikt uppkomma mellan skattereglerna å ena sidan och civilrättsliga regler om utlåningsförbud och otillåten värdeöverföring å andra sidan, något som de ser mycket allvarligt på. Alecta och AMF anför därutöver bl.a. följande. En begränsning av avdragsrätten enligt kompletteringsregeln kan bli särskilt problematisk när livförsäkringsföretag tillsammans med andra deläger företag. I sådana situationer måste långgivarna ta ut en marknadsmässig ränta för att inte berika andra investerare.

Skälen för regeringens förslag: De som är skattskyldiga till avkastningsskatt, bl.a. livförsäkringsföretag och pensionsstiftelser, beskattas schablonmässigt utifrån värdet av ett skatteunderlag. Skatteunderlaget beräknas för dessa företag och stiftelser i huvudsak som värdet av den skattskyldiges tillgångar vid ingången av beskattningsåret efter avdrag för finansiella skulder multiplicerat med den genomsnittliga statslåneräntan under kalenderåret närmast före beskattningsåret. Skatteunderlag som avser kapitalförsäkringar ska dock beräknas även med beaktande av värdet av de sammanlagda premier som betalats in under beskattningsåret, och det sammanlagda värdet ska i stället multipliceras med statslåneräntan vid utgången av november kalenderåret närmast före beskattningsåret. Avkastningsskatten ska ersätta skatt på faktiskt utgående ränta, utdelning och kapitalvinst. Enligt tioprocentregeln ska ränteutgifter under vissa förutsättningar dras av om inkomsten som motsvarar ränteutgiften skulle ha beskattats med minst tio procent hos mottagaren om det företaget bara skulle ha haft den inkomsten. Avkastningsskatten beräknas utifrån värdet på företagets tillgångar, inklusive avkastning i form av ränta. Det kan därför ifrågasättas om denna beskattning motsvarar minst tio procent sett enbart till en viss ränteinkomst. Om hänsyn bara tas till beskattningen av ränteinkomsten kan det därför bli svårt för företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt att uppfylla villkoren i tioprocentregeln. I stället ligger såväl ränteintäkter och övrig avkastning som de tillgångar som genererar avkastningen, inklusive den fordran som genererat ränteintäkterna, till grund

för beräkning av den avkastningsskatt som ska betalas.

Svenska Bankföreningen och *Svensk Försäkring* anser att livförsäkringsföretag och pensionsstiftelser helt ska undantas från de föreslagna reglerna om ränteavdragsbegränsningar, alternativt att det ska klargöras att den avkastningsskatt som dessa betalar alltid motsvarar en skatt om minst tio procent så att villkoren i tioprocentsregeln ska anses uppfyllda. I sitt remissyttrande över lagrådsremissens förslag har Svensk Försäkring, till vars yttrande även Föreningen Svenskt Näringsliv, *Alecta* och *AMF* ansluter sig, anfört bl.a. följande. Det har inte i något avseende framkommit att livförsäkringsföretag förekommer bland de företag som ägnar sig åt den typ av skatteplanering som förslaget avser att träffa. Härtill kommer att livförsäkringsföretag är föremål för tillsyn av Finansinspektionen när det gäller såväl in- som utlåning av kapital. Om avdragsrätten för marknadsmässiga räntor begränsas för det låntagande bolaget när långivaren är ett livförsäkringsföretag, uppkommer en icke avsedd merbeskattning av pensionskapitalet. Avdragsrätt för räntekostnader hos företag i intressegemenskap med livförsäkringsföretag medför inte någon skatteförmån för intressegemenskapen.

Att undanta företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt från samtliga bestämmelser om ränteavdragsbegränsningar kan enligt regeringens mening inte komma i fråga eftersom de skäl som ligger bakom förslagen är lika giltiga avseende dessa företag som för andra företag som omfattas av förslagen. Inte heller är det en lämplig lösning att föreskriva att företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt automatiskt ska anses uppfylla tioprocentsregeln. Det beror på att även om avkastningsskatten, som alternativ till konventionell beskattning, är avsedd att ersätta skatt på faktiskt utgående ränta, utdelning och kapitalvinst så behöver inte det innebära att beskattningen avseende en viss specifik intäkt ligger i nivå med en konventionell beskattning om minst tio procent.

Den avkastningsskatt som beräknas utifrån värdet av t.ex. ett livförsäkringsföretags tillgångar, inklusive den avkastning som tillgångarna genererat, kan i många fall motsvara en konventionell beskattning med samma skattesatt till hela tillgångsmassan. Eftersom den avkastningsskatt som tas ut är beroende av nivån

på statslåneräntan kan det dock variera från ett till ett annat hur hög skatt som tas ut, även om värdet av de tillgångar som utgör underlag för skatten är oförändrat. Nivån på den skatt som faktiskt tas ut avseende avkastningen på en viss tillgång är också beroende av hur hög avkastningen varit på den specifika tillgången. Eftersom såväl värdet av den tillgång som genererat avkastningen som själva avkastningen ligger till grund för avkastningsskatten kan man säga att en låg avkastning vid en jämförelse med konventionell beskattning beskattas högre än en hög avkastning. Vid vissa räntenivåer går det dock att säga att den avkastningsskatt som tas ut motsvarar en beskattning med minst tio procent hos den som har rätt till ränteinkomsten enligt vad som sägs i tioprocentsregeln. I lagrådsremissen gjorde regeringen bedömningen att detta bör vara fallet när den ränta som under ett beskattningsår har belöpt på en sådan skuld som avses i 24 kap. 10 b § inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, inte överstiger den genomsnittliga statslåneräntan under året före beskattningsåret med mer än hälften. I de fallen ansåg regeringen att det är rimligt att även de företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt enligt 2 § 1–3 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel, dvs. i huvudsak livförsäkringsföretag och pensionsstiftelser, erbjuds en regel som kompletterar tioprocentsregeln. Framför allt förenklingsskäl talar för en sådan lösning. I lagrådsremissen föreslog regeringen därför att det skulle införas en kompletterande bestämmelse till tioprocentsregeln som innebar att de aktuella ränteutgifterna ska dras av så länge räntesatsen avseende skulden inte har överstigit den genomsnittliga statslåneräntan under föregående år med mer än hälften. I vissa räntelägen skulle dock även en ränta som överstiger den aktuella statslåneräntan med mer än hälften beskattas med avkastningsskatt som motsvarar en beskattning med minst tio procent enligt tioprocentsregeln. I lagrådsremissen gjordes emellertid bedömningen att det skulle bli mycket komplicerat att försöka formulera en bestämmelse där högsta tillåtna ränta beror på vilken nivå på statslåneräntan som gäller vid tillfället.

I sitt remissyttrande över lagrådsremissens förslag har Svensk försäkring, till vars yttrande även Svenska bankföreningen, Föreningen Svenskt Näringsliv, *Alecta* och *AMF* ansluter sig, i huvudsak anfört följande. Enligt Svensk

Försäkring framstår det inte som lämpligt att införa en kompletteringsregel som begränsar avdragsrätten för marknadsmässiga räntor när några skatteförmåner inte uppkommer inom intressegemenskapen. Enligt Svensk Försäkring är det dessutom olämpligt med skatteregler som på detta sätt ingriper i avtalsförhållanden och verkar störande på affärsmässiga frågor rörande kapitalförsörjning. Det framstår vidare som orimligt att en felberäkning eller annat administrativt misstag i den årliga räntebärningsprocessen skulle leda till att avdragsrätt helt nekas. Den föreslagna räntenivån torde ofta understiga vad som kan betraktas som marknadsmässig ränta. Om räntenivån för att avdragsrätt ska föreligga inte får överstiga 1,5 gånger statslåneräntan kan livförsäkringsföretag inte hålla armlängds avstånd i skuldförhållanden till övriga företag i intressegemenskapen. Därmed kan konflikt uppkomma mellan skattereglerna å ena sidan och civilrättsliga regler om utlåningsförbud och otillåten värdeöverföring å andra sidan, något som de ser mycket allvarligt på. Denna konflikt kan undvikas om räntenivåbegränsningen utformas som ett maximalt avdragsutrymme och inte som en ”stupstocksregel”, dvs. ränta upp till den godtagbara räntenivån får dras av oavsett nivån på den faktiska räntan som belöper på skulden. Den föreslagna räntenivån har bestämts med utgångspunkt från tillgångar som utgör grund för ett beskattningsunderlag som beskattas med 15 procent. Hänsyn har inte tagits till att tillgångar som hänför sig till kapitalförsäkring är föremål för en avkastningsskatt som är mer än dubbelt så hög. I samtliga livförsäkringsföretag finns dessutom en inkomstbeskattad del som är föremål för konventionell bolagsskatt om 26,3 procent. Om man inte tar hänsyn till detta kommer branschen att bli negativt diskriminerad i förhållande till övriga företag. Det möter inte några hinder för livförsäkringsföretagen att avgöra om och i hur stor utsträckning utlånat kapital hänför sig till pensionsförsäkringskapital, kapitalförsäkringskapital respektive kapital som är föremål för konventionell bolagsskatt. Det är alltså fullt möjligt med en uppdelning. Om en förenklad regel ska införas anser de under alla omständigheter att den högsta tillåtna räntenivån måste höjas. En rimlig nivå skulle inte understiga 2,5 gånger statslåneräntan. Svenska Bankföreningen anför dessutom att det är viktigt att

nivån på tillåtna ränteavdrag blir rimlig med hänsyn till den merbeskattning som ett indirekt innehav av fastigheter medför för pensionsstiftelser och livbolag. Alecta och AMF gör i ett kompletterande yttrande bl.a. följande tillägg. I dagsläget är den genomsnittliga statslåneräntan under 2012 ca 1,6 procent, vilket innebär att den ränta som accepteras enligt kompletteringsregeln under 2013 skulle kunna vara ca 2,4 procent. Det är avsevärt lägre än vad som kan anses vara en marknadsmässig ränta. En begränsning av avdragsrätten enligt kompletteringsregeln kan bli särskilt problematisk när livförsäkringsföretag tillsammans med andra deläger företag. I sådana situationer måste långivarna ta ut en marknadsmässig ränta för att inte berika andra investerare. Marknadsmässig ränta till konventionellt beskattade ägare får då normalt dras av. Motsvarande ränta till ett avkastningsbeskattat bolag riskerar däremot att endast få dras av till den del som omfattas av kompletteringsregelns begränsade räntenivå. En sådan lösning är uppenbart olämplig.

Regeringen är av uppfattningen att en sådan kompletterande regel till tioprocentsregeln som föreslogs i lagrådsremissen bör införas. Med hänsyn till vad som framkommit vid remitteringen finns det dock anledning att överväga om bestämmelsen bör justeras i något avseende.

När det gäller frågan om det bör införas ett fribelopp anser regeringen att det inte är lämpligt att införa en bestämmelse som innebär att avdrag alltid får göras upp till en viss nivå. Syftet med bestämmelsen är att underlätta för schablonbeskattade subjekt som inte uttryckligen uppfyller villkoren i tioprocentsregeln. Avsikten är således att sådana företag med stöd av kompletteringsregeln ska kunna avgöra om beskattningen motsvarar en beskattning med minst tio procent, dvs. kraven i tioprocentsregeln, eller om rätten till avdrag i stället ska prövas enligt ventilen. Det handlar således inte om att med stöd av kompletteringsregeln fastställa om avdrag ska få göras och med hur mycket. Vid den bedömningen ska hänsyn även tas till bestämmelsen i undantaget i tredje stycket som berörs vidare i nästa avsnitt.

Av betydelse för vilken räntenivå som kan accepteras är även att den del av ett livförsäkringsföretags tillgångar som hänför sig till kapitalförsäkringar utgör grund för ett beskattningsunderlag som beskattas till

30 procent, medan övriga tillgångar utgör grund för ett beskattningsunderlag som enbart beskattas till 15 procent. Det har framförts av remissinstanserna att det skulle vara fullt möjligt med en uppdelning av försäkringskapitalet för att möjliggöra olika räntesatser för olika delar av kapitalet. Regeringen står dock fast vid de överväganden som gjordes i lagrådsremissen att det skulle vara allt för komplicerat att anpassa bestämmelserna beroende på vilket kapital som lånet är hänförligt till. Eftersom en uppdelning även skulle förutsätta en öronmärkning av kapitalet hos långgivaren och eftersom denna öronmärkning skulle påverka låntagarens beskattning bedöms det inte heller som lämpligt att göra en sådan fördelning.

Den högsta tillåtna räntenivån enligt förslaget i lagrådsremissen har beräknats utifrån en avkastningsskatt om 15 procent. Vissa företag som beskattas för underlag som avser kapitalförsäkring kommer därmed att beskattas högre. En stor andel av det förvaltade kapitalet beskattas dock till 15 procent, vilket talar för att den högsta tillåtna räntenivån bör anpassas efter en sådan beskattning. Resultatet kan dock bli att den i bestämmelsen angivna tillåtna räntenivån i vissa fall kommer att understiga den räntenivå där den avkastningsskatt som faktiskt tas ut avseende ett visst skuldförhållande motsvarar en beskattning med minst tio procent. Även om företagen har en möjlighet att i stället få rätten till avdrag för ränteutgifterna prövad enligt den s.k. ventilen talar det för att den högsta tillåtna räntenivån bör sättas högre än vad som föreslogs i lagrådsremissen.

När det gäller frågan om vilken räntesats som är lämplig i kompletteringsregeln gör regeringen följande överväganden. Enligt regeringen finns det skäl som talar för att höja nivån för räntan i kompletteringsregeln. En högre nivå skulle ta hänsyn till både pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar. Ytterligare ett skäl för en höjning är att statslåneräntan för närvarande är ovanligt låg. (den genomsnittliga statslåneräntan uppgick för 2011 till 2,57 procent och för 2012 fram till den 24 augusti 2012 uppgick den till 1,54 procent). Med hänsyn till dessa faktorer anser regeringen att nivån på räntan i kompletteringsregeln bör höjas på så sätt att räntesatsen avseende skulden i genomsnitt inte får ha överstigit 250 procent av den genomsnittliga statslåneräntan under kalenderåret närmast före beskattningsåret. Eftersom

avsikten är att nivån ska motsvara en beskattning enligt tioprocentsregeln anser dock regeringen att utvecklingen av statslåneräntan bör följas. Om den utvecklas till en högre nivå, eller om nuvarande nivå visar sig ge inte avsedda effekter kan det bli aktuellt att sänka nivån i kompletteringsregeln.

Även företag som i egenskap av arbetsgivare redovisar pensionsutfästelse i sin balansräkning är enligt 2 § 4 lagen om avkastningsskatt på pensionsmedel skattskyldiga till avkastningsskatt. För dessa skattskyldiga utgör underlaget för avkastningsskatten emellertid enbart av avsättningsbeloppet vid ingången av beskattningsåret avseende sådana pensionsutfästelser som tryggats med avdragsrätt. I övrigt är dessa företag skattskyldiga för sin verksamhet enligt inkomstskattelagen, och de har således möjlighet att få ränteavdrag avseende lån till företag inom en intressegemenskap prövade enligt tioprocentsregeln. Regeringen anser därför att de inte bör omfattas av den kompletteranderegeln.

Det kan även förekomma utländska företag som beskattas schablonmässigt på ett sätt som liknar beskattning med avkastningsskatt och att ett sådant företag ingår i en intressegemenskap samtidigt som det har en fordran på ett företag i intressegemenskapen som är skattskyldigt i Sverige. I sådana fall anser regeringen att förutsättningarna i den ovan beskrivna regeln avseende företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt ska anses vara uppfyllda även av ett företag som enligt lagstiftningen i den stat där det hör hemma beskattas på ett likartat sätt, om den skatt företaget ska betala motsvarar den avkastningsskatt som tas ut enligt svenska regler. Med beskattas på ett likartat sätt menas att företaget ska vara skattskyldigt till en schablonmässigt beräknad skatt där skatteuttaget beräknas utifrån värdet av den skattskyldiges tillgångar. Vidare förutsätter det att den schablonmässigt beräknade skatten ersätter konventionell beskattning för den verksamhet som omfattas av schablonbeskattningen. Dessutom krävs att den skatt som faktiskt ska betalas av företaget tas ut på en nivå som minst motsvarar avkastningsskatt enligt den lägre skattesats som anges i 9 § lagen om avkastningsskatt på pensionsmedel, dvs. 15 procent. Därutöver krävs, liksom för de företag som beskattas med avkastningsskatt, att räntesatsen avseende den aktuella skulden i genomsnitt inte har överstigit 250 procent av

den genomsnittliga statslåneräntan under föregående år. Det skulle även kunna förekomma att utländska företag beskattas på ett likartat sätt som företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt men där beskattningssystemet i den stat där företaget hör hemma är utformat så att dessa företag ändå kan uppfylla villkoren i tioprocentregeln. I sådana fall är företagen naturligtvis oförhindrade att tillämpa tioprocentregeln, oavsett vad som anges i den kompletterande bestämmelsen för företag som beskattas schablonmässigt.

Skatteverket anser att det behövs förtydliganden kring om det finns en skillnad mellan svenska företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt och utländska motsvarigheter som beskattas på ett likartat sätt när det gäller möjligheten att tillämpa tioprocentregeln. Enligt Skatteverket kan det uppfattas som om svenska företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt i princip aldrig skulle kunna uppfylla villkoren i 10 d § första stycket. Regeringen uttalade redan i prop. 2008/09:65 s. 63 att olika former av schablonbeskattning och skatteuttag i övrigt som sker på annat sätt än genom traditionell inkomstskatt inte i sig bör diskvalificera från tillämpningen av tioprocentregeln. Avsikten är således att tioprocentregeln ska kunna tillämpas för samtliga sådana schablonbeskattade subjekt när villkoren är uppfyllda, vilket även innefattar svenska företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt. Kompletteringsregeln är tänkt som en hjälpregel för att underlätta både för sådana företag och utländska företag som beskattas på ett likartat sätt.

Som Skatteverket konstaterar kan en och samma gäldenär ha olika skulder till en och samma borgenär varför bedömningen av räntenivån bör göras per skuld, vilket får betydelse om de olika skulderna löper med olika räntesatser.

Det undantag från tioprocentregeln, som föreslås i nästa avsnitt, gäller även ränteutgifter som omfattas av den nu beskrivna kompletterande regeln för schablonbeskattade företag. Detta innebär att avdrag inte får göras, trots att villkoren i den kompletterande regeln är uppfyllda, om det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån.

Lagförslag

Den föreslagna kompletterande regeln till tioprocentregeln för bl.a. företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt tas in i 24 kap. 10 d § andra stycket IL, se avsnitt 3.4.

6.17.12 Den s.k. tioprocentregeln ändras

Regeringens förslag: Ett undantag införs från den s.k. tioprocentregeln. Undantaget ska också gälla för det komplement till tioprocentregeln som införs för företag som beskattas schablonmässigt med avkastningsskatt eller på ett likartat sätt. Undantaget innebär att ränteutgifterna inte får dras av om det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att den s.k. tioprocentregeln kompletteras med en generell omvänd ventil. Den innebär att avdrag inte ska göras, trots att förutsättningarna i tioprocentregeln är uppfyllda, om Skatteverket kan visa att skuldförhållandet till övervägande del har uppkommit för att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån. Vidare föreslås att för det fall den s.k. omvända ventilen är tillämplig ska ett beslut om omprövning kunna fattas inom den tidsperiod som gäller för efterbeskattning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anför att den i promemorian föreslagna generella omvända ventilen innebär att regleringen blir rättsosäker och oförutsebar. Vidare anser många av dessa remissinstanser att denna problematik förstärks genom förslaget att beslut om omprövning ska kunna fattas inom den tidsperiod som gäller för efterbeskattning.

Skatteverket anför att den omvända ventilen är nödvändig för att inte uppmuntra till att ränteintäkterna läggs i bolag i länder där beskattning sker med minst tio procent. *Landsorganisationen (LO)* anför att det alltid är önskvärt men tyvärr ofta inte möjligt att ha helt klara skatteregler där Skatteverket inte behöver göra bedömningar av hur händelser ska behandlas i skattesammanhang. *Förvaltningsrätten i Uppsala* ifrågasätter inte bestämmelsen i sig, men har vissa synpunkter på vad som i

promemorian anges om hur den ska tolkas. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* anför att utformningen av bestämmelsen, med låga krav på vad som ska visas, är betänkelig ur förutsebarhetssynvinkel.

Internationella Handelshögskolan i Jönköping anser att det finns en risk för svåra förutsebarhets- och tolkningsproblem. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anger att de har förståelse för att lagstiftaren i vissa undantagsfall vill begränsa avdragsrätten också i de fall inkomsten beskattas med minst tio procent men förbundet är mycket tveksamt till förslaget om den omvända ventilen. Det bör göras ett konstruktivt försök att skriva mer precisa regler och peka ut när avdragsrätt inte föreligger. *Näringslivets Skattedelegation (NSD)*, till vilket yttrande *Stockholms Handelskammare*, *Fastighetsägarna*, *Föreningen Svenskt Näringsliv*, *Svensk försäkring* och *Svenska Bankföreningen* har anslutit sig, anför att stora oklarheter uppstår dels vad gäller vilka omständigheter som ska hänföras till en sådan skatteförmån som Skatteverket ska värdera, dels vad gäller i vilken grad olika omständigheter kommer att beaktas av Skatteverket. Även *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges Redovisningskonsulters Förbund (SRF)*, *Linklaters* och *Skeppsbron Skatt* anser att regleringen bör göras tydligare för att öka förutsebarheten. *Skeppsbron Skatt* anför också att hänvisningen till ventilen skapar en osäkerhet kring om man även vid tillämpning av den omvända ventilen ska lägga vikt vid en möjlig tillskottsfinansiering. Ett antal företag och näringslivsorganisationer – *Mellby Gård AB*, *Getinge AB*, *Föreningen Svenskt Näringsliv*, *IKEA AB*, *Investor AB*, *GE Nordic Region*, *Sandvik AB*, *Hexagon AB*, *Oriflame Cosmetics S.A.*, *Svenska Cellulosa Aktiebolaget SCA*, *Telefonaktiebolaget LM Ericsson*, *SKF*, *Ratos AB*, *Skanska AB*, *Atlas Copco AB*, *SSAB AB*, *Husqvarna AB*, *AB Electrolux*, *Trelleborg AB*, *Stora Enso*, *Lantmännen ek. för.*, *AB Industrivärden*, *AB Volvo*, *Roxtec AB* och *ABB AB* – anför i en gemensam skrivelse att lagstiftningen blir godtycklig och att detta inte är acceptabelt. De affärsmässiga bedömningarna kan inte göras av Skatteverket. *Svensk Försäkring*, till vilket yttrande *Svenska Bankföreningen*, *Föreningen Svenskt Näringsliv*, *Alecta pensionsförsäkring (Alecta)* och *AMF Pensionsförsäkring AB (AMF)* ansluter sig, anser att för att någon osäkerhet inte ska föreligga så är det viktigt att det

förtydligas i lagstiftningsarbetet att livförsäkringsföretagens lånefinansiering av företag i intressegemenskap inte innebär att skuldförhållandet till övervägande del ska anses ha kommit till för att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån. Enligt *Svensk Försäkring* leder ett indirekt ägande av fastigheter till en merbeskattning av pensionskapitalet genom att det blir föremål både för avkastningsskatt och inkomstskatt.

Industrins Finansförening (IFF) anför att förslaget leder till en oacceptabel rättsosäkerhet där osäkerheten kvarstår i upp till sex år. *Näringslivets regelnämnd* anför att i kombination med att Skatteverket ges möjlighet att upphäva och ifrågasätta ränteavdrag inom en frist på upp till sex år skapas en stor oönskad osäkerhet. *Sveriges Byggindustrier* anser att det inte uppfyller rättmätiga krav på förutsebarhet och rättssäkerhet att Skatteverket ges rätten att avgöra om skuldförhållandet är övervägande affärsmässigt eller övervägande betingat av en önskan om en skatteförmån samt att, utan att oriktig uppgift föreligger, gå tillbaka sex år och efterbeskatta företaget. *American Chamber Of Commerce In Sweden (AmCham)* anför att den omvända ventilen, varigenom Skatteverket ges möjlighet att neka avdrag för räntor på interna lån upp till sex år efter beskattningsåret, ger en grundläggande osäkerhet om det faktiska utfallet av en investering.

Kammarrätten i Göteborg anför att det i och för sig finns goda skäl för att ändra tioprocentregeln, men att den föreslagna regeln kan förväntas bli svår att tillämpa. Andra alternativ såsom att avskaffa tioprocentregeln eller höja procentsatsen till t.ex. 20 procent bör övervägas. *FAR* anser att en höjning av procentsatsen är en rimligare väg att gå för att öka förutsebarheten. *FAR* anser att den beskattningsnivå som gäller vid tillämpning av CFC-reglerna kan vara en rimlig utgångspunkt. Detta anser även *Svenska Riskkapitalföreningen (SVCA)* och *Atlas Copco AB* som också påtalar att detta skulle vara bättre ur rättssäkerhetssynpunkt.

Företagarna ifrågasätter om det är lämpligt att Skatteverket ska göra bedömningar av om skuldförhållanden är affärsmässigt betingade eller inte. Beslut av denna karaktär bör inte fattas på lägre nivå än vad som gäller i fråga om den s.k. skatteflyktsklausulen där beslut fattas av förvaltningsrätten. Även *Juridiska fakulteten vid*

Uppsala universitet, Svenska Bankföreningen, Sveriges advokatsamfund, Svensk Försäkring, Linklaters, Skeppsbron Skatt, Alecta och AMF anser att om den omvända ventilen införs så bör förvaltningsrätt vara första instans. De två sistnämnda anser att om Skatteverket ändå ska vara första instans som tillämpar reglerna så skulle rättssäkerheten förbättras om reglerna förutsatte att det "huvudsakliga skälet" för skuldförhållandet var en väsentlig skatteförmån för intressegemenskapen.

Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet anför att det är svårt att komma ifrån att endast det låntagande bolaget känner till bevekelsegrunderna för valet av långgivare och sannolikt kommer därför förklaringsbördan att åvila den skattskyldige. Möjligen skulle situationen bli något bättre om förslaget kompletteras på så sätt att Skatteverket måste uppfylla det förhöjda beviskrav som normalt gäller för efterbeskattning. Fakulteten har vidare vissa synpunkter på tillämpningen av tioprocentsregeln med avseende på hur mottagaren av räntan beskattas.

Vad gäller förslaget om utökade omprövningsmöjligheter, dvs. ett införande av en förlängd tidsfrist framförs bl.a. följande synpunkter. Kammarrätten i Göteborg tillstyrker förslaget och anför att eftersom det är fråga om en skatteflyktsbestämmelse är det rimligt att Skatteverket ges samma förutsättningar till omprövning som vid tillämpning av lagen (1995:575) mot skatteflykt, benämnd skatteflyktslagen. Även Förvaltningsrätten i Uppsala tillstyrker förslaget i denna del. Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Internationella Handelshögskolan i Jönköping, FAR, LRF, SVCA m.fl. anser att det ur ett rättssäkerhets- och förutsebarhetsperspektiv inte är acceptabelt med en förlängd tidsfrist för omprövning. Svenska Bankföreningen och Sveriges advokatsamfund framför att även ett företag som i sin deklaration upplyser om interna lån genom öppna yrkanden kan komma att drabbas av efterbeskattning.

Skälen för regeringens förslag: I de nuvarande ränteavdragsbegränsningsreglerna finns det en begränsad s.k. omvänd ventil i 24 kap. 10 d § andra stycket inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, som innebär att ränteavdrag i vissa fall inte får göras med stöd av tioprocentsregeln. Regeln gäller om det företag inom intressegemenskapen som faktiskt har rätt

till inkomsten som motsvarar ränteutgiften har möjlighet att få avdrag för utdelning. Av förarbetena (prop. 2008/09:65 s. 87) framgår att bestämmelsen ska förhindra att företag som beskattas i Sverige för ränteinkomster ska kunna neutralisera beskattningen genom att vidareutdelar räntan med avdragsrätt. En ytterligare förutsättning för att avdrag inte ska få göras för ränteutgiften enligt den nu gällande omvända ventilen är att Skatteverket kan visa att såväl förvärvet som den skuld som ligger till grund för ränteutgifterna till övervägande del inte är affärsmässigt motiverade.

I sitt remissvar över 2009 års lagstiftning föreslog Skatteverket att verket skulle ges en mer allmän möjlighet att vägra avdrag trots att förutsättningarna i den s.k. tioprocentsregeln är uppfyllda, om Skatteverket kan visa att transaktionerna inte har genomförts av sunda affärsmässiga skäl. I propositionen uttalade regeringen följande (prop. 2008/09:65 s. 59). "Regeringen anser att en sådan generell regel inte bör införas nu. Däremot avser regeringen att ge Skatteverket i uppdrag att utvärdera och följa upp den lagstiftning som föreslås."

I sina rapporter för 2009, 2010 och 2011 har Skatteverket föreslagit att den omvända ventilen utvidgas till att gälla generellt för alla företag.

I rapporten för 2009 anger Skatteverket att de har försökt att ta reda på i vad mån företagen anpassat sig till tioprocentsregeln i 24 kap. 10 d § IL, så att mottagaren av räntan beskattas med tio procent eller knappt däröver. Enligt Skatteverket fanns det indikationer på att så skedde. I 2011 års rapport anger Skatteverket bl.a. följande när det gäller behovet av en omvänd ventil. Den fortsatta kartläggningen har visat att det är betydande ränteavdrag – 9,3 miljarder kronor i årliga ränteavdrag, bara i de fall Skatteverket observerat – som erhålls i Sverige i fall där den interna fordringen placerats inom koncernen så att tioprocentsregeln blir tillämplig. Enligt Skatteverket har detta så gott som uteslutande gjorts av skatteskäl. Bedömningen är att tioprocentsregeln i dess nuvarande utformning har oönskade effekter. Enligt Skatteverket bör tioprocentsregeln därför ändras eller kompletteras så att koncerninterna skuldförhållanden som främst har tillkommit av skatteskäl motverkas även om räntemottagaren beskattas med minst tio procent. På så sätt motverkas att transaktioner bara eller huvudsakligen vidtas av skatteskäl. Skatteverket

påpekar vidare att skatteflyktslagen inte alls kan tillämpas i de fall tioprocentregelns krav är uppfyllda.

Med hänsyn till vad som framkommit i Skatteverkets rapporter avseende omfattningen av skatteplanering med stöd av tioprocentregeln bedömer regeringen att det är mycket angeläget att förhindra denna form av skatteplanering. Det framstår som mindre sannolikt att skatteflyktslagen kan tillämpas om förutsättningarna i den befintliga tioprocentregeln är uppfyllda, även om det rör sig om ett förfarande som medför en väsentlig skatteförmån och detta dessutom har varit ett av de främsta skälen för förfarandet. Detta eftersom lagstiftaren i de befintliga reglerna i princip har godkänt alla räntebetalningar som beskattas med mer än tio procent. I en sådan situation handlar det inte om ett kringgående av tioprocentregeln, utan om en anpassning till regeln för att optimera skatteutfallet. För att komma tillrätta med problematiken behövs därför en ändring av lagstiftningen. Frågan är dock hur en sådan reglering bör utformas.

De svenska ränteavdragsbegränsningsreglerna har likheter med de regler som finns i Nederländerna. Från och med den 1 januari 2008 gäller där en omvänd ventil, enligt vilken skattemyndigheten kan vägra avdrag för ränteutgifter om man kan visa att transaktionerna inte har vidtagits av sunda affärsmässiga skäl.

I promemorian föreslås att det, för att motverka beteenden som har till övervägande syfte att undgå beskattning, införs en generell omvänd ventil som ersätter den befintliga omvända ventilen. Den föreslagna omvända ventilen innebär att avdrag inte ska göras, trots att förutsättningarna i tioprocentregeln är uppfyllda, om Skatteverket kan visa att skuldförhållandet till övervägande del har uppkommit för att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån. Vid utformningen av bestämmelsen beaktades bl.a. hur skatteflyktslagen är utformad. Regeln föreslås gälla alla företag som omfattas av reglerna och för alla interna lån. I promemorian anges att uttrycket skuldförhållande bör användas för att tydliggöra att bedömningen ska göras både ur gäldenärens och ur borgenärens perspektiv samt för att det ska vara tydligt att även de relevanta omständigheterna som har samband med skuldförhållandet ska beaktas. Motsvarande uttryck föreslås även införas i den s.k. ventilen.

Flera remissinstanser anför att den i promemorian föreslagna generella omvända ventilen innebär att regleringen blir rättsosäker och oförutsebar. Vidare anser många av dessa remissinstanser att denna problematik förstärks genom förslaget om att beslut om omprövning ska kunna fattas inom den tidsperiod som gäller för efterbeskattning. Samtidigt anför *Skatteverket* att den omvända ventilen är nödvändig för att inte uppmuntra till att räntetäkterna läggs i bolag i länder där beskattning sker med minst tio procent. *LO* anför att det alltid är önskvärt men tyvärr ofta inte möjligt att ha helt klara skatteregler där Skatteverket inte behöver göra bedömningar av hur händelser ska behandlas i skattesammanhang. *Kammarrätten i Göteborg* anför att det i och för sig finns goda skäl för att ändra tioprocentregeln, men att den föreslagna regeln kan förväntas bli svår att tillämpa. *Förvaltningsrätten i Uppsala* ifrågasätter inte bestämmelsen i sig, men har vissa synpunkter på vad som anges om hur den ska tolkas i promemorian. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* anför att utformningen av bestämmelsen, med låga krav på vad som ska visas, är betänkelig ur förutsebarhetssynvinkel. *Internationella Handelshögskolan i Jönköping* anser att det finns en risk för svåra förutsebarhets- och tolkningsproblem. *LRF* anger att de har förståelse för att lagstiftaren i vissa undantagsfall vill begränsa avdragsrätten också i de fall inkomsten beskattas med minst tio procent, men förbundet är mycket tveksamt till förslaget om den omvända ventilen. Det bör göras ett konstruktivt försök att skriva mer precisa regler och peka ut när avdragsrätt inte föreligger. *Företagarna* ifrågasätter om det är lämpligt att Skatteverket ska göra bedömningar av om skuldförhållanden är affärsmässigt betingade eller inte. *NSD*, till vilket yttrande *Stockholms Handelskammare*, *Fastighetsägarna*, *Föreningen Svenskt Näringsliv*, *Svensk Försäkring* och *Svenska Bankföreningen* har anslutit sig, anför att stora oklarheter uppkommer dels vad gäller vilka omständigheter som ska hänföras till sådan skatteförmån som Skatteverket ska värdera, dels vad gäller i vilken grad olika omständigheter kommer att beaktas av Skatteverket. *Alecta* och *AMF* framför liknande synpunkter och anser att förslaget skapar stor osäkerhet kring beskattningskonsekvenserna för livförsäkringsföretagens investeringar i företag i intressegemenskap.

Även *Sveriges advokatsamfund*, *SRF*, *Linklaters* och *Skeppsbron Skatt* anser att regleringen bör göras tydligare för att öka förutsebarheten. Ett antal företag och näringslivsorganisationer – *Mellby Gård AB*, *Getinge AB*, *Föreningen Svenskt Näringsliv*, *IKEA AB*, *Investor AB*, *GE Nordic Region*, *Sandvik AB*, *Hexagon AB*, *Oriflame Cosmetics S.A.*, *Svenska Cellulosa Aktiebolaget SCA*, *Telefonaktiebolaget LM Ericsson*, *SKF*, *Ratos AB*, *Skanska AB*, *Atlas Copco AB*, *SSAB AB*, *Husqvarna AB*, *AB Electrolux*, *Trelleborg AB*, *Stora Enso*, *Lantmännen ek. för.*, *AB Industrivärden*, *AB Volvo*, *Roxtec AB* och *ABB AB* – anför i en gemensam skrivelse att lagstiftningen blir godtycklig och att detta inte är acceptabelt. Vidare anger de att affärsmässiga bedömningar inte kan göras av Skatteverket.

IFF anför att förslaget leder till en oacceptabel rättsosäkerhet där osäkerheten kvarstår i upp till sex år. *Näringslivets regelnämnd* anför att i kombination med att Skatteverket ges möjlighet att kunna upphäva och ifrågasätta ränteavdrag inom en frist på upp till sex år så skapas en stor önskad osäkerhet. *Sveriges Byggindustrier* anser att förslaget inte uppfyller rättmätiga krav på förutsebarhet och rättssäkerhet genom att Skatteverket ges rätten att avgöra om skuldförhållandet är övervägande affärsmässigt eller övervägande betingat av en önskan om en skatteförmån samt att, utan att oriktig uppgift föreligger, gå tillbaka sex år och efterbeskatta företaget. *AmCham* anför att den omvända ventilen, varigenom Skatteverket ges möjlighet att neka avdrag för räntor på interna lån upp till sex år efter beskattningsåret, ger en grundläggande osäkerhet om det faktiska utfallet av en investering.

Flera remissinstanser däribland *Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet*, *Internationella Handelshögskolan i Jönköping*, *FAR*, *LRF*, *SVCA*, m.fl. anser att det ur ett rättssäkerhets- och förutsebarhetsperspektiv inte är acceptabelt med en förlängd tidsfrist för omprövning. Svenska Bankföreningen och Sveriges advokatsamfund framför att även ett företag som i sin deklaration upplyser om interna lån genom öppna yrkanden kan komma att drabbas av efterbeskattning.

Mot bakgrund av den kritik som framförts mot promemorians förslag anser regeringen att det finns anledning att justera förslaget. På grund av den omfattande skatteplanering med

stöd av tioprocentregeln som Skatteverket uppmärksammat i sina rapporter är det dock varken rimligt eller försvarbart att behålla tioprocentsregeln i sin nuvarande utformning. En begränsning av tioprocentsregeln är således nödvändig för att den ska kunna behållas. Det bör dock göras på ett sätt som både beaktar den kritik som har förts fram av remissinstanserna och tillgodoser behovet av att motverka skatteplanering.

Ett alternativ som har framförts av remissinstanserna är att höja procentsatsen i tioprocentsregeln. *FAR* anser att detta är en rimligare väg att gå för att öka förutsebarheten och menar att den beskattningsnivå som gäller vid tillämpning av CFC-reglerna kan vara en rimlig utgångspunkt. Detta anser även *SVCA* och *Atlas Copco AB* som också påtalar att detta skulle vara bättre ur rättssäkerhetssynpunkt. Även Kammarrätten i Göteborg anser att det som ett alternativ bör övervägas att höja procentsatsen till t.ex. 20 procent. Regeringen anser inte att en höjning av procentsatsen i tioprocentsregeln skulle vara ett fullgott alternativ för att åtgärda den aktuella problematiken eftersom det inte bara är nivån på skattesatsen som möjliggör den skatteplanering som är avsedd att motverkas. Det skulle dessutom innebära att skuldförhållanden där ränteintäkterna beskattas med mellan 10 och 20 procent skulle vara hänvisade till ventilen, vilket i allt för hög grad skulle påverka skuldförhållanden som inte främst har uppkommit av skatteskal. Regeringen anser därför att en höjning av procentsatsen inte är ett lämpligt alternativ.

Kritiken mot den föreslagna omvända ventilen gäller till stor del att det bedöms som rättsosäkert och oförutsebart att Skatteverket ges stora befogenheter och möjligheter att vägra avdrag samtidigt som verket ges en möjlighet att tillämpa den omvända ventilen inom samma tid som gäller för efterbeskattning trots att någon oriktig uppgift inte har lämnats. Regeringen har förståelse för denna kritik och delar remissinstansernas bedömning att den omvända ventilen, så som den utformats i promemorian, i kombination med förslaget att Skatteverkets omprövningsperiod ska förlängas till sex år, skapar ett förfarande som allt för mycket avviker från det normala. Det är dock inte ändamålsenligt att slopa förslaget om den förlängda omprövningstiden och samtidigt

behålla utformningen av den omvända ventilen. Regeringen anser därför att begränsningen av tioprocentsregeln bör göras på ett annat sätt än genom den i promemorian föreslagna omvända ventilen.

Ett alternativ är att helt slopa tioprocentsregeln. Detta lyfts också fram som ett alternativ av Kammarrätten i Göteborg. Ett slopande av tioprocentsregeln skulle dock innebära att företagen skulle behöva visa att alla ränteavdrag är huvudsakligen affärsmässigt motiverade med stöd av ventilen. Regeringen anser att det skulle vara en allt för omfattande åtgärd som på ett omotiverat sätt skulle träffa fler skuldförhållanden än vad som var avsikten med den omvända ventilen. Även om tioprocentsregeln begränsas fyller den en viktig funktion och syftet med att ändra tioprocentsregeln är endast att förhindra ränteavdrag som används för att kringgå beskattningen i Sverige. Att helt slopa tioprocentsregeln bedömer regeringen därför inte vara nödvändigt.

I lagrådsremissen gjorde regeringen bedömningen att ett bättre alternativ än att helt slopa tioprocentsregeln skulle vara att, i stället för den föreslagna omvända ventilen, införa begränsningen som ett undantag från tioprocentsregeln i vilket det anges att avdrag inte får göras om syftet med skuldförhållandet till övervägande del har varit att uppnå en väsentlig skatteförmån. Regeringens bedömning är att begränsningen bör införas som ett undantag, men med anledning av Lagrådets yttrande anser regeringen att vissa anpassningar bör göras av utformningen av undantaget (se nedan). Till skillnad från den omvända ventilen innebär ett undantag att det i stället är företaget som ska visa att skuldförhållandet inte främst har uppkommit av skatteskal. Därmed gäller samma regler som vid andra avdragsyrkanden. Med en sådan reglering ges företagen – om de är osäkra på om förutsättningarna för avdrag föreligger – en möjlighet att göra ett s.k. öppet yrkande om avdraget och skuldförhållandet i inkomstdeklarationen. Möjligheten att göra ett öppet yrkande är även något som har tagits upp av Svenska Bankföreningen och Sveriges advokatsamfund.

I promemorian föreslogs att en särskild reglering skulle införas i 66 kap. 27 § skatteförarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, som innebar att i de fall den omvända ventilen var tillämplig skulle ett beslut om omprövning

kunna fattas inom den tidsperiod som gäller för efterbeskattning, dvs. sex år från utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut, trots att någon oriktig uppgift inte har lämnats. Såsom framgår ovan har denna föreslagna utvidgade tidsfrist kritiserats av remissinstanserna. Eftersom det inte föreslås att den generella omvända ventilen där Skatteverket har bevisbördan ska införas finns det inte heller skäl för att utvidga tidsfristen för omprövning. I stället bör de befintliga reglerna i skatteförarandelagen gälla vad avser tiden för omprövning. Detta innebär att ett beslut om omprövning till nackdel för den skattskyldige enligt huvudregeln i 66 kap. 21 § SFL ska meddelas inom två år från utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut (tvåårsfristen).

Efter tvåårsfristen kan visserligen enligt befintligt regelverk beslut om efterbeskattning fattas, 66 kap. 27 § SFL. Ett sådant beslut får meddelas inom sex år från utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut. En förutsättning för att ett beslut om efterbeskattning ska kunna fattas är dock att en oriktig uppgift har lämnats. Svenska Bankföreningen, *Alecta* och *AMF* anser att det bör klargöras vilka uppgifter som ska lämnas i ett öppet yrkande för att oriktig uppgift inte ska anses ha lämnats. Uttrycket oriktig uppgift har enligt förarbetena (prop. 2010/11:165 s. 1110) samma innebörd som gäller vid påförande av skattetillägg. I 49 kap. 5 § SFL definieras uttrycket oriktig uppgift. Av sistnämnda lagrum framgår att en uppgift ska anses vara oriktig om det klart framgår att en lämnad uppgift är felaktig eller en uppgift som ska lämnas till ledning för beskattningen har utelämnats. Eftersom en bedömning av om en oriktig uppgift föreligger måste ske med hänsyn till de specifika omständigheterna i det enskilda fallet kan någon uppräknning av vilka uppgifter som ska ha lämnats inte göras. En uppgift ska dock inte anses vara oriktig om uppgiften tillsammans med övriga uppgifter som har lämnats eller godkänts utgör tillräckligt underlag för ett riktigt beslut eller uppgiften uppenbart inte kan läggas till grund för ett beslut. Det är Skatteverket som har bevisbördan för att en oriktig uppgift har lämnats. Vidare är beviskravet förhöjt, vilket framgår av orden "klart framgår". För att Skatteverket ska kunna neka avdrag efter tvåårsfristen krävs således att grund för

efterbeskattning föreligger, dvs. att oriktig uppgift har lämnats. En sådan begränsning av tioprocentregeln motverkar den aktuella formen av skatteplanering samtidigt som den beaktar delar av den kritik som framförts av remissinstanserna.

Några remissinstanser, däribland Företagarna, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Svenska Bankföreningen, Sveriges advokatsamfund och Svensk Försäkring, har anfört att om den omvända ventilen införs bör förvaltningsrätt vara första instans. Även *Lagrådet* berörde denna fråga. Lagrådet konstaterar inledningsvis att det nu framlagda förslaget i hög grad går ut på att komma till rätta med skatteflyktsliknande förfaranden. Sådana förslag ställer enligt Lagrådet höga krav på att rättssäkerheten tillgodoses i regelsystemet. Frågan om vad som är en väsentlig skatteförmån torde enligt Lagrådet vara väl så svår att bedöma som vad som menas med till övervägande del. Som exempel tar Lagrådet upp den situationen att skillnaden mellan den svenska bolagsskattesatsen och den utländska inte är så stor i procentenheter räknat samtidigt som räntebetalningen avser ett mycket stort belopp. Lagrådet menar att det kan vara en synnerligen svårbedömd fråga om det i ett sådant fall föreligger en väsentlig skatteförmån. Vidare uppger Lagrådet att kombinationen med skillnad i skattesats och räntebelopp givetvis kan variera på ett stort antal sätt, varför det står klart att bestämmelsen i denna del ställer höga krav på tillämparen. Enligt Lagrådets mening kan det därför starkt ifrågasättas om tillämpningen i första instans bör göras hos Skatteverket. Lagrådet förordar att frågan övervägs ytterligare i det fortsatta beredningsarbetet.

Även om den föreslagna undantagsbestämmelsen syftar till att förhindra skatteflyktsliknande förfaranden och i vissa avseenden kan jämföras med skatteflyktslagen så föreligger samtidigt avgörande skillnader. En sådan skillnad är att det enligt skatteflyktslagen även ska ske en prövning av ”om ett fastställande av underlag på grundval av förfarandet skulle strida mot lagstiftningens syfte”. Vid tillämpningen av skatteflyktslagen är det främst denna fråga som har varit svår att bedöma. En annan väsentlig skillnad är att enligt skatteflyktslagen kan ett beslut till nackdel för den skattskyldige meddelas inom sex år från utgången av det kalenderår då beskattningsåret

har gått ut. Detta gäller, oavsett om den skattskyldige har lämnat en oriktig uppgift eller inte. Förslaget om att införa ett undantag till tioprocentregeln innebär att en omprövning efter den ordinarie omprövningsfristen (två år) endast kan ske om förutsättningarna för efterbeskattning är uppfyllda, dvs. oriktig uppgift krävs. Vidare skulle ett införande av ett ansökningsförfarande vid prövningen av ett specifikt avdragsyrkande inom ramen för det ordinarie beskattningsförfarandet innebära ett stort avsteg från nuvarande ordning. Med hänsyn till dessa omständigheter anser regeringen att det inte bör införas ett s.k. ansökningsförfarande för undantagsregeln. Regeringens anser i stället att prövningen av undantagsregeln ska ske enligt samma regler som gäller för andra avdragsyrkanden i inkomstskattelagen, dvs. av Skatteverket som första instans. Därefter har företagen möjlighet att överklaga Skatteverkets beslut till domstol i vanlig ordning.

Mot bakgrund av de synpunkter som har framförts av Lagrådet och vissa remissinstanser anser regeringen dock att det vid utformandet av undantaget från tioprocentregeln finns anledning att höja kravet avseende vilka skuldförhållanden som ska omfattas av undantaget, för att på så sätt öka förutsebarheten och rättssäkerheten i bestämmelsen. Syftet med undantaget från tioprocentregeln är att förhindra aggressiv skatteplanering med ränteavdrag. I de fall som Skatteverket har uppmärksammat har skuldförhållandet så gott som uteslutande uppkommit av skatteskal. Regeringen anser därför att det finns skäl att höja kravet för i vilken utsträckning skuldförhållandet ska ha tillkommit av skatteskal. Detta förordas också som ett alternativ av AMF och Alecta. Regeringen föreslår därför att avdrag inte får göras om det *huvudsakliga* skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån. Med ”huvudsaklig” avses i inkomstskattelagen cirka 75 procent eller mer (prop. 1999/2000:2 del 1 s. 505). Med en så pass hög gräns bör det i de allra flesta fall vara tämligen klart om skälen för skuldförhållandet är sådana att avdrag ska få göras eller inte.

Några remissinstanser har även framfört att det behövs tydligare kriterier vid utformningen av reglerna. Undantaget från tioprocentregeln är utformat för att förhindra avdrag för ränte-

utgifter som huvudsakligen har uppkommit av skatteskal. Det bedöms varken som möjligt eller lämpligt att i lagtexten ge någon uttömmande uppräkningslista av i vilka situationer avdrag ska göras. Regeringen anser att det i stället är nödvändigt att i undantaget från tioprocentregeln ange vissa generella kriterier för när avdrag inte ska göras. För att hantera den aktuella skatteplaneringen anser regeringen därför att det är ändamålsenligt att undantaget i tioprocentregeln ska tillämpas om det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån. Det är inte heller möjligt eller lämpligt att ange någon beloppsgräns för när en väsentlig skatteförmån föreligger. Som vägledning kan dock sägas att det av att skatteförmånen ska vara väsentlig följer att det inte ska vara fråga om mindre belopp. Däremot kan det t.ex. beaktas om förfarandet medför skatteförmåner vid mer än ett beskattningsår.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen således att ett undantag införs från tioprocentregeln som innebär att ränteavdrag inte ska göras om det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån.

Det finns även anledning att överväga om det med det föreslagna undantaget finns något behov av att behålla den nuvarande omvända ventilen som bara gäller företag som kan göra avdrag för utdelning. Vid tillämpningen av den nu föreslagna förändringen av tioprocentregeln ska hela skuldförhållandet bedömas i samband med prövningen av om det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån. Man ska således beakta både långivarens och låntagarens skattemässiga situation. Detta innebär bl.a. att även i fortsättningen ska hänsyn tas till den särskilda skattesituation som företag som kan göra avdrag för utdelning befinner sig i (se prop. 2008/09:65 s. 65). Den föreslagna bestämmelsen bedöms därför omfatta även de situationer som den nuvarande omvända ventilen var avsedd att tillämpas på. Med hänsyn till detta finns det inte skäl att behålla den nuvarande omvända ventilen. Med anledning av att reglerna utvidgas till att omfatta alla interna lån bör det förtydligas att avsikten inte är att en väsentlig skatteförmån alltid ska anses föreligga enbart på grund av den särskilda skattesituation som ett företag som kan

göra avdrag för lämnad utdelning befinner sig i. Med hänsyn till vad som tas upp nedan om effekterna av den s.k. substansrabatten bör den omständigheten att ett investmentföretag har skulder till externa parter som överstiger de fordringar som investmentföretaget har på sina intresseföretag utgöra en presumtion för att det huvudsakliga skälet för att skuldförhållandet har uppkommit inte är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån. Stöd för detta synsätt går att finna i Skatteverkets delrapport den 22 augusti 2012. Av rapporten framgår att Skatteverket har identifierat ett fall där ett investmentföretag har lämnat lån till sitt finansbolag och där investmentföretaget synes ha lånat upp motsvarande belopp på marknaden. Enligt Skatteverket torde skattevinsten därför vara begränsad för koncernen avseende lånen i det i rapporten beskrivna fallet.

För att ränteavdrag ska kunna ifrågasättas enligt undantagsregeln i en sådan situation bör det även finnas andra omständigheter som talar för att det rör sig om sådana skattefordelar som regeln är avsedd att träffa. Det kan t.ex. handla om lån för att finansiera ett intresseföretags förvärv av delägaraktier från ett annat företag inom intressegemenskapen eller att räntan på de interna lånen avviker på ett märkbart sätt. Det framgår av Skatteverkets rapport att det förekommer att investmentföretag använder sig av internlån för att finansiera dotterbolags förvärv av andelar. Enligt Skatteverkets bedömning har räntenivåerna på dessa lån varit relativt höga.

Vid tillämpningen av det föreslagna undantaget ska en bedömning göras i varje enskilt fall med beaktande av samtliga relevanta omständigheter för att avgöra om det huvudsakliga skälet till att transaktionerna vidtagits och avtalsförhållandena uppstått är för att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån. Denna bedömning måste ske på intressegemenskapsnivå för att reglerna ska träffa de aktuella situationerna. Detta bör uttryckligen framgå av bestämmelsen. Att bedömningen ska göras på intressegemenskapsnivå har av vissa remissinstanser tolkats som att avdrag även ska vägras om t.ex. ett svenskt moderföretag tar ett lån av sin svenska internbank för att ge ett kapitaltillskott till ett dotterföretag i ett annat land för att dotterföretaget ska kunna uppnå en skatteförmån i det landet. Detta är dock inte avsikten

eftersom ränteavdraget i ett sådant fall balanseras av en motsvarande ränteinkomst. Skälet till varför ett kapitaltillskott har lämnats ska i ett sådant sammanhang inte påverka bedömningen av skuldförhållandet.

Regeringen vill även framhålla att vägledning kan hämtas från vad som anges om vilka skuldförhållanden som ska anses som affärsmässigt motiverade vid tillämpning av ventilen (nuvarande 24 kap. 10 d § första stycket 2 IL). Ventilen innebär att avdrag kan göras för ränteutgifter om förhållandena är huvudsakligen affärsmässigt motiverade. Om ett skuldförhållande bedöms vara huvudsakligen affärsmässigt motiverat enligt ventilen bör det inte samtidigt kunna ifrågasättas med stöd av undantaget i tioprocentsregeln.

Skeppsbron Skatt anser att hänvisningen till ventilen skapar en osäkerhet kring om man även vid tillämpning av den omvända ventilen ska lägga vikt vid en möjlig tillskottsfinansiering. Regeringen anser att frågan om tillskott hade kunnat lämnas eller inte kan vara en sådan omständighet som ska beaktas även vid tillämpningen av undantaget från tioprocentsregeln tillsammans med övriga relevanta omständigheter. Den omständigheten att undantaget från tioprocentsregeln blir tillämpligt på alla skuldförhållanden kräver dock vissa förtydliganden. Det gäller särskilt investmentföretagen. När det gäller bedömningen av om finansiering hade kunnat ske genom ett tillskott i stället för genom ett lån från ett företag i intressegemenskapen påverkar den s.k. substansrabatten, som innebär att investmentföretagets börsvärde är lägre än värdet på de börshandlade tillgångarna som investmentföretaget äger, investmentföretagens val av finansieringsform. Substansrabatten medför att investmentföretag i praktiken inte kan täcka sitt kapitalförsörjningsbehov vid t.ex. större investeringar genom nyemissioner med eget kapital, utan främst genom extern upplåning. Om ett investmentföretag tillför externt upplånade medel – till ett företag inom intressegemenskapen med ett finansieringsbehov – genom tillskott kommer en återbetalning som sker genom utdelning att beskattas hos investmentföretaget. En utdelningsinkomst som används för amortering av den externa skulden skapar inte heller något utrymme för avdrag för utdelning från investmentföretaget. Även om substansrabatten påverkar investmentföretagens

val av finansieringsform är det skuldförhållandet mellan företag inom intressegemenskapen som ska bedömas vid bedömningen av om finansieringen hade kunnat ske genom ett tillskott i stället för genom ett lån. Det är således inte möjligheterna att få tillskott från aktieägarna på aktiemarknaden som ska bedömas. Enligt regeringen bör dock vid bedömningen av om kapitaltillskott hade kunnat lämnas hänsyn tas till om investmentföretaget i sin tur, på grund av substansrabatten, har finansierat de interna lånen med lånade medel, eftersom substansrabatten i praktiken förhindrar nyemission av ägarinstrument på marknaden. På grund av investmentföretagens särskilda situation bör utgångspunkten vid tillämpning av undantagsregeln därför vara att dessa inte har en möjlighet att lämna tillskott i stället för lån. Det kommer dock alltid vara omständigheterna i det enskilda fallet som blir avgörande för om det föreligger avdragsrätt.

Även vad gäller kortfristiga skulder kan vägledning hämtas från vad som anges om affärsmässighet i det följande avsnittet om ventilen. Av vad som där sägs framgår det att kortfristiga skulder normalt sett ska anses vara affärsmässigt motiverade. Detta innebär att normal s.k. cash-pool-verksamhet inte kommer att omfattas av undantaget i tioprocentsregeln. Om kortfristiga skulder och cash-pool-verksamhet, se vidare i avsnittet om ventilen för affärsmässigt motiverade förhållanden.

Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är att avdrag inte ska få göras för ränteutgifter om de relevanta transaktionerna inte har genomförts av sunda affärsmässiga skäl. Samtliga relevanta omständigheter som har samband med skuldförhållandet ska beaktas. Detta betyder att en allsidig bedömning ska göras av kringliggande omständigheter som kan antas ha påverkat det valda förfarandet. Nedan redogörs närmare för olika omständigheter som bör beaktas vid tillämpningen av undantaget från tioprocentsregeln. Det bör noteras att detta endast utgör exempel och inte är någon uttömmande uppräkningslista av vilka omständigheter som bör beaktas.

Omständigheter som bör beaktas är t.ex. om det handlar om slussning av räntebetalningar via andra företag i intressegemenskapen och slussningen framstår som omotiverad vid sidan av de skatteeffekter som uppnås. Vid bedömningen av om det rör sig om omotiverad

slussning är den valda strukturen relevant. Ett exempel på i sammanhanget omotiverad slussning är att ett företag som har stora underskott och som saknar medel att låna ut ändå agerar som långgivare genom att pengar slussas dit från andra företag i intressegemenskapen i syfte att uppnå skattefördelar. Om t.ex. skuldförhållandet har upprättats för att intressegemenskapen ska kunna utnyttja ett underskott i ett företag i ett visst land genom att ett lån eller kapital för utlåning slussas dit bör avdrag inte få göras. Ett sådant förfarande bör anses ha genomförts för att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån. Syftet kan t.ex. vara att kringgå koncernbidragsreglerna. En annan situation som skulle kunna ifrågasättas är att en intressegemenskap i samband med förvärv av delägarätter bildar nya bolag vars huvudsakliga funktion är att inneha en lånefordran.

Vidare är kapitalets ursprung en faktor som bör ingå i bedömningen. Den omständigheten att det rör sig om egenupparbetade medel som lånas ut kan, sett ur borgenärens perspektiv, tala för att det handlar om sunda affärsmässiga skäl. Beskattningsnivån hos mottagaren av räntan är en annan av de omständigheter som bör beaktas vid bedömningen av om skuldförhållandet har uppkommit av skatteskal eller inte. Räntebetalningar på interna lån mellan konventionellt beskattade aktiebolag mellan vilka det föreligger koncernbidragsrätt kommer inte att träffas av undantaget.

Bland annat Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet tar upp tillämpnings-svårigheter bl.a. när det gäller det s.k. hypotetiska testet och beneficial-ownershiptest som följer av tioprocentsregeln. Regeringen anser inte att det finns anledning att göra någon ändring av tioprocentsregeln förutom vad som angetts ovan. När det gäller frågan om tillämpningen av tioprocentsregeln i övrigt bör samma principer som anges i förarbetena till den nu gällande regleringen gälla (prop. 2008/09:65 s. 57 f.). Detta betyder t.ex. att någon ändring inte är avsedd beträffande tolkningen av uttrycket ”vem som faktiskt har rätt till inkomsten” (s.k. beneficial owner) eller hur beskattningsnivån ska beräknas, dvs. det hypotetiska testet. Vad som i dessa avseenden sägs i ovan nämnda förarbeten ska således fortfarande gälla.

Det undantag som föreslås i tioprocentsregeln ska också gälla för det komplement till

tioprocentsregeln som föreslås för företag som beskattas schablonmässigt med avkastningsskatt eller på ett likartat sätt.

Lagförslag

Det föreslagna undantaget från tioprocentregeln och den kompletterande regeln för företag som beskattas schablonmässigt med avkastningsskatt eller på ett likartat sätt tas in i ett nytt tredje stycke i 24 kap. 10 d § II, se avsnitt 3.4.

6.17.13 Ventilen för affärsmässigt motiverade förhållanden

Regeringens förslag: Kompletteringsregeln i 24 kap. 10 d § första stycket 2 inkomstskattelagen, den s.k. ventilen, utvidgas till att gälla alla interna lån. Den ändras också i följande avseenden.

Avdrag ska göras, trots att förutsättningarna i den s.k. tioprocentsregeln eller i den kompletterande regeln för företag som beskattas schablonmässigt med avkastningsskatt eller på ett likartat sätt inte är uppfyllda, om företaget kan visa att det skuldförhållande som ligger till grund för ränteutgifterna är huvudsakligen affärsmässigt motiverat. Om skulden avser ett förvärv av en delägar rätt från ett företag som ingår i intressegemenskapen eller i ett företag som efter förvärvet ingår i intressegemenskapen ska företaget visa att även förvärvet är huvudsakligen affärsmässigt motiverat för att avdrag ska få göras. Det föreslås också att en skuld som har ersatt en tillfällig skuld till ett företag som inte ingår i intressegemenskapen ska omfattas av bestämmelsen om förvärv av delägar rätt om denna tillfälliga skuld avser ett sådant förvärv. Vid bedömningen av om skuldförhållandet är affärsmässigt motiverat ska det särskilt beaktas om finansiering i stället hade kunnat ske genom ett tillskott från det företag som innehar den aktuella fordran på företaget eller från ett företag som, direkt eller indirekt, genom ägarandel eller på annat sätt har ett väsentligt inflytande i det låntagande företaget.

Ventilen begränsas även till att bara gälla om det företag som har rätt till inkomsten som motsvarar ränteutgiften hör hemma i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i en stat med vilken Sverige har ingått skatteavtal som inte är begränsat till att omfatta vissa inkomster, om företaget omfattas av

avtalets regler om begränsning av beskattningsrätten och har hemvist i denna stat enligt avtalet.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens bortsett från en ändring i bestämmelsen om att det särskilt ska beaktas om finansiering hade kunnat ske genom ett tillskott från ett företag inom intressegemenskapen i stället för genom ett lån.

Remissinstanserna: Skatteverket, Internationella Handelshögskolan i Jönköping, Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Kommuninvest ekonomisk förening, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Södertälje kommun, Sundsvalls kommun, Linklaters och Skeppsbron Skatt har lämnat synpunkter på uttrycket ”affärsmässigt motiverat”. Sveriges advokatsamfund, Svensk Försäkring, Svenska Riskkapitalföreningen (SVCA), Industrins finansförening (IFF), Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Internationella Handelshögskolan i Jönköping, FAR och Skeppsbron Skatt ifrågasätter förslaget att särskilt beakta om tillskott hade kunnat lämnas vid bedömningen av om skuldförhållandet är affärsmässigt motiverat. Även Förvaltningsrätten i Uppsala har lämnat synpunkter i den delen och menar bl.a. att även utdelning bör anges i lagtexten som en faktor att beakta vid prövningen av vad som skuldmässigt ska anses vara ”affärsmässigt motiverat”. Svensk försäkring, till vars yttrande Svenska bankföreningen, Föreningen Svenskt Näringsliv, Alecta Pensionsförsäkringar (Alecta) och AMF Pensionsförsäkringar AB (AMF) ansluter sig, anser att livförsäkringsbolagens möjligheter till tillskottsfinansiering inte bör vara en omständighet som ska beaktas vid prövningen av ventilen. Alecta och AMF anser vidare att om livförsäkringsföretagen ska omfattas av räntebegränsningsreglerna så bör det tydliggöras att ventilen är tillämplig vid utlåning av pensionskapital. IFF, Näringslivets Skattedelegation (NSD), till vilket yttrande Stockholms Handelskammare, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen Svenskt Näringsliv, Svensk Försäkring och Svenska Bankföreningen har anslutit sig, TCO, Lantmännens riksförbund (LRF), Atlas Copco AB och Akelius Fastigheter AB ifrågasätter att ventilen begränsas till att bara gälla om räntemottagaren hör hemma inom

Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller, under vissa villkor, i en stat med vilken Sverige har ingått skatteavtal. Internationella Handelshögskolan i Jönköping anser att förslaget att begränsa tillämpningsområdet kan ses som ett sätt att balansera behovet av att skydda skattebasen samtidigt som en viss grad av förutsebarhet upprätthålls. Sveriges kommuner och Landsting (SKL), Västerås kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Skellefteå kommun, Umeå kommun, Eskilstuna kommun, Växjö kommun, Malmö kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Sundsvalls kommun och Örebro kommun anför bl.a. att förslaget får mycket negativa effekter avseende kommunala internbanker, vars verksamhet är helt affärsmässig. Trots detta är det osäkert om avdrag kommer att få göras med stöd av ventilen eller inte. Svenska Missionskyrkan anför att utrymmet för att tillämpa ventilen förefaller mycket litet när långgivaren är ett trossamfund eller en ideell förening.

Skälen för regeringens förslag

Allmänt om ventilen

Den s.k. ventilen i 24 kap. 10 d § första stycket 2 inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, i de befintliga ränteavdragsbegränsningsreglerna innebär att ränteutgifter ska dras av om företaget kan visa att både förvärvet och den skuld som ligger till grund för ränteutgifterna är huvudsakligen affärsmässigt motiverade. Detta gäller oavsett hur den motsvarande inkomsten beskattas. Bestämmelsen innebär att rätt till avdrag kan föreligga trots att förutsättningarna i den s.k. tioprocentregeln inte är uppfyllda. I samband med att de nu gällande reglerna infördes angavs bl.a. följande i förarbetena. Det kan inte uteslutas att det finns några undantagsfall där beskattningen är mycket låg, samtidigt som det uppenbarligen inte handlar om sådan skatteplanering som reglerna är avsedda att motverka. Det borde därför finnas möjlighet att få göra avdrag även i sådana situationer. Avsikten med ventilen är att den ska utgöra en säkerhetsventil i sådana undantagsfall där beskattningen är mycket låg, men där transaktionerna anses ha vidtagits huvudsakligen av affärsmässiga skäl (prop. 2008/09:65 s. 67 och 87).

Vidare har Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat att ventilen ska tillämpas restriktivt och har framhållit att även konkurrensskäl talar för en restriktiv tillämpning, eftersom den som får tillämpa ventilen får en lägre skattekostnad i förhållande till den som inte får avdrag för sin räntekostnad.

Den befintliga ventilen är utformad för att gälla i samband med interna förvärv av delägarätter. När reglerna nu föreslås utvidgas till att gälla alla interna lån behöver den anpassas till förslaget. Med hänsyn till att reglerna utvidgas till alla interna lån kommer ventilen att få större betydelse i framtiden och det kan antas att den kommer medföra att avdrag får göras i fler situationer än tidigare. Vad gäller lån vid interna förvärv av delägarätter bör dock bestämmelsen även i fortsättningen tolkas restriktivt. I likhet med vad som föreslås i promemorian bör bestämmelsen ändras dels vad gäller skulder avseende externa förvärv av delägarätter, dels vad gäller andra interna skulder.

Som regeln är utformad i dag får avdrag göras för ränteutgifter om företaget kan visa att både förvärvet och den skuld som ligger till grund för ränteutgifterna är huvudsakligen affärsmässigt motiverade. Vad gäller externa förvärv av delägarätter bör samma krav som i dag ställs på interna förvärv av delägarätter gälla, även om det i normala fall kan antas att sådana förvärv görs av affärsmässiga skäl om motparten är ett oberoende företag. Vid interna förvärv av delägarätter omfattas alla förvärv från ett företag i intressegemenskapen oavsett storleken på förvärvet. Vad gäller externa förvärv bedöms det dock vara tillräckligt att särbehandla förvärv av delägarätter i företag som efter förvärvet ingår i intressegemenskapen. Regeringen föreslår därför att ventilen ändras så att den även gäller i alla de situationer där det förvärvade företaget efter förvärvet ingår i samma intressegemenskap som det företag som yrkar avdrag för ränteutgifter. Förslaget innebär sammanfattningsvis att om skulden avser ett förvärv av en delägarätt från ett företag som ingår i intressegemenskapen eller i ett företag som efter förvärvet ingår i intressegemenskapen ska företaget visa att både förvärvet och det skuldförhållande som ligger till grund för ränteutgifterna är huvudsakligen affärsmässigt motiverade för att avdrag ska få göras. För att tydliggöra att bedömningen ska göras ur både gäldenärens och borgenärens

perspektiv samt för att det ska vara tydligt att alla relevanta omständigheter som har samband med skuldförhållandet ska beaktas föreslås även att uttrycket ”skuld” ändras till ”skuldförhållande”.

Vad gäller övriga skulder, dvs. skulder som inte avser ett förvärv av delägarätter från ett företag som ingår i intressegemenskapen eller i ett företag som efter förvärvet ingår i intressegemenskapen, bedöms det tillräckligt att den skattskyldige kan visa att det skuldförhållande som ligger till grund för ränteutgifterna är huvudsakligen affärsmässigt motiverat. Vid prövningen av om skuldförhållandet är huvudsakligen affärsmässigt motiverat ska det göras en samlad bedömning av de omständigheter som har samband med skuldförhållandet.

Internationella Handelshögskolan i Jönköping, Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, TCO, Kommuninvest ekonomisk förening, SABO, Linklaters och Skeppsbron Skatt har framfört synpunkter på uttrycket ”affärsmässigt motiverat” och hur det ska tolkas i olika situationer. Linklaters anser att uttrycket är alldeles för vagt och att varken skattskyldiga, Skatteverket eller domstolar kommer att ha någon klarare bild av hur uttrycket ska förstås förrän rättspraxis utbildats och stabiliserat sig på området, vilket kan ta åtskilliga år. Skatteverket betonar att det ytterst är domstolarna som avgör om förutsättningarna för tillämpning av ventilen är för handen och att det redan i dag görs bedömningar av olika slag.

Regeringen anser att förutsebara och lättillämpade regler är att föredra. Uttrycket affärsmässiga skäl är emellertid inte något nytt uttryck utan finns redan i de befintliga reglerna. Genom att lagstiftningen utvidgas till alla lån inom en intressegemenskap blir uttrycket tillämpligt i fler situationer. De nu föreslagna reglerna är utformade för att skydda bolagsskattebasen mot skatteplanering med lån från företag inom samma intressegemenskap samtidigt som utgångspunkten är att affärsmässigt bedriven verksamhet inte ska drabbas så långt det är möjligt. Uttrycket ”affärsmässigt motiverade” i ventilen infördes för att tillgodose båda dessa målsättningar. För att affärsmässigt bedriven verksamhet inte onödigt ska försvåras anser regeringen att det är nödvändigt att även i fortsättningen undanta skuldförhållanden som är huvudsakligen

affärsmässigt motiverade. Det är inte möjligt att i lagstiftningsärendet redogöra för i vilka situationer avdrag får göras eller inte eftersom en bedömning ska göras utifrån de specifika omständigheterna i det aktuella skuldförhållandet. I takt med att rättspraxis utvecklas kommer förutsebarheten i reglerna dessutom att öka. Av bakgrunden framgår att det redan finns viss praxis när det gäller ventilen, som kan ge vägledning när det gäller det nu lämnade förslaget, även om denna praxis bara gäller ränteavdrag vid internt finansierade förvärv av delägarätter från ett företag inom intressegemenskapen. Som angetts ovan finns det enligt regeringens uppfattning skäl för en fortsatt restriktiv tolkning av ventilen särskilt när det gäller de fall av skatteplanering som har identifierats avseende förvärv av delägarätter. Detsamma gäller de möjligheter till kringgåenden som tas upp i avsnittet om behovet av att motverka skatteplanering med ränteavdrag, exempelvis genom att använda lånet till att lämna ett tillskott till ett företag som sedan förvärvar andelar eller genom att en inkrämsöverlåtelse görs. Eftersom det föreslås att ränteavdragsbegränsningsreglerna ska gälla ränteutgifter avseende alla lån inom en intressegemenskap kommer det dock att finnas situationer där det finns anledning att tillämpa ventilen mindre restriktivt.

När det gäller frågan om skattemässiga överväganden ska beaktas konstaterade regeringen i förarbetena till de befintliga reglerna (prop. 2008/09:65 s. 87 f.) att uttrycket ”affärsmässigt” ska ses i ljuset av det sammanhang som det används i, dvs. för att motverka skattedrivna transaktioner. Vidare anförde regeringen att det därför ligger i sakens natur att skatteeffekter inte ska beaktas när man bedömer om en åtgärd är huvudsakligen affärsmässigt motiverad. Motsvarande resonemang bör enligt regeringen gälla även för övriga interna lån när reglerna utvidgas. Skattemässiga hänsyn bör därmed inte kunna beaktas vid bedömningen av om ett skuldförhållande är affärsmässigt motiverat. Som regeringen påtalade i nämnda förarbeten kan dock ventilen vara tillämplig även om de aktuella förhållandena innebär vissa fördelaktiga skatteeffekter vid sidan av de affärsmässiga motiven eftersom transaktionerna endast behöver vara ”huvudsakligen” affärsmässigt motiverade. Detta resonemang är även tillämpligt när det gäller interna lån generellt sett, dvs. oavsett vad lånet

används till. Nedan redogörs närmare för hur ventilen är avsedd att tillämpas. Det bör dock observeras att de situationer som nämns nedan endast utgör exempel och inte är någon uttömmande uppräkningslista av vilka omständigheter som bör beaktas.

Enligt regeringens uppfattning bör det t.ex. beaktas om intressegemenskapen bedriver reell ekonomisk verksamhet i det land där mottagaren av räntebetalningen är etablerad samt om ränteutgifterna inte är anmärkningsvärt stora jämfört med vad som betalats i samband med lån till företag i andra länder med högre beskattning. Dessa omständigheter kan tala för att förutsättningarna i ventilen är uppfyllda.

Omständigheter som kan tala emot att ventilen är tillämplig är om mottagaren varken beskattas för ränta eller utdelning eller om beskattningen kan neutraliseras av att mottagen ränta vidareutdelas med avdragsrätt. Ett annat exempel är att olika former av hybridinstrument eller hybridföretag har använts på ett sätt som leder till en förmånlig skattesituation. Med hybridinstrument avses t.ex. instrument vars avkastning i ett land betraktas som avkastning på eget kapital (utdelning) medan det i det andra landet betraktas som avkastning på främmande kapital (lån). Vidare avses med hybridföretag ett företag som i ett land betraktas som ett skattesubjekt medan det i det andra landet är företagets delägare som beskattas. Även den valda strukturen och kapitalets ursprung bör beaktas.

Ett exempel som lyfts fram i promemorian på vad som normalt sett anses vara huvudsakligen affärsmässigt motiverat är kortfristiga skulder. Av promemorian framgår att det gäller under förutsättning att det inte handlar om ett förfarande där skulden ersätts löpande med nya kortfristiga skulder. Med kortfristig avses i detta sammanhang sådana skulder som har en löptid på högst ett par månader. När det gäller avdrag för ränta som ett företag i Sverige betalar ut från en cash-pool (avseende en deposition i cash-poolen) bör skuldförhållandet normalt anses som huvudsakligen affärsmässigt motiverat. Även lån till löpande verksamhet bör enligt bedömningen i promemorian anses som huvudsakligen affärsmässigt motiverat, under förutsättning att det inte rör sig om ett systematiskt uppbyggande av en stor skuld. *NSD* till vilket yttrande *Stockholms Handelskammare*, *Fastighetsägarna Sverige*, *Föreningen*

Svenskt Näringsliv, Svensk Försäkring och Svenska Bankföreningen har anslutit sig, ifrågasätter hur reglerna ska tillämpas på skuldförhållanden inom cash-pools och anför bl.a. följande. Upplåning inom svenska koncerner sker i normala fall via s.k. cash-pooler. Det upprättas således inga lånekontrakt mellan parterna för enskilda lån utan skulden utgörs i stället av en balans som förändras från dag till dag. Någon återbetalning av "lånet" (som inte är ett identifierbart lån utan endast ett utökat skuldsaldo) sker alltså inte. I stället förnyas balansen från dag till dag och skuldförhållandet ges därigenom en långfristig karaktär. "Normal" cash-pool-verksamhet är därmed inte särskilt kortfristig till sin natur eftersom skuldförhållandet tenderar att ligga kvar år efter år med varierande belopp.

När det gäller frågan om hur man ska se på s.k. cash-pool-verksamhet och kortfristiga skulder delar regeringen den bedömning som görs i promemorian, men vill göra följande förtydliganden. Till att börja med kan det konstateras att likviditetshanteringen i en företagsgrupp kan organiseras på många olika sätt. Samordningen av finansfunktionerna genom s.k. treasuryverksamhet, internbanker och s.k. cash-pool-verksamhet sker utifrån vad som är lämpligast med hänsyn till de specifika förutsättningarna i det enskilda fallet. När det gäller avdrag för ränta som ett företag i Sverige betalar ut från en cash-pool (avseende en deposition i cash-poolen) är skuldförhållandet normalt sett kortfristig och ska därför normalt sett anses som huvudsakligen affärsmässigt motiverat. En cash-pool-verksamhet innebär att koncernens likviditet hanteras av ett eller flera företag. Det kan exempelvis ske genom att varje företag i koncernen har ett konto i cash-poolen dit den dagliga över- eller underlikviditeten rapporteras och stäms av. När det gäller de skulder som hanteras inom en cash-pool är det naturligt att balansen varierar löpande. Att balansen varierar medför inte att skulderna inte ska betraktas som kortfristiga, så länge det handlar om normal cash-pool-verksamhet. Om företaget som innehar cash-poolen i stället är mottagare av räntebetalningen och beskattningen understiger tio procent får omständigheterna i det enskilda fallet avgöra om förhållandena är huvudsakligen affärsmässigt motiverade. Vid bedömningen av vad som är normal cash-pool-verksamhet är det centralt att

se till det bakomliggande syftet. Om det rör sig om ett kortfristigt behov av likviditet eller ett kortfristigt tillskjutande av likviditet bör det vara fråga om normal cash-pool-verksamhet. Om syftet med att använda medel från cash-poolen i stället är att t.ex. göra en större investering är det normalt sett inte fråga om ett kortfristigt lån. Andra viktiga aspekter vid bedömningen av om det är fråga om normal cash-pool-verksamhet är att det ska röra sig om kortfristiga likviditetsbehov och en balans som ständigt fluktuerar, vilket även NSD lyfter fram. Även om ett företag t.ex. skulle vara "nettomottagare" i cash-poolen så innebär det inte att skuldförhållandet blir långfristig till sin natur, om det inte rör sig om samma belopp över en längre period. Vad gäller en koncerns internbanksverksamhet kan det konstateras att det även kan finnas affärsmässiga skäl för att viss långsiktig upp- respektive utlåning t.ex. sker via moderbolaget. Det är regeringens avsikt att affärsmässigt bedriven verksamhet inte ska drabbas så långt det är möjligt. En effektiv likviditetshantering inom en koncern är exempel på ett affärsmässigt skäl för skuldförhållandet. Det ska dock vägas mot övriga omständigheter som legat till grund för skuldförhållandet. Flera remissinstanser har också påpekat att det finns affärsmässiga skäl för en samordning av likviditetshanteringen. Enligt regeringen innebär detta dock inte att förhållandena är sådana att det per automatik går att dra slutsatsen att samtliga transaktioner som sker via en samordnad finansfunktion uppfyller kriterierna för att avdrag ska få göras enligt ventilen. En prövning måste göras av förutsättningarna i det enskilda fallet.

Ett antal remissvar har även lämnats från kommunsektorn. I remissvaren framhålls i huvudsak att förslaget får mycket negativa effekter avseende kommunala internbanker, vars verksamhet remissinstanserna anser är helt affärsmässig. Remissinstanserna anser att det är osäkert om avdrag kan få göras med stöd av ventilen eller inte. Förslagets effekter på kommunsektorn behandlas även i konsekvensanalysen och i avsnittet om intressegemenskapsdefinitionen. SKL anför att förslaget kan innebära att de kommunala internbankerna måste avvecklas, vilket medför att kostnaderna för den externa upplåningen kommer att öka med betydande belopp. Skälet till att kommunerna har internbanker är enligt SKL för

att få en mer kostnadseffektiv upplåning, tillgång till externa lån och för att underlätta och ha full kontroll över risknivån i låneportföljen. Några skatteskal finns inte enligt SKL. Skatteeffekterna blir exakt desamma om lånen i stället tas upp externt av de bolag som berörs av förslaget. De bolag som i första hand berörs av förslaget är de av kommunerna direkt och indirekt ägda bostadsbolagen och energibolagen. Mellan kommunerna och dessa bolag tillämpas armlängdsavstånd vad gäller ränteersättningen. *Södertälje kommun* anser att det bör framgå att kommunala internbanker omfattas av undantaget ”affärsmässiga skäl”. Även *Stockholms kommun*, *Västerås kommun*, *Skellefteå kommun*, *Umeå kommun*, *Malmö kommun*, *Växjö kommun*, *Eskilstuna kommun* och *Örebro kommun* anför att deras internbanksverksamhet är helt affärsmässigt motiverad. De ränteavdrag som i dag får göras av kommunernas bolag, skulle även kunna göras om bolagen lånade av en extern bank, men till en högre räntekostnad. Enligt *Eskilstuna kommun* och *Västerås kommun* skulle den föreslagna ränteavdragsbegränsningen snedvrída konkurrensen för de kommunägda bolag som verkar på en konkurrensutsatt marknad, då de privata konkurrenterna även i fortsättningen skulle kunna ha ränteavdragsrätt. *Örebro kommun* anser bl.a. att det bör anges ett särskilt undantag för lån inom kommunkoncerner med affärsmässiga villkor. *Göteborgs kommun* anser att eftersom man genom sin internbank tar upp lån på marknaden och vidareutlånar dessa till bolagen blir effekten att räntorna beskattas vid två tillfällen. *Sundsvalls kommun* menar att förslaget medför ett osäkert rättsläge vad gäller avdragsrätt på räntor i kommunens bolag. Internbankens verksamhet har enligt kommunen ett affärsmässigt och transparent arbetssätt, som granskas internt och externt. *Gävle kommun* anför bl.a. att den sammantagna administrativa hanteringen i koncernen skulle öka betydligt. Även *Svenska Missionskyrkan* har berört effekterna för skattebefriade subjekt och anför att utrymmet för att tillämpa ventilen förefaller mycket litet när långgivaren är ett trossamfund eller en ideell förening med hänsyn till praxis på området.

Kommuner är skattebefriade för sina ränteinkomster, vilket innebär att en intressegemenskap inom den kommunala sektorn har möjlighet att minska sin beskattning genom

ränteavdrag. Regeringen anser därför att det inte är lämpligt med någon form av uttryckligt undantag som innebär att en internbank som innehas av en kommun alltid ska anses huvudsakligen affärsmässigt motiverad vid tillämpning av ventilen. Det är inte heller motiverat att införa några andra specifika regler för kommunsektorn.

Regeringen är av uppfattningen att kommuner som vill driva sin verksamhet i bolagsform bör göra det på likartade villkor som annan näringsverksamhet. Avsikten är inte att en kommun på ett icke affärsmässigt sätt ska kunna minska skattekostnaderna i de kommunala bolagen på grund av skattefriheten. Annars finns det en risk för att privat näringsverksamhet missgynnas jämfört med kommunal näringsverksamhet. Avsikten med förslaget är inte heller att stoppa kommunernas möjlighet till en samlad och kostnadseffektiv upplåning för bolag inom intressegemenskapen. Internbanker i kommunala bolag omfattas av tioprocentregeln. När kommuner själva verkar som internbanker medför kommunernas undantag från skattskyldighet att ränteutgifter för lån från dessa internbanker inte kommer att omfattas av tioprocentregeln eftersom mottagaren av räntebetalningen (dvs. kommunen) är skattebefriad för ränteinkomsten. I dessa fall har de kommunala bolagen i stället möjlighet att visa att förhållandena är huvudsakligen affärsmässigt motiverade. Vid bedömningen av om dessa skuldförhållanden är affärsmässigt motiverade ska samma kriterier vägas in som redogjorts för ovan om kortfristiga skulder, cash-pooler och internbanker. Där framgår bl.a. att kortfristiga skulder normalt sett anses vara huvudsakligen affärsmässigt motiverade. Vidare framhålls det att en effektiv likviditetshantering inom koncernen kan vara ett affärsmässigt skäl till skuldförhållandet som ska vägas mot övriga omständigheterna som legat till grund för skuldförhållandet. Motsvarande synsätt ska även tillämpas på kommuners likviditetshantering. Motsvarande resonemang förs i Skatteverkets delrapport daterad den 22 augusti 2012, av vilken det framgår att en betydande andel av utlåningen i kommunsektorn torde avse förmedlade externa lån via kommuners internbanker. I sådana fall anser Skatteverket att skattefördelen är begränsad. Regeringen anser mot denna bakgrund att det varken är lämpligt eller att det finns någon anledning att införa särskilda regler

för kommunala internbanker. Det finns av samma anledning inte heller skäl att införa särskilda regler för trossamfund eller ideella föreningar.

Av Skatteverkets delrapport framgår även följande. Enligt Skatteverket kan man ställa sig frågan om lån som lämnas från kommuner, annat än för finansiering av interna andelsförvärv, är att betrakta som skatteplanering med räntor. Verket menar att effekten av långivningen är att avdrag för ränta sker hos kommunbolaget, som därmed minskar sin skattepliktiga vinst, medan räntan inte beskattas alls hos kommunen och att det därmed i sig uppkommer en skattevinst. Skatteverket anser att det emellertid kan vara så att kommunen uppträder som internbank och endast utgör mellanhand vid extern upplåning. Enligt Skatteverket har många kommunala bolag stort behov av finansiering av investeringar, exempelvis fastighetsbolag eller energibolag. Om den externa finansieringen samordnas via kommunens internbank kan en billigare finansiering erhållas än om varje kommunalt bolag lånat medlen direkt från en bank. Hos kommunen sker i så fall både en inlåning och en utlåning där ränteströmmarna i princip neutraliseras. Det som då inte beskattas är, enligt Skatteverket, bara kommunens räntemarginalvinst. I rapporten har Skatteverket därutöver uppgett att det inte har framkommit något som indikerar att räntenivån avseende lån från kommuner och landsting till dotterbolag inte är marknadsmässiga.

Regeringen anser att om kommunen har finansierat interna lån med externt lånade medel ska den omständigheten att en kommun är helt undantagen från skattskyldighet inte ensamt medföra att skuldförhållandet inte kan anses vara huvudsakligen affärsmässigt motiverat vid tillämpningen av ventilen. Även vad som framgår av Skatteverkets rapport talar för detta synsätt. Det avgörande vid bedömningen enligt ventilen avseende kommunsektorn bör vara om det finns andra omständigheter som innebär att skuldförhållandet inte kan anses vara huvudsakligen affärsmässigt motiverat. Av Skatteverkets rapport framgår att internt finansierade interna förvärv är ett exempel på en sådan omständighet. Ett annat exempel på en omständighet som kan beaktas vid bedömningen enligt ventilen är att räntenivån som det kommunala bolaget betalar till kommunen är märkbart hög.

Alecta Pensionsförsäkringar och *AMF Pensionsförsäkringar AB* anser att om livförsäkringsföretagen ska omfattas av räntebegränsningsreglerna så bör det tydliggöras att ventilen är tillämplig vid utlåning av pensionskapital. Enligt regeringens bedömning är det inte lämpligt att införa ett uttryckligt undantag i ventilen som innebär att förutsättningarna för att få göra avdrag enligt ventilen alltid är uppfyllda när livförsäkringsföretag lånar ut pensionsmedel. En bedömning måste göras i varje enskilt fall av om förhållandena är huvudsakligen affärsmässigt motiverade. I sammanhanget bör dock ett förtydligande göras. Om förutsättningarna för att tillämpa kompletteringsregeln till tioprocentregeln inte är uppfyllda på grund av att räntan på skulden överstiger den i regeln föreskrivna räntan är avsikten inte att detta ska påverka bedömningen av om avdrag ska få göras enligt ventilen, dvs. om villkoren för lånet och förhållandena i övrigt är huvudsakligen affärsmässigt motiverade eller inte.

Eftersom externa lån inte omfattas av detta lagstiftningsärende innebär det att vanlig bankverksamhet, vars låneverksamhet huvudsakligen består i att förmedla lån till externa kunder inte berörs av de förslag som lämnas. För bankers interna verksamhet har bedömningen gjorts att inga särregler behövs. Banker som har verksamhet enbart i länder där inkomsten som motsvarar ränteutgiften beskattas med minst tio procent – och ett huvudsakligt skäl för skuldförhållandet inte har varit att uppnå en väsentlig skatteförmån – påverkas inte av de föreslagna reglerna. Vad som sägs om kortfristiga skulder gäller också för bankverksamhet. Även vad som sägs om normal cash-pool-verksamhet och internbanksverksamhet gäller för sådana funktioner hos banker. På samma sätt som gäller för övriga företag är ventilen tillämplig på ränteutgifter där mottagaren inte beskattas med minst tio procent, dvs. avdrag kan få göras för ränteutgifter om förhållandena är huvudsakligen affärsmässigt motiverade.

Hade finansiering kunnat ske genom kapitaltillskott?

Av promemorian framgår att en omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om skuldförhållandet är affärsmässigt motiverat är

frågan om finansiering, dvs. om tillskott hade kunnat lämnas i stället.

Förvaltningsrätten i Uppsala motsätter sig inte att bestämmelsen införs men efterfrågar förtydliganden beträffande bestämmelsens tillämpningsområden. Förvaltningsrätten tar även upp att värdeöverföring kan ske genom utdelning och att skatteupplägg ofta sker genom transaktioner, ofta i stegvisa förfaranden, genom kombination av lån, tillskott och utdelning eftersom sådana former av värdeöverföringar kan göras enkelt, gränsöverskridande och som regel utan beskattning. Detta talar för att inte bara tillskott utan även utdelning bör anges i lagtexten.

Göteborgs kommun tar upp att de även måste förhålla sig till annan lagstiftning, såsom reglerna för otillåtet statsstöd, förbud mot korssubventionering samt konkurrenslagens bestämmelser om otillåten kommunal säljverksamhet. Enligt Göteborgs kommun bedriver kommunens bolag i stor utsträckning verksamhet på en konkurrensutsatt marknad. Att ge bolagen konkurrensfördelar genom ersättning av lån med ägarkapital ser kommunstyrelsen som en stor risk, inte minst ur ett konkurrensperspektiv.

Mot bakgrund av vad Göteborgs kommun anför bör det förtydligas att förslaget inte innebär att lån rent faktiskt ska ersättas av tillskott. Förslaget innebär endast att möjligheten att lämna tillskott ska beaktas vid prövningen av om ränteavdrag ska få göras eller inte. Om långgivaren har fått ett tillskott för att kunna lämna ett lån eller om långgivaren tillskjuter sin fordran till ett annat företag i intressegemenskapen så rör det sig som regel inte om ett affärsmässigt motiverat lån. I dessa situationer hade det företag som lämnat tillskottet till långgivaren lika gärna kunnat lämna tillskottet till det företag som är i behov av finansiering (låntagaren). Detsamma gäller om det långgivande företaget hade kunnat lämna ett tillskott i stället för ett lån. Denna fråga berördes också av Högsta förvaltningsdomstolen i avgöranden den 30 november 2011 och 27 januari 2012. Högsta förvaltningsdomstolen gör i de nämnda avgörandena bedömningen att koncerninterna förvärv som finansieras med koncerninterna lån inte innebär någon ökad skuldbelastning för koncernen som helhet, men kan medföra en lägre skattekostnad för den. Vidare konstaterar domstolen att sådana

omstruktureringar i de allra flesta fall i stället kan ske genom tillskott.

I promemorian görs bedömningen att det bör framgå uttryckligen av lagtexten att det vid bedömningen av om skuldförhållandet är affärsmässigt motiverat, i den mening som avses i ventilen, särskilt ska beaktas om finansiering hade kunnat ske genom ett tillskott från ett företag inom intressegemenskapen, i stället för genom ett lån från ett företag i intressegemenskapen. Det föreslås vidare att bedömningen bör göras på intressegemenskapsnivå, dvs. inte bara utifrån det långgivande och låntagande företaget. Detta betyder att finansieringen även kan komma att beaktas om ett skuldförhållande etableras uppåt i hierarkin eller i sidled. *Sveriges advokatsamfund* konstaterar att tillskott så gott som alltid kan ske, om inte i annan form så i form av nyemission av aktier. Sveriges advokatsamfund är av uppfattningen att företag i normala fall föredrar koncerninterna lån framför tillskott, bl.a. eftersom de kan ges med iakttagande av mindre formalia och det finns färre begränsningar av möjligheten att betala ränta och amortera. Kapitaltillskott ger inlåsnings effekter, eftersom en förändring i större utsträckning kräver iakttagande av borgenärsskyddsregler och bolagsformalia. *Svensk Försäkring* ifrågasätter inte att det kan finnas skuldförhållanden som framstår som skattemässigt betingade i vissa av de situationer som beskrivs i promemorian, t.ex. om långgivaren har fått ett tillskott för att kunna lämna lånet. Som lagtexten är utformad torde emellertid ett skuldförhållande aldrig anses vara affärsmässigt motiverat om tillskott hade kunnat göras. *IFF* anför att frågan hur finansiering ska ske påverkas av flera olika hänsynstaganden, varav de skattemässiga effekterna endast utgör en del. Finansiering av utländska dotterbolag via kapitaltillskott leder, enligt *IFF*, till risk för inlåsnings effekter och innebär dessutom en exponering mot valutakursförändringar vars effekter skiljer sig från vad som är fallet vid finansiering via lån. *LRF* anför att val av finansieringsform, lån eller tillskott, inte sällan torde bestämmas enbart av skatteskal mellan företag i intressegemenskap. *Internationella Handelshögskolan i Jönköping* anser att förslaget riskerar att leda till orimliga krav på utredning och dokumentation av de skäl och möjliga alternativa lösningar som ligger till grund för bolagens valda finansieringsstruktur, eftersom

bedömningen av potentiella alternativ ska göras på intressegemenskapsnivå. FAR anför att vid valet av finansiering kan de bakomliggande skälen vara komplicerade och innefatta såväl skatterättsliga som andra överväganden. Även om ganska speciella situationer avses är lagförslaget generellt utformat och påbjuder att man alltid ska överväga om inte tillskott borde ha lämnats i stället. FAR anser att det finns en stor risk att Skatteverket regelmässigt kan anföra att det svenska företaget borde ha mottagit ett tillskott, i vart fall i de situationer där det i intressegemenskapen finns en soliditet och likviditet som skulle kunna möjliggöra ett tillskott. En sådan regel måste, för att uppfylla rimliga krav på förutsägbarhet, utformas så att den så långt som möjligt endast träffar de situationer som den är avsedd för. *Skeppsbron Skatt* påpekar att valet av finansiering i första hand beror på kostnaden för kapitalet och inte möjligheten till ränteavdrag för låntagaren. Även andra skäl, exempelvis likviditetsskäl eller de aktiebolagsrättsliga reglerna kring utdelning, kan enligt *Skeppsbron Skatt* avgöra finansieringsform.

I likhet med vad som framhålls i promemorian och med hänsyn till de skäl som anförs ovan anser regeringen att det vid bedömningen av om skuldförhållandet är affärsmässigt motiverat, i den mening som avses i ventilen, uttryckligen bör framgå av lagtexten att det särskilt ska beaktas om finansiering i stället hade kunnat ske genom ett tillskott. Att möjligheten att lämna tillskott särskilt ska beaktas innebär inte att det är den enda omständigheten som ska beaktas vid bedömningen av om skuldförhållandet är affärsmässigt motiverat. Även andra omständigheter ska beaktas, som t.ex. möjligheten att i stället lämna utdelning, något som Förvaltningsrätten i Uppsala lyfter fram.

Några remissinstanser har anfört att det är ett problem att bedömningen av om kapitaltillskott hade kunnat lämnas ska göras på intressegemenskapsnivå, dvs. inte bara utifrån det långivande och låntagande företaget utan att det även kan komma att beaktas om ett skuldförhållande etableras uppåt i hierarkin eller i sidled. Syftet med att tydliggöra att finansieringsfrågan särskilt ska beaktas vid bedömningen av om skuldförhållandet är affärsmässigt motiverat är att särskilt markera att det som regel inte handlar om ett affärsmässigt motiverat lån om långivaren t.ex. har fått ett

tillskott för att kunna lämna ett lån eller om långivaren tillskjuter sin fordran till ett annat företag inom intressegemenskapen. Som redogjorts för ovan bedöms det som nödvändigt att införa den föreslagna regeln. Det finns även remissinstanser som bekräftar att valet av om finansiering ska ske genom lån eller tillskott inte sällan bestäms enbart av skatteskal. Regeringen har dock förståelse för att det i vissa situationer, t.ex. där det finns ett stort antal företag, kan bli komplicerat och administrativt tungt att undersöka om tillskott hade kunnat lämnas inom intressegemenskapen. Avsikten har inte heller varit att möjligheten att lämna kapitaltillskott från varje företag inom intressegemenskapen ska beaktas. Regeringen anser därför att det finns skäl att justera förslaget i detta avseende.

Lagrådet anser att det är oklart vilken betydelse som ska tillmätas det förhållandet att det föreligger en möjlighet att lämna ett tillskott. Enligt *Lagrådet* är det ett rimligt aktieägarintresse att ett företag, som har en möjlighet att lämna ett tillskott, lånar ut medel snarare än lämnar ett kapitaltillskott till ett företag som ägs till t.ex. 49 procent, när den resterande andelen ägs av annan eller andra med vilken intressegemenskap inte föreligger. Enligt *Lagrådet*s mening borde möjligheten att lämna tillskott rimligen tillmätas sådan betydelse endast i de fall då det föreligger ett koncernförhållande mellan helägda företag. Regeringen anser dock att om regeln ska få avsedd effekt och täcka in de situationer som avses måste även andra ägarandelar kunna beaktas vid bedömningen. Förutsättningarna för att lösa finansieringsfrågan via tillskott kan dock vara större om låntagaren är ett, direkt eller indirekt, helägt dotterföretag. De fall som har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen och där domstolen har påpekat att kapitaltillskott hade kunnat lämnas i stället för finansiering med koncerninterna lån avser helägda dotterföretag. I dessa fall har det således rört sig om en hög grad av inflytande. Regeringen gör därför bedömningen att en lämplig avvägning är att det särskilt ska beaktas om finansiering i stället hade kunnat ske genom ett tillskott från det företag som innehar den aktuella fordran på företaget eller från ett företag som, direkt eller indirekt, genom ägarandel eller på annat sätt har ett väsentligt inflytande i det låntagande företaget.

Svensk Försäkring, till vars yttrande *Svenska Bankföreningen*, *Föreningen Svenskt Näringsliv*, *Alecta* och *AMF* ansluter sig, anser att livförsäkringsbolagens möjligheter till tillskottsfinansiering inte bör vara en omständighet som ska beaktas vid prövningen av ventilen. *Svensk Försäkring* anför att livförsäkringsföretagens uppdrag är att förvalta pensions- och annat försäkringskapital, vilket innebär att de till sin natur är mycket kapitalstarka och inte har behov av – och i vissa fall begränsad laglig möjlighet – att ta upp externa lån. Vidare anför *Alecta* och *AMF* att en tillskottsfinansiering innebär att avkastningsbeskattat pensionskapital förs över till den inkomstskattepliktiga miljön och därigenom drabbas av en merbeskattning eftersom det tillskjutna kapitalet är fortsatt föremål för avkastningsskatt samtidigt som det blir föremål för inkomstskatt på avkastningen i det mottagande företaget. Livförsäkringsföretagens uppdrag att förvalta pensionskapitalet innebär att det föreligger särskilda omständigheter när det gäller extern finansiering och det bör därför vara uppenbart att möjligheten till tillskottsfinansiering inte ska beaktas vid prövningen. Regeringen anser dock att det inte finns anledning att helt undanta livförsäkringsföretagen från bestämmelsen om att det särskilt ska beaktas om tillskott kan lämnas eller inte. Det måste alltid vara omständigheterna i varje enskilt fall som ska vara avgörande för om förutsättningarna för avdrag enligt ventilen är uppfyllda eller inte.

SVCA framhåller att det inom vissa jurisdiktioner inte är civilrättsligt eller skatterättsligt möjligt att lämna kapitaltillskott.

Enligt lagtexten ska det särskilt beaktas om tillskott hade kunnat lämnas. Avsikten är således att en bedömning ska göras i varje enskilt fall av om tillskott kunnat lämnas. Vid bedömningen av om det varit möjligt med sådan finansiering anser regeringen att hänsyn bör tas till om det finns faktiska juridiska hinder för att lämna tillskott enligt lagstiftningen i det land där företaget hör hemma. Vidare är avsikten att även andra omständigheter som påverkar om det är möjligt att lämna tillskott ska beaktas. En sådan omständighet kan, som redogjorts för ovan, vara graden av inflytande i det låntagande företaget, t.ex. genom ägarandel. Det bör även vägas in i vilken utsträckning affärsmässiga överväganden skulle påverkas negativt av en alternativ

finansiering genom kapitaltillskott och vilka konsekvenserna skulle bli av detta.

Om det vid bedömningen konstateras att ett företag i den relevanta kretsen inte har haft möjlighet att lämna tillskott måste det även undersökas om något av de övriga företagen haft en sådan möjlighet. Den omständigheten att det ”särskilt” ska beaktas om tillskott kan lämnas innebär att det inte enbart är det som ska beaktas vid bedömningen av om avdrag ska få göras för ränteutgifter enligt ventilen. Hänsyn ska även tas till övriga omständigheter som är relevanta vid bedömningen av om skuldförhållandet är affärsmässigt motiverat. Det gäller både sådant som talar för och sådant som talar emot affärsmässighet.

Med hänsyn till vad som anförts ovan föreslår regeringen att det vid bedömningen av om skuldförhållandet är huvudsakligen affärsmässigt motiverat, i den mening som avses i ventilen, särskilt ska beaktas om finansiering i stället för genom ett lån från ett företag i intressegemenskapen, hade kunnat ske genom ett tillskott från det företag som innehar den aktuella fordran på företaget eller från ett företag som, direkt eller indirekt, genom ägarandel eller på annat sätt har ett väsentligt inflytande i det låntagande företaget. Bedömningen ska inte bara göras utifrån det långivande och låntagande företagens situation. Det ska även beaktas om ett företag som befinner sig högre upp i organisationen än det företag som vill göra avdrag för ränteutgifter hade kunnat lämna ett tillskott till företaget.

Avgränsning av ventilen

Trots lagändringen 2009 innebär ränteavdragsbegränsningsreglerna att det fortfarande finns stora incitament att av skattemässiga skäl etablera koncerninterna skuldförhållanden som medför att vinster upparbetade i Sverige inte beskattas här. I promemorian görs bedömningen att detta innebär ett allvarligt hot mot bolagsskattebasen. Regeringen instämmer i denna bedömning. En koncern kan t.ex. strukturera ett låneförhållande inom intressegemenskapen på ett sådant sätt att räntan betalas till en mottagare i en jurisdiktion med mycket låg beskattning eller ingen beskattning alls. Med hänsyn till det växande hotet mot den svenska bolagsskattebasen som ränteupplägg med interna lån utgör, framhålls det i promemorian att det finns skäl att överväga en begränsning av ventilen till att endast gälla i de fall där

mottagaren av räntan hör hemma i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i en stat med vilken Sverige har ingått ett skatteavtal. Detta skulle innebära att räntor som exempelvis betalas till lågskattejurisdiktioner inte kommer att omfattas av ventilen, även om förhållandena är huvudsakligen affärsmässigt motiverade.

I promemorian tas det också upp att det finns skäl som talar emot en avgränsning av tillämpningsområdet för ventilen till att endast gälla om räntemottagaren hör hemma inom EES eller, under vissa villkor, i en stat med vilken Sverige har ingått skatteavtal. Ett sådant skäl är att det kan uppkomma problem med s.k. cash-pool-verksamhet. De problem som nämns kan uppstå när företag i en intressegemenskap är etablerade i en stat utanför avgränsningen för tillämpningen av ventilen. Om ett sådant företag skulle deponera ett kortfristigt likvidöverskott i en gemensam cash-pool i Sverige skulle den ränta som cash-poolen betalar för depositionen inte få dras av, även om cash-pool-verksamheten i sig är affärsmässigt bedriven.

Vidare görs i promemorian den samlade bedömningen att behovet av att skydda bolagsskattebasen och att motverka att obeskattade bolagsvinster förs ut ur landet väger tyngre än de problem som skulle kunna uppkomma med anledning av den föreslagna begränsningen av tillämpningsområdet för ventilen. Därför föreslås det att ventilen endast ska gälla om mottagaren av räntan hör hemma inom EES eller i en stat med vilken Sverige har ingått ett skatteavtal. Vidare bedöms det som rimligt att avgränsa regeln till att endast gälla sådana skatteavtal som inte är begränsade till att omfatta vissa inkomster. Som ytterligare förutsättning föreslås det att företaget i fråga ska omfattas av avtalets regler om begränsning av beskattningsrätten och att företaget har hemvist i den andra avtalsslutande staten enligt skatteavtalet. Avgränsningarna syftar till att undvika att ventilen är tillämplig på företag som i samband med skatteavtalsförhandlingar har bedömts vara föremål för en så förmånlig skattemässig behandling i den stat där de har hemvist att de inte ska vara berättigade till avtalsförmåner eller som enligt skatteavtal har hemvist i annan stat.

Internationella Handelshögskolan i Jönköping anser att förslaget om att regelns omfattning ska begränsas till att enbart gälla företag inom EES

eller i en stat med vilket Sverige har ingått ett skatteavtal kan ses som ett sätt att balansera behovet av att skydda skattebasen samtidigt som en viss grad av förutsebarhet ändå upprätthålls. Endast ett fåtal av de remissinstanser som har lämnat synpunkter på förslaget har ifrågasatt en begränsning av ventilen till att bara gälla om räntemottagaren hör hemma inom EES eller, under vissa villkor, i en stat med vilken Sverige har ingått skatteavtal. Till dessa hör TCO som ställer sig tveksam till begränsningen. Enligt TCO är risken att företagens strategiska expansionsplaner begränsas utifrån skattemässiga snarare än affärsmässiga strategier. Vidare anser NSD – till vilket yttrande *Stockholms Handelskammare, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen Svenskt Näringsliv, Svensk Försäkring* och *Svenska Bankföreningen* har anslutit sig – att förslaget kan komma att leda till att svenska koncerner de facto diskrimineras i förhållande till globala företagskoncerner verksamma i Sverige. *Akelius Fastigheter AB* påpekar att hänsyn inte tas till att skatte- och turistparadis även har en seriös finansverksamhet och att förslaget därför stoppar seriös billig inlåning.

Några av remissinstanserna har tagit upp problem med cash-pool-verksamhet som kan uppkomma på grund av avgränsningen. IFF anför att begränsningarna skulle påverka normal cash-pool-verksamhet och att det ter sig både ytterst komplext och föga värdeskapande att försöka hålla reda på och vara beredd på att flera år i efterhand redovisa hur stor del av räntebetalningen till ett visst företag som i verkligheten tillhörde andra företag i intressegemenskapen, deras sätt att beskatta ränta, huruvida dubbelbeskattningsavtal fanns eller inte, osv. LRF kan inte helt överblicka effekterna av de skärpningar som föreslås men anser att det är synnerligen viktigt att internbanks- och cash-poolverksamhet som bedrivs av affärsmässiga skäl inte försvåras. *Atlas Copco AB* ifrågasätter att vissa länder enligt förslaget ska uteslutas från ventilens tillämpningsområde. En multinationell koncern som Atlas Copco har dotterföretag i mer än 70 länder och eftersom Sverige saknar dubbelbeskattningsavtal med vissa av dessa länder, kommer någon form av särlösning för koncernens likviditetshantering att behöva införas för dessa.

Regeringen har förståelse för att den föreslagna begränsningen av tillämpningsområdet för ventilen bl.a. kan skapa behov av särlösningar avseende likviditetshanteringen och viss ökad administrativ börda. Regeringen instämmer dock i de bedömningar som gjordes i promemorian att behovet av att skydda bolagsskattebasen och att motverka att obeskattade bolagsvinster förs ut ur landet väger tyngre än de problem som skulle kunna uppkomma med hänsyn till begränsningen. Regeringen föreslår därför att ventilen begränsas på angivet sätt. Detta innebär att ventilen begränsas till att bara gälla om det företag som har rätt till inkomsten som motsvarar ränteutgiften hör hemma i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i en stat med vilken Sverige har ingått skatteavtal som inte är begränsat till att omfatta vissa inkomster, om företaget omfattas av avtalets regler om begränsning av beskattningsrätten och har hemvist i denna stat enligt avtalet.

Interna lån som ersätter tillfälliga externa lån

De nuvarande ränteavdragsbegränsningsreglerna gäller även ränteutgifter avseende vissa externa skulder. Det finns bl.a. en regel för s.k. tillfälliga lån i 24 kap. 10 b § andra stycket IL som gäller i de fall en skuld till ett företag i intressegemenskap har ersatt ett tillfälligt externt lån (i avsnittet nedan behandlas s.k. back-to-back-lån). Enligt reglerna begränsas avdragsrätten om den tillfälliga skulden avser ett förvärv av en delägar rätt från ett företag inom en intressegemenskap precis som enligt den nu gällande huvudregeln i 24 kap. 10 b § första stycket IL. Orsaken till att dessa regler har införts är att reglerna om avdragsbegränsningar annars skulle kunna kringgås genom att ett tillfälligt lån först tas från en extern långivare i samband med ett förvärv av en delägar rätt från ett företag i intressegemenskapen och därefter ersätts lånet av ett internt lån.

Med hänsyn till att reglerna nu föreslås utvidgas till att gälla alla interna lån kommer nya interna lån som ersätter tillfälliga lån vid förvärv av delägar rätt att omfattas av regelverket utan att detta regleras särskilt. I promemorian görs dock bedömningen att det är nödvändigt med en regel som innebär att det lån som har ersatt ett tillfälligt externt lån ska omfattas av bestämmelsen i ventilen beträffande lån avseende förvärv av delägar rätt (dvs. villkoret att även

förvärvet ska vara affärsmässigt). Ingen av remissinstanserna har haft några synpunkter på förslaget i denna del. Regeringen delar bedömningen i promemorian och föreslår att en sådan regel införs. Det ska således inte vara möjligt att omvandla ett förvärvslån till ett vanligt internt lån, med hjälp av ett tillfälligt externt lån. På samma sätt som i rent interna situationer innebär regeln således att företaget ska visa att även förvärvet är huvudsakligen affärsmässigt motiverat för att avdrag ska få göras om skulden avser ett förvärv av en delägar rätt från ett företag som ingår i intressegemenskapen eller i ett företag som efter förvärvet ingår i intressegemenskapen.

Vad som sägs om hur ventilen är tänkt att tillämpas avseende finansiering genom tillskott och om avgränsning av ventilen o.s.v. gäller även interna lån som ersätter tillfälliga externa lån.

Lagförslag

De föreslagna ändringarna tas in i den nya 24 kap. 10 e § IL, se avsnitt 3.4.

6.17.14 Back-to-back-lån

Regeringens förslag: Bestämmelserna som rör vissa externa skuldförhållanden (s.k. back-to-back-lån) utvidgas till att även omfatta förvärv av delägar rätt i ett företag som efter förvärvet ingår i intressegemenskapen, vilket bl.a. innebär att även externa förvärv av delägar rätt omfattas. Den kompletterande regeln till den s.k. tioprocentsregeln som införs för företag som beskattas schablonmässigt med avkastningsskatt eller på ett likartat sätt ska även tillämpas på back-to-back-lån. Även back-to-back-lån omfattas av det undantag som införs från tioprocentsregeln och som även ska tillämpas för den kompletterande regeln som införs för företag som beskattas schablonmässigt med avkastningsskatt eller på ett likartat sätt. Undantaget innebär att ränteutgiften inte får dras av om det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån.

Det föreslås även att tillämpningsområdet för den s.k. ventilen, som gäller om både förvärvet och det skuldförhållande som ligger till grund för ränteutgifterna är huvudsakligen affärsmässigt motiverade, begränsas. Ventilen föreslås

bara gälla om det företag som innehar fordran hör hemma i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i en stat med vilken Sverige har ingått skatteavtal som inte är begränsat till att omfatta vissa inkomster, om företaget omfattas av avtalets regler om begränsning av beskattningsrätten och har hemvist i denna stat enligt avtalet.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att den s.k. tioprocentsregeln kompletteras med en generell omvänd ventil. Vidare föreslås att för det fall den omvända ventilen är tillämplig ska ett beslut om omprövning kunna fattas inom den tidsperiod som gäller för efterbeskattning.

Promemorian innehåller inte heller något förslag om komplement till tioprocentsregeln för företag som beskattas schablonmässigt med avkastningsskatt eller på ett likartat sätt.

Remissinstanserna: *Skatteverket* påpekar att det för att undvika kringgåenden är nödvändigt att back-to-back-regleringen har samma omfattning som regleringen i övrigt. *Förvaltningsrätten i Uppsala* anser att regeln bör utvidgas för att täcka s.k. överkapitaliseringsfall.

Övriga remissinstanser har inte lämnat några särskilda synpunkter på förslaget om s.k. back-to-back-lån, men de synpunkter som har lämnats avseende tioprocentsregeln och den s.k. ventilen kan antas omfatta även motsvarande förslag avseende back-to-back-lån. Se vidare avsnitten om en kompletterande regel till den s.k. tioprocentsregeln, den s.k. tioprocentsregeln och ventilen för affärsmässigt motiverade förhållanden för remissinstansernas synpunkter avseende dessa frågor.

Skälen för regeringens förslag

En utvidgning av regelns tillämpningsområde

De nuvarande ränteavdragsbegränsningsreglerna gäller även ränteutgifter avseende vissa externa skulder. Regleringen för s.k. back-to-back-lån finns i 24 kap. 10 c § inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, och gäller om skulden till den externa långivaren kan anses ha samband med en fordran som ett företag i intressegemenskapen har på den externa långivaren eller något företag i intressegemenskap med denne (i avsnittet ovan om

ventilen för affärsmässigt motiverade förhållanden behandlas reglerna om tillfälliga lån). Enligt reglerna begränsas avdragsrätten om skulden avser förvärv av delägarätter från ett företag som ingår i intressegemenskapen, vilket också gäller enligt den nu gällande huvudregeln i 24 kap. 10 b § IL. Avdragsrätten för ränteutgifter på dessa externa lån är enligt befintliga regler begränsade på motsvarande sätt som ränteutgifter på interna lån.

Syftet med den regel som finns i dag är att undvika kringgåenden genom att en extern långivare används som mellanhand vid ett förvärv. Detta kan ske genom att ett företag i intressegemenskapen (t.ex. i en lågskattejurisdiktion) lånar ut pengar till den externa långivaren och därigenom får en fordran. Denna lånar i sin tur ut pengarna till ett företag i intressegemenskapen.

Eftersom ränteavdragsbegränsningsreglerna nu föreslås utvidgas till alla interna lån uppkommer frågan om även andra externa back-to-back-lån än lån vid interna förvärv av delägarätter bör omfattas av back-to-back-bestämmelserna. Av promemorian framgår det att en avvägning i detta avseende måste göras mot svårigheterna som finns med att följa lån och bedöma om det föreligger ett samband mellan ett externt lån och en fordran inom intressegemenskapen, vilket även Lagrådet påpekade i samband med att de befintliga reglerna infördes (se prop. 2008/09:65 s. 52). Att beakta är också att det i dessa fall alltid är en extern part involverad. Med hänsyn till detta bedömdes det i promemorian sammantaget inte som nödvändigt att inkludera alla interna lån i denna bestämmelse.

Skatteverket anser att det är nödvändigt att back-to-back-regleringen har samma omfattning som regelverket i övrigt, i likhet med vad som gäller enligt dagens regler, för att det inte ska bli för lätt att kringgå reglerna. Med hänsyn till att förslaget i övrigt omfattar alla lån inom en intressegemenskap innebär det att back-to-back-regleringen bör utvidgas till att gälla alla back-to-back-situationer där fordran har samband med en skuld som ett annat koncernföretag har till den externa parten, inte bara till skulder som avser förvärv av delägarätter. Ett generellt omfång som är i överensstämmelse med regelverkets omfång i övrigt innebär enligt *Skatteverket* visserligen att intressegemenskapen måste analysera fler fordringar som ett koncern-

företag kan ha på en extern part och se om dessa fordringar har samband med en skuld som ett annat koncernföretag har till denna externa part. Enligt Skatteverket ska dock den belastning detta innebär för intressegemenskapen inte överdrivas. Argumentet att det i dessa fall alltid är en extern part involverad är enligt verket inte hållbart eftersom den externa parten har mycket att vinna på att agera som mellanhand. Enligt Skatteverket kan alla de skäl som framförs i promemorian för att göra regleringen i övrigt generell också anföras för att göra back-to-back-regleringen generell, såsom svårigheten att ”öronmärka” pengar, förhindra kringgåenden, m.m. *Förvaltningsrätten i Uppsala* föreslår att back-to-back-reglerna även ska omfatta externa lån som används för att överkapitalisera företag inom intressegemenskapen, s.k. överkapitaliseringsfall.

När det gäller frågan om att även utvidga back-to-back-bestämmelserna till alla back-to-back-situationer där fordran har samband med en skuld som ett annat koncernföretag har till den externa parten gör regeringen följande bedömning. Även med beaktande av vad Skatteverket har anfört om risken för kringgåenden anser regeringen – i likhet med den bedömning som gjordes i promemorian – att en avvägning måste göras mellan behovet av en sådan utvidgning och svårigheterna som finns med att följa lån och bedöma om det föreligger ett samband mellan ett externt lån och en fordran inom intressegemenskapen. Det bör också beaktas att det i dessa fall alltid är en extern part involverad. Dessutom måste det vägas in att Företagsskattekommittén har i uppdrag att göra en bredare översyn av reglerna om ränteavdrag och särskilt se över frågan om de befintliga ränteavdragsbegränsningsreglerna bör omfatta externa lån i större omfattning. Att låta s.k. överkapitaliseringsfall omfattas av back-to-back-bestämmelserna, som föreslås av Förvaltningsrätten i Uppsala, bedömer regeringen inte heller som lämpligt av samma skäl. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att bestämmelsen bara ska utvidgas på det sätt som föreslogs i promemorian. Regeringen föreslår därför att den befintliga regeln utvidgas till att också omfatta förvärv av delägarätter i ett företag som efter förvärvet ingår i intressegemenskapen.

Företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt

Ovan föreslås att det införs en kompletterande bestämmelse till den s.k. tioprocentsregeln för bl.a. livförsäkringsföretag och pensionsstiftelser. Enligt bestämmelsen ska ränteutgifterna kunna dras av om den som faktiskt har rätt till inkomsten som motsvarar ränteutgiften är skattskyldig till avkastningsskatt och om den ränta som under ett beskattningsår har belöpt på skulden inte överstiger 250 procent av den genomsnittliga statslåneräntan under kalenderåret närmast före beskattningsåret. Bestämmelsen är även tillämplig på utländska företag som i hemviststaten beskattas på ett likartat sätt under förutsättning att den skatt som företaget ska betala tas ut på en nivå som motsvarar avkastningsskatten. Regeringen anser att det är ändamålsenligt att denna kompletterande bestämmelse även blir tillämplig på back-to-back-lån.

I tidigare avsnitt behandlas remissinstansernas synpunkter i denna del. Där finns även en närmare redogörelse för regleringen. Vad som där anges ska även gälla vid tillämpningen av motsvarande reglering som föreslås för back-to-back-lån.

Undantaget vid väsentlig skatteförmån

Enligt den befintliga lagstiftningen omfattas även s.k. back-to-back-lån av tioprocentsregeln och av en omvänd ventil motsvarande den som gäller för företag som har möjlighet att göra avdrag för lämnad utdelning (24 kap. 10 e § första stycket 1 och andra stycket II). Regeringen anser att det för att undvika kringgåenden är ändamålsenligt att det även för back-to-back-lån införs ett undantag från tioprocentsregeln och den kompletterande regeln för bl.a. företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt som motsvarar det undantag som föreslås i avsnittet om den s.k. tioprocentsregeln. Detta innebär att tioprocentsregeln eller den kompletterande regeln inte ska tillämpas om det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån. Undantaget ersätter den befintliga omvända ventilen.

I avsnittet om den s.k. tioprocentsregeln behandlas remissinstansernas synpunkter i denna del. Vidare tas olika omständigheter upp som bör beaktas vid tillämpningen av det föreslagna undantaget. Vad som där anges ska även gälla vid tillämpningen av det undantag från tioprocents-

regeln och den kompletterande regeln för bl.a. företag som är skattskyldiga till avkastningsskatt som föreslås för back-to-back-lån.

Ventilen

Enligt de nu gällande ränteavdragsbegränsningsreglerna gäller en ventil även för back-to-back-lån (24 kap. 10 e § första stycket 2 IL). Vid bedömningen av om förhållandena är huvudsakligen affärsmässigt motiverade ska samma principer som anges avseende ventilen tillämpas. Dock är förhållandena något annorlunda eftersom det rör sig om ett externt låneförhållande. I likhet med vad som föreslås beträffande ventilen i 24 kap. 10 e § IL föreslås att uttrycket ”skuld” ändras till ”skuldförhållande” för att tydliggöra att bedömningen ska göras ur både gäldenärens och borgenärens perspektiv samt för att det ska vara tydligt att alla relevanta omständigheter som har samband med skuldförhållandet ska beaktas. Således kan även sådana omständigheter som har samband med den externa fordran beaktas.

Som framgår av avsnittet om ventilen för huvudsakligen affärsmässigt motiverade förhållanden föreslås en begränsning av ventilen till att endast gälla i de fall där mottagaren av räntan hör hemma i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i en stat med vilken Sverige har ingått ett skatteavtal som inte är begränsat till att omfatta vissa inkomster, om företaget omfattas av avtalets regler om begränsning av beskattningsrätten och har hemvist i denna stat enligt avtalet. Detta innebär att räntor som exempelvis betalas till lågskattejurisdiktioner inte kommer att omfattas av ventilen. Regeringen anser att denna begränsning även bör gälla avseende back-to-back-lån vid tillämpning av ventilen. I avsnittet om ventilen för affärsmässigt motiverade förhållanden behandlas denna avgränsning närmare samt remissinstansernas synpunkter i denna del. Vad som där anges ska även gälla vid tillämpningen av motsvarande avgränsning som föreslås för back-to-back-lån.

Lagförslag

De föreslagna ändringarna avseende back-to-back-lån medför ändringar i 24 kap. 10 c § och tas in i den nya 24 kap. 10 f § IL, se avsnitt 3.4.

6.17.15 Vissa EU-rättsliga aspekter

6.17.15.1 Ränte- och royaltydirektivet

EU-domstolen har i en dom den 21 juli 2011 (mål C-397/09, Scheuten Solar Technology) prövat hur tyska regler om företagsskatt, som innebär att låneräntor som ett bolag i en medlemsstat betalar till ett närstående bolag i en annan medlemsstat tas med i underlaget för beräkning av företagsskatt hos det förstnämnda bolaget, förhåller sig till artikel 1.1 i rådets direktiv 2003/49/EG om ett gemensamt beskattningssystem för räntor och royalties som betalas mellan närstående företag i olika medlemsländer (ränte- och royaltydirektivet). Av artikel 1.1 i ränte- och royaltydirektivet följer att ränte- och royaltybetalningar ska undantas från varje form av skatt som påförs sådana betalningar i källstaten, oavsett om den tas ut vid källan eller genom taxering, under förutsättning att den som har rätt till räntan eller royaltyn är ett bolag i en annan medlemsstat, eller ett fast driftställe som är beläget i en annan medlemsstat och tillhör ett bolag i en medlemsstat.

EU-domstolen konstaterade att syftet med artikeln är att säkerställa att den som har rätt till ränta som uppkommit i en annan medlemsstat än den där vederbörande har sitt hemvist undantas från skattskyldighet i den medlemsstat som är källstat för räntan (punkt 26). Avsikten är således att undvika juridisk dubbelbeskattning av gränsöverskridande räntebetalningar genom ett förbud mot beskattning i källstaten och bestämmelsen avser endast borgenärens skattemässiga situation (punkt 28). Domstolen konstaterade därefter att den tyska bestämmelsen inte medför att den som har rätt till räntorna beskattas för dem utan lagstiftningen avser endast att fastställa beskattningsunderlaget för gäldenären (punkt 30). Domstolen fann sammanfattningsvis att artikel 1.1 ränte- och royaltydirektivet inte utgör hinder för en bestämmelse som innebär att räntebetalningar tas med i låntagarens beskattningsunderlag.

I några av de tidigare nämnda avgörandena från Högsta förvaltningsdomstolen den 30 november 2011¹²⁰ konstaterade domstolen,

¹²⁰ HDF 2011 ref. 90 II, III, IV och V.

mot bakgrund av EU-domstolens dom i ovan nämnda mål, att en tillämpning av ränteavdragsbegränsningsreglerna i 24 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, inte strider mot ränte- och royaltydirektivet.

Inte heller de nu föreslagna förändringarna av reglerna i 24 kap. IL bedöms strida mot ränte- och royaltydirektivet.

6.17.15.1.1 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Kammarrätten i Göteborg anser att det behövs ytterligare analys om förslaget är förenligt med EU-rätten. *Näringslivets Skattedelegation (NSD)*, till vilket yttrande *Stockholms Handelskammare*, *Fastighetsägarna*, *Föreningen Svenskt Näringsliv*, *Svensk Försäkring* och *Bankföreningen* har anslutit sig anför att praxis från EU-domstolen samt förhandsbesked från Skatterättsnämnden och avgörande i Högsta förvaltningsdomstolen får anses ge stöd för att det råder en osäkerhet i hur de svenska reglerna, såväl i sin nuvarande utformning som med den utformning de skulle ges om promemorians förslag skulle genomföras, förhåller sig till EU-rätten. *Skeppsbron Skatt* anför att det är långt ifrån självklart att de föreslagna reglerna är i överensstämmelse med EU-rätten.

Inom Europeiska unionen (EU) omfattas frågor om direkta skatter av medlemsstaternas kompetens. Enligt EU-domstolens rättspraxis är medlemsstaterna dock skyldiga att iakttä EU-rätten vid utövandet av sin kompetens. Etableringsfriheten enligt artikel 49 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget (f.d. artikel 43 EG-fördraget) ger alla gemenskapsmedborgare rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare. Vidare innebär etableringsfriheten en rätt att bilda och driva företag på samma villkor som gäller för medborgare i etableringsstaten enligt den där gällande lagstiftningen. I enlighet med artikel 54 EUF-fördraget (f.d. artikel 48 EG-fördraget) inbegriper detta en rätt för bolag, som har bildats i överensstämmelse med en medlemsstats lagstiftning och som har sitt säte, sitt huvudkontor eller sin huvudsakliga verksamhet inom gemenskapen, att utöva sin verksamhet i den berörda medlemsstaten genom ett dotterbolag, en filial eller en agentur. I artikel 63 i EUF-fördraget (f.d. artikel 56 EG-fördraget)

regleras den fria rörligheten för kapital, som i princip även gäller i förhållande till länder utanför EU.

EU-domstolen har slagit fast att transaktioner mellan företag i intressegemenskap inte ska prövas med ledning av reglerna om fri rörlighet för kapital utan uteslutande enligt reglerna om etableringsfrihet. Reglerna om etableringsfrihet gäller inte i förhållande till tredje land. Av EU-domstolens praxis framgår att det föreligger ett hinder för den fria rörligheten när skilda regler tillämpas i jämförbara situationer eller när samma regel tillämpas i olika situationer.

De föreslagna bestämmelserna om avdragsbegränsningar tar, liksom de regler som infördes 2009, sikte på räntebetalningar i de fall då gäldenären och borgenären är i intressegemenskap med varandra och ska därför bedömas enligt fördragets regler om fri etablering. Syftet med de s.k. back-to-back-reglerna är uteslutande att undvika kringgåenden vid förvärv genom att en extern långivare används som mellanhand mellan två företag som är i intressegemenskap. De är således endast tillämpliga när två företag är i intressegemenskap med varandra. Även i dessa fall är det fråga om en bedömning enligt fördragets regler om fri etablering. Någon analys av hur ränteavdragsbegränsningsreglerna förhåller sig till reglerna om fria kapitalrörelser i förhållande till tredje land är därför inte aktuell.

Regeringen gjorde i samband med införandet av 2009 års regler bedömningen att de föreslagna reglerna inte kom i konflikt med fördragets regler om fri etablering (prop. 2008/09:65 s. 70 f.). Detta bl.a. då det inte var fråga om att tillämpa skilda regler i jämförbara situationer eller att tillämpa samma regel i olika situationer.

I några av de av Högsta förvaltningsdomstolen den 30 november 2011 avgjorda målen (HFD 2011 ref. 90 II-V) behandlades också frågan om 2009 års reglers förenlighet med EU-rätten. Högsta förvaltningsdomstolen fann i detta avseende att reglerna inte stred mot etableringsfriheten och att reglerna var förenliga med EU-rätten. Domstolen angav bl.a. att det inslag i bestämmelserna som skulle kunna ifrågasättas avseende etableringsfriheten var tioprocentsregeln, men fann att så inte var fallet.

Som skäl för sin bedömning angav domstolen bl.a. följande. Liknande regler prövades av EU-domstolen i mål C-324/00, Lankhorst-Hohorst. Målet gällde tyska regler som innebar att räntor i

vissa fall skulle anses utgöra förtäckt utdelning. Reglerna var tillämpliga bara på räntor på kapital som tillskjutits av en ägare som inte hade rätt till s.k. skattekredit i Tyskland. EU-domstolen konstaterade att moderbolag som har sitt säte i Tyskland i de allra flesta fall hade rätt till skattekredit, medan utländska moderbolag i allmänhet inte hade det. De tyska juridiska personerna som var befriade från bolagsskatt, och som därmed inte hade rätt till skattekredit, var i huvudsak offentligrättsliga juridiska personer och juridiska personer som utövade ekonomisk verksamhet i en särskild bransch eller som hade uppgifter av allmänintresse. De ansågs inte jämförbara med bolag som utövade ekonomisk verksamhet i vinstsyfte. Reglerna ansågs därmed oförenliga med etableringsfriheten.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att den svenska tioprocentsregeln, till skillnad från vad de tyska reglerna i praktiken gjorde, inte uppställer något krav på att beskattningen av räntorna ska ske i Sverige utan genom regeln undantas även räntor som beskattas i den utländska mottagarens hemland. Resonemanget i EU-domstolens mål ansågs därför inte direkt överförbart på de svenska reglerna.

Högsta förvaltningsdomstolen redogjorde även för att EU-domstolen i ett mål om de finska koncernbidragsreglerna uttalat att en medlemsstat kan villkora rätten till avdrag för koncernbidrag genom att uppställa krav beträffande hur koncernbidraget ska behandlas i den stat där mottagaren hör hemma (EU-domstolens dom i mål C-231/05 p. 37, Oy AA). Även om uttalandet tog sikte på koncernbidragsreglerna, vilka syftar till att åstadkomma resultatutjämnning, ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att det får anses ha viss relevans när det gäller andra avdragsbestämmelser. Högsta förvaltningsdomstolen angav vidare att EU-domstolen också har slagit fast att negativa skattemässiga konsekvenser som är en följd av olikheter i medlemsstaternas lagstiftning inte kommer i konflikt med fördragsbestämmelserna om fri rörlighet (t.ex. mål C-403/03, Schempp). Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade därefter att det förhållandet att avdragsbegränsningsreglerna är tillämpliga på räntebetalningar till mottagare i länder där räntor beskattas lägre än med tio procent, men inte på räntebetalningar till mottagare i Sverige som betalar full bolagsskatt får anses vara just en

sådan följd av olikheter i medlemsstaternas lagstiftning.

Även den nu föreslagna utvidgningen av reglerna om begränsningar i avdragsrätten för ränta till alla interna lån innebär att reglerna är desamma oavsett om det företag som har lämnat ett lån har hemvist i Sverige eller i en annan medlemsstat. Vidare gäller samma regler oavsett om det företag som vill göra avdrag för en räntekostnad är begränsat eller obegränsat skattskyldigt i Sverige.

Vid utformandet av förslaget har avsikten varit att normal affärsverksamhet inte ska försvåras, så långt det är möjligt med hänsyn till behovet av att skydda bolagsskattebasen. När det gäller möjligheten att visa en viss lägsta beskattning är förutsättningarna desamma oavsett om det är fråga om ett svenskt eller ett utländskt subjekt. Inte heller görs någon skillnad mellan svenska och utländska företag när det gäller kravet på affärsmässiga skäl. Även den föreslagna begränsningen i ventilen som innebär att den bara är tillämplig om räntemottagaren hör hemma inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller, under vissa villkor, i en stat med vilken Sverige har ingått skatteavtal har utformats så att den är förenlig med EU-rätten.

Även vad gäller det undantag som föreslås från tioprocentsregeln som behandlas ovan är reglerna desamma oavsett om det är fråga om ett svenskt eller utländskt företag. Detsamma gäller det komplement till tioprocentsregeln som föreslås för företag som beskattas schablonmässigt med avkastningsskatt eller på ett likartat sätt. De föreslagna ändringarna bedöms inte strida mot fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

6.17.16 Ikraftträdande

Regeringens förslag: De nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2013 och tillämpas på ränteutgifter som belöper sig på tiden efter den 31 december 2012.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Sveriges allmännyttiga bostadsbolag (SABO) och Kommuninvest ekonomisk förening anför att det bör övervägas

att införa övergångsregler. *Xylem Inc.* anför att förslaget har retroaktiv effekt eftersom ränteutgifter avseende skuldförhållanden som uppkommit före ikraftträdandet omfattas av avdragsbegränsningarna.

Skälen för regeringens förslag: De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2013 och tillämpas på ränteutgifter som belöper sig på tiden efter den 31 december 2012. Äldre bestämmelser gäller för ränteutgifter som belöper sig på tiden före den 1 januari 2013.

SABO och *Kommuninvest ekonomisk förening* anför att det bör övervägas att införa övergångsregler som medger omsättning av lån under något längre tid. Med hänsyn till behovet av att skydda bolagsskattebasen mot den aktuella formen av skatteplanering anser regeringen att det inte är rimligt att införa reglerna succesivt under en övergångsperiod.

De nya reglerna föreslås gälla ränteutgifter avseende alla skulder inom en intresse-gemenskap, oavsett när skuldförhållandet har uppkommit. Att förslaget även omfattar ränteutgifter avseende skuldförhållanden som uppkommit före ikraftträdandet innebär inte att reglerna ges en retroaktiv verkan. Reglerna omfattar bara de ränteutgifter som uppkommit efter ikraftträdandet. För att reglerna ska kunna motverka skatteplanering med ränteupplägg på avsett sätt anser regeringen att det är nödvändigt att reglerna även omfattar ränteutgifter avseende skuldförhållanden som uppkommit före ikraftträdandet. Dessutom är det av konkurrens-skäl viktigt att samma regler gäller för nya och gamla lån.

6.17.17 Uppföljning av de föreslagna reglerna

Regeringen har gett Skatteverket i uppdrag att under 2009–2011 följa upp 2009-års ränteavdragsbegränsningsregler. Under 2009 och 2010 har Skatteverket haft i uppdrag att göra en bredare kartläggning av förekomsten av ränteavdrag. För 2011 fick Skatteverket i uppdrag att följa upp tillämpningen av ränteavdragsbegränsningsreglerna och analysera om de förebygger skatteplanering med ränteavdrag på avsett sätt.

Regeringen har även gett Skatteverket i uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera förekomsten av skatteplanering med ränteavdrag

i företag inom bl.a. välfärdssektorn och kommunsektorn. Slutredovisning av uppdraget ska ske senast den 30 juni 2013.

En sammanfattning av de rapporter som Skatteverket har lämnat med anledning av uppdragen finns i avsnittet ovan "Skatteverkets kartläggning".

I denna proposition föreslås att de befintliga ränteavdragsbegränsningsreglerna ska utvidgas till att gälla ränteavdrag avseende alla lån inom en intressegemenskap. I likhet med vad som gällde när de nuvarande ränteavdragsbegränsningsreglerna infördes innebär förslaget en avvägning mellan behovet av att förebygga skatteplanering med lån inom en intressegemenskap samtidigt som reglerna så långt det är möjligt inte bör förhindra eller onödigt försvåra för företag att bedriva normal affärsverksamhet.

Regeringen anser att det finns anledning att även fortsättningsvis följa upp lagstiftningen i olika avseenden för att utvärdera om den valda lösningen förebygger skatteplanering på avsett sätt. Regeringen avser därför att ge Skatteverket i uppdrag att följa upp ränteavdragsbegränsningsreglerna.

6.17.18 Konsekvensanalys

6.17.18.1 Offentligfinansiella effekter

De ränteavdragsbegränsningsregler som gäller från 2009 omfattar i princip bara interna lån som finansierar interna förvärv av andelar och inte övriga interna lån eller externa lån. Regeringens förslag begränsar avdragsmöjligheterna för ränteutgifter för interna lån ytterligare. Enligt de befintliga reglerna begränsas dessutom i princip bara avdragsrätten för ränteutgifter om mottagaren av ränteinkomsten beskattas lägre än tio procent, även om skuldförhållandet har uppkommit av skatteskal. De föreslagna regelförändringarna begränsar de befintliga reglerna även i detta avseende. Begränsningarna ska motverka en urholkning av den svenska bolagsskattebasen. Att en sådan urholkning faktiskt sker framgår av Skatteverkets kartläggning av ränteavdrag i företagssektorn. En iakttagelse i Skatteverkets analys är att utländska företags investeringar i Sverige finansieras med interna lån i högre utsträckning än svenska företags investeringar utomlands, vilket indikerar att skatteplanering med interna lån

förekommer. Urholkningen understryks också av Skatteverkets delrapport Skatteplanering med ränteavdrag i företag inom välfärdssektorn samt delrapporten avseende svenska juridiska personer som i praktiken inte beskattas för ränteinkomster.

Utvidgningen av ränteavdragsbegränsningsreglerna till alla interna lån bidrar till att stärka den svenska bolagsskattebasen och därmed till en förstärkning av de offentliga finanserna. Den offentligfinansiella effekten beräknas utifrån Skatteverkets uppgifter om omfattningen av skatteplanering med ränteavdrag och information från företagsdatabasen FRIDA och Bolagsverket.

Begränsningen i avdragsrätten för interna lån förväntas öka skatteintäkterna med 8,8 miljarder kronor år 2013. Beräkningarna bygger på data avseende koncerninterna räntebetalningar. Åtgärderna innebär att bolagsskattebasen breddas. Detta skapar ett offentligfinansiellt utrymme som ger möjlighet att sänka bolagsskattesatsen.

Regeringens förslag innebär en utvidgning av 2009 års ränteavdragsbegränsningar. Enligt uppskattningar gjorda av Skatteverket i samband med införandet av 2009 års regler reducerades det svenska skatteunderlaget med minst 25 miljarder kronor per år till följd av de upplägg lagstiftningen avsåg att motverka, motsvarande 7 miljarder kronor i skattebortfall. Detta var enbart bortfallet i de fall som Skatteverket hade observerat, men då inga säkra uppgifter fanns gjordes en försiktig bedömning i vilken underlaget inte justerades upp för att ta hänsyn till att det kunde finnas fall av skatteplanering som Skatteverket inte hade observerat.

Skatteplanering med ränteavdrag utgör ett allvarligt hot mot den svenska bolagsskattebasen som dessutom kommer att öka i omfattning om inte denna möjlighet till skatteplanering motverkas. Om reglerna inte ändras kan en ökande anpassning till tioprocentsregeln få till följd att skattebasen kan komma att urholkas ännu mer. Införandet av undantaget från den s.k. tioprocentsregeln kommer att motverka ytterligare urholkning. Skärpningen av reglerna innebär dessutom att reglerna blir mer omfattande än 2009 års regler eftersom de utökas till att gälla alla interna lån. Förslaget innebär bl.a. att möjligheten att göra avdrag med stöd av ventilen begränsas till räntemottagare som hör hemma inom Europeiska ekonomiska

samarbetsområdet eller, under vissa villkor, i en stat med vilken Sverige har ingått skatteavtal. Det betyder att avdrag inte får göras för ränteutgifter om mottagaren hör hemma i en s.k. lågskattejurisdiktion. De föreslagna ändringarna av reglerna bidrar till en förstärkning av statens finanser utöver den intäktsförstärkning som uppkom då 2009 års ränteavdragsbegränsningar trädde i kraft. Detta beror dels på att begränsningarna nu omfattar fler låneförhållanden, och dels på att undantaget till bl.a. tioprocentsregeln innebär att avdrag inte kommer att få göras för sådana ränteutgifter där det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit har varit att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån.

6.17.18.2 Konsekvenser för företagen

De föreslagna reglerna begränsar möjligheterna att göra ränteavdrag avseende skulder inom en intressegemenskap. Reglerna avser att förhindra en urholkning av den svenska bolagsskattebasen genom att minska möjligheterna att skatteplanera med ränteavdrag för bl.a. internationella koncerner. Reglerna kommer att jämna ut spelplanen mellan internationellt verksamma koncerner och andra företag eller koncerner som saknar möjligheter att ta interna lån från utlandet. Även skatteplanering som kan ske inom Sverige om skattesubjekten inom intressegemenskapen beskattas enligt skilda regler motverkas.

Utformningen av reglerna innebär att det bara är en begränsad del av alla ränteavdrag avseende interna lån som kommer att omfattas av begränsningen. Ränteutgifter som betalas till länder där ränteinkomsten beskattas med mer än 10 procent kommer bara att träffas av reglerna om det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån. Förslaget innebär vidare att ränteavdrag bara får göras enligt ventilen för affärsmässigt motiverade förhållanden om mottagaren hör hemma inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller, under vissa villkor i en stat med vilken Sverige har ingått skatteavtal. Detta betyder bl.a. att avdrag inte får göras för räntebetalningar avseende interna lån till mottagare som hör hemma i lågskattejurisdiktioner. Räntebetalningar på interna lån

mellan konventionellt beskattade svenska aktiebolag mellan vilka det föreligger koncernbidragsrätt kommer inte att träffas av det nya regelverket. I praktiken torde främst företag som gör större ränteavdrag komma att omfattas av reglerna. Om avdragen inte är tillräckligt stora skulle kostnaderna för att upprätta finansieringsstrukturen medföra att transaktionerna inte blir lönsamma. Reglerna avses dessutom inte påverka normal cash-pool-verksamhet. En utgångspunkt är att affärsmässigt bedriven verksamhet så långt det är möjligt inte ska påverkas. *Regelrådet* tillstyrker förslaget men efterlyser en uppskattning av antalet företag som kommer att träffas av regelförändringen. Det är svårt att beräkna antalet företag som kommer att träffas av de föreslagna reglerna. En uppskattning kan dock göras utifrån företagsdatabasen FRIDA. Om man t.ex. utgår från företag där den aggregerade differensen mellan koncernbolagens interna skulder och interna fordringar var större än 1 miljard kronor omfattas 164 koncerner under 2009. År 2008 var det 165 koncerner. Dessa koncerner omfattar sammanlagt 3 400 bolag (2008:3553 bolag). För 2009 visar tabell 6.10 i vilka branscher (enligt SNI 2002) dessa bolag är vanligast förekommande. Bolagen är främst verksamma inom områdena fastighetsverksamhet, företagstjänster samt parti- och agenturhandel.

Tabell 6.10 Branscher där bolag som tillhör en koncern med en intern nettoskuldssättning på mer än 1 miljard kronor, är vanligt förekommande

Aktivitetsrubrik (enligt SNI 2002)	Antal bolag
Fastighetsverksamhet	900
Andra företagstjänster	580
Parti- och agenturhandel utom med motorfordon	203
El-, gas-, ång- och hetvattenförsörjning	190
Byggverksamhet	160
Databehandlingsverksamhet m.m.	120
Detaljhandel utom med motorfordon; reparation av hushållsartiklar och personliga artiklar	110
Hotell- och restaurangverksamhet	100
Finansförmedling utom försäkring och pensionsfondsverksamhet	90
Rekreations-, kultur- och sportverksamhet	70

De administrativa kostnaderna

Regelrådet, som tillstyrker förslaget, anser samtidigt att den administrativa kostnaden kommer att öka på grund av förslaget. Vidare

anser *Internationella Handelshögskolan i Jönköping* att den föreslagna utvidgningen till att omfatta samtliga skulder inom en intresse-gemenskap riskerar att få ett omfattande tillämpningsområde som får förväntas leda till höga efterlevandekostnader för företagen.

Med det nya förslaget kommer företagen inte längre att behöva öronmärka interna skulder som uppkommit genom förvärv. Enligt regeringens tidigare gjorda bedömningar skulle dock de alternativa åtgärder som har övervägts – t.ex. att införa rätt till avdrag med en viss högsta schablonränta på lån inom en intresse-gemenskap, att införa regler som medför en kvoterad avdragsrätt för räntor eller att införa underkapitaliseringsregler – endast åtgärda problemet med skatteplanering till viss del. Det administrativa merarbete som kan uppkomma för företagen genom undantaget i tioprocents-regeln får betraktas som begränsat och måste vägas mot behovet av att komma till rätta med problemen med skatteplanering med hjälp av ränteutgifter avseende interna lån. Att beakta är också att alternativet till att införa detta undantag skulle vara att upphäva tioprocents-regeln helt, vilket skulle innebära att företagen i stället måste visa att samtliga ränteutgifter inom intressegemenskapen är huvudsakligen affärsmässigt motiverade med stöd av ventilen i den nya 24 kap. 10 e § inkomstskattelagen (1999:1229). Detta skulle leda till betydligt mer administrativt arbete för företagen. Ändringen från ”övervägande” till ”huvudsakligen” i undantagsregeln skapar större tydlighet, vilket begränsar de administrativa kostnaderna.

Konsekvenser för investeringsklimatet

Av remissinstanserna anser bl.a. *Näringslivets Skattedelegation (NSD)* till vilket yttrande *Stockholms Handelskammare*, *Fastighetsägarna*, *Föreningen Svenskt Näringsliv*, *Svensk Försäkring* och *Svenska Bankföreningen* har anslutit sig, *Näringslivets regelnämnd*, *FAR* och *American Chamber Of Commerce (AmCham)* att förslaget leder till rättsosäkerhet och att denna osäkerhet kommer att ha negativa konsekvenser för investeringsklimatet i Sverige. Ett antal företag och näringslivsorganisationer – *Mellby Gård AB*, *Getinge AB*, *Föreningen Svenskt Näringsliv*, *IKEA AB*, *Investor AB*, *GE Nordic Region*, *Sandvik AB*, *Hexagon AB*, *Oriflame Cosmetics S.A.*, *Svenska Cellulosa Aktiebolaget SCA*, *Telefonaktiebolaget LM Ericsson*, *SKF*, *Ratos AB*,

Skanska AB, Atlas Copco AB, SSAB AB, Husqvarna AB, AB Electrolux, Trelleborg AB, Stora Enso, Lantmännen ek. för., AB Industrivärden, AB Volvo, Roxtec AB och ABB AB – framför liknande synpunkter i en gemensam skrivelse. NSD anser därutöver att förslaget kommer att ha negativa konsekvenser när det gäller bolagens kreditvärdering. NSD och Näringslivets regelrådet menar att rättsosäkerheten kommer att höja avkastningskravet på investeringar i Sverige och därmed i sin tur göra investeringar mindre lönsamma. Detta kommer även att ha negativa konsekvenser på t.ex. sysselsättning. *Konjunkturinstitutet* anser däremot att effekten av förslaget och den aviserade bolagsskattesänkningen är samhällsekonomiskt effektiv.

Regeringen anser att de regeländringar som föreslås, nämligen en sänkning av bolagsskattesatsen och utvidgningen av ränteavdragsbegränsningar, balanserar behovet av att stödja ett investeringsvänligt företagsklimat i Sverige och behovet av att skydda bolagsskattebasen. För att skydda bolagsskattebasen anser regeringen att det krävs ett omfattande och brett regelverk som inte ger möjligheter till kringgående med hjälp av t.ex. inkråmsförvärv. Samtidigt är regelverket inte lika långtgående som i många andra länder, t.ex. Tyskland, Förenade kungariket, Nederländerna och Danmark som alla tar sin utgångspunkt i både interna och externa lån. För internationella koncerner som använder sig av skatteregler i olika länder för att reducera skattekostnaden kan det föreslagna regelverket leda till en höjning av bolagsskatten till den i Sverige rådande nivån. När det gäller utländska direktinvesteringar utgörs huvuddelen av beloppen av utländska företagsköp av svenska företag. Begränsningar i reglerna för ränteavdrag medför att kostnaderna för utländska företagens direktinvesteringar i Sverige ökar i proportion till hur stor andel internt lånat kapital som används vid transaktionerna. De föreslagna ränteavdragsbegränsningsreglerna förväntas få till följd att intressegemenskaper väljer en ökad finansiering genom eget kapital eller kapital som lånas in från externa långivare och att interna lån i viss mån kan komma att minska. Interna lån från länder där ränteinkomsten beskattas lägre än tio procent kan komma att minska om de inte är affärsmässigt motiverade. Vidare kan interna lån från länder som beskattar ränteinkomsten med

minst tio procent komma att minska till den del det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån. Samtidigt kommer den omfattande bolagsskattesänkningen som föreslås i denna proposition att öka lönsamheten av investeringar i Sverige. Förslagen förväntas därför leda till en ökning av investeringarna i Sverige.

Konsekvenser för kommuner

SKL, Sveriges allmännyttiga bostadsbolag (SABO) och Göteborgs kommun saknar en analys avseende förslagets konsekvenser för kommunsektorn. *Växjö kommun, Malmö kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Södertälje kommun och Stockholms kommun* anser att förslaget kommer att ha betydande konsekvenser för den kommunala sektorn och att det kommer att vara ekonomiskt olönsamt för kommuner att använda sig av interna lån för att finansiera bolag inom intressegemenskap. *Växjö kommun, Gävle kommun och Göteborgs kommun* ger exempel på hur kommuner måste använda sig av externa mellanhänder för att kunna finansiera sina helägda bolag med hjälp av interna lån. *Gävle kommun och Göteborgs kommun* förutspår administrativa merkostnader för kommuner. *Stockholms kommun* anser att förslaget kommer att leda till stora omställningskostnader och att stadens kreditbetyg skulle kunna äventyras. *Stockholms kommun* anser dessutom att förslaget kommer att göra det svårt för kommunen att möta sina upplåningsbehov.

Det har framförts att förslaget kommer att ha negativa konsekvenser för kommunerna och kommunala internbanker (se vidare bl.a. avsnittet om ventilen för affärsmässigt motiverade förhållanden). Regeringens avsikt är emellertid inte att förslaget ska stoppa kommunernas möjlighet till en samlad och kostnadseffektiv upplåning för bolag inom intressegemenskapen. Internbanker i kommunala bolag omfattas av tioprocentsregeln. När det gäller kommunernas egna internbanker är det en förutsättning att förhållandena är huvudsakligen affärsmässigt motiverade enligt ventilen för att avdrag ska få göras. I avsnittet om ventilen för affärsmässigt motiverade förhållanden framgår det hur ventilen är avsedd att tillämpas när det nu föreslås att området ska utvidgas till alla interna lån. Även om det finns

skäl för en fortsatt restriktiv tolkning av ventilen särskilt när det gäller de fall av skatteplanering som identifierats kommer det också att finnas situationer där det finns anledning att tillämpa ventilen mindre restriktivt. Eftersom kommunernas placeringar i räntebärande fordringar mot externa parter inte kommer att omfattas av förslaget förväntas det inte heller försämra kommunernas möjlighet till en effektiv placering av likvida medel.

6.17.18.2.1 Konsekvenser för Skatteverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förändringarna av ränteavdragsbegränsningsreglerna bedöms inte medföra några merkostnader för Skatteverket. Undantaget från den s.k. tioprocentregeln kan förväntas ha en avhållande effekt när det gäller sådan skatteplanering med ränteavdrag som de föreslagna reglerna är avsedda att motverka. Detta minskar arbetsbördan för Skatteverket. Regelförenklingen som innebär att någon särskiljning inte behöver göras av interna lån som avser förvärv, dvs. öronmärkning, medför också en minskning av arbetsbördan. Eventuella ekonomiska konsekvenser med anledning av förslaget ska finansieras inom befintliga och beräknade budgetramar inom utgiftsområdet. I sitt remissvar delar Skatteverket promemorians uppfattning att förslaget inte medför några merkostnader för verket.

Kammarrätten i Göteborg konstaterar att förslagen – som i vissa delar innebär förenklingar – sammantaget kan förväntas leda till större tillämpningssvårigheter än dagens regler. *Förvaltningsrätten i Uppsala* gör bedömningen att kostnader och merarbete för de allmänna domstolarna inte torde öka till följd av förslaget. Regeringen gör bedömningen att förslaget inte kommer att ge upphov till ökade kostnader eller merarbete för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

6.18 Utredning om förenklad beskattning för enskilda näringsidkare och handelsbolagsdelägare

Regeringens bedömning: En särskild utredare bör tillsättas för att se över och lämna förslag till förenklingar av skattereglerna för enskilda näringsidkare och handelsbolagsdelägare.

Skälen för regeringens bedömning: Som en del av den neutrala företagsbeskattningen har det skapats särskilda regler för enskilda näringsidkare som är frivilliga för dessa att använda och som i olika avseenden ska leda till en beskattning likvärdig med den som sker av aktiebolag och deras ägare. Reglerna kritiserades redan vid tillkomsten 1994 för att vara komplicerade. De var föremål för en översyn 1997 (SOU 1997:178), men den mynnade inte ut i några förändringar. Därefter har reglerna byggts på och förfinats ytterligare, vilket har bidragit till ett än mer komplicerat regelsystem.

Regeringens målsättning är att det ska vara enkelt och lönsamt att driva företag i Sverige oavsett företagsform. För de flesta som väljer att bli företagare är enskild näringsidkare den första företagsform de väljer att etablera sig i, när de tar steget från anställd eller arbetssökande. För att uppmuntra fler människor att våga ta steget att bli företagare är det viktigt att ha ett enkelt regelsystem för den första och minsta företagsformen. Det finns enligt regeringens mening goda skäl för att göra en ny översyn av regelverket med målet att åstadkomma förenklingar. En av utgångspunkterna för arbetet bör vara att de förslag som lämnas så långt det är möjligt upprätthåller principen om neutralitet vid beskattningen av olika företagsformer.

6.19 Frågan om tonnageskatt och andra stöd till sjöfarten bör utredas

Regeringens bedömning: Möjligheten att införa ett system med tonnageskatt och frågor om andra stöd till sjöfarten bör utredas. Även sjöfartens konkurrenssituation kan i detta sammanhang behöva belysas ytterligare.

Skälen för regeringens bedömning: Tonnagesbeskattning innebär att inkomsten för sjöfartsnäringen bestäms schablonmässigt utifrån fartygens nettodräktighet (lastförmåga). Det innebär att rederierna betalar skatt bestämd på denna schabloninkomst i stället för på de faktiska inkomsterna. Förutsättningarna för att införa ett system med tonnageskatt har utretts av Tonnageskatteutredningen (SOU 2006:20, Tonnageskatt). Betänkandet har varit på remiss och därefter beretts vidare. Vid beredningen har det framkommit att både utredningens analys samt de förslag som lagts fram på grundval av analysen är bristfälliga. Beslutsunderlaget liksom utredningens förslag bedöms därför inte kunna ligga till grund för lagstiftning. Det finns ett tillkännagivande från riksdagen från våren 2007 (bet.2006/07:SkU11) om att arbetet med en lagstiftning om tonnageskatt måste påskyndas. Regeringen ser det dock som nödvändigt att frågan om tonnageskatt analyseras i ett bredare perspektiv där även övriga stöd för sjöfarten beaktas. I dag är sjöfartsnäringen en skattemässigt gynnad bransch och erhåller ett omfattande sjöfartsstöd samt har byggt upp stora latent skatteskulder genom överavskrivningar av fartyg. Den samlade effekten av sjöfartsstödet och de skattevillkor som gäller för sjöfarten får inte utformas så att andra branscher missgynnas. Regeringen avser därför att ur ett vidare perspektiv låta utreda frågorna om tonnageskatt och andra stöd till sjöfarten. Inom Finansdepartementet pågår arbete med att ta fram direktiv till en sådan utredning. Detta arbete beräknas bli klart under året. Även sjöfartens konkurrenssituation kan i detta sammanhang behöva belysas ytterligare.

6.20 Beskattningen vid generationsskiften i fåmansföretag bör ses över

Regeringens bedömning: Beskattningen vid överlåtelser av kvalificerade andelar i samband med generationsskiften i fåmansföretag bör ses över.

Skälen för regeringens bedömning: Med anledning av de skillnader i skattesatser som föreligger avseende förvärvs- och kapitalinkomster finns det särskilda regler för utdelning och kapitalvinst på andelar i företag med ett fåtal delägare där delägaren arbetar i företaget (fåmansföretag). I samband med ett antal avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen under 2010 har det uppmärksamats att företagsöverlåtelser i samband med generationsskiften inom familjen, vid tillämpning av den s.k. karensregeln, under vissa förutsättningar kan komma att missgynnas i förhållande till om en avyttring sker till en extern köpare. För att möjliggöra att upparbetade värden i befintliga företag med tillväxtpotential tillvaratas är det viktigt att det finns goda förutsättningar för generationsskiften. Samtidigt är det angeläget att förhindra kringgåenden vilket är ett av syftena med karensregeln. Det är dock viktigt att överlåtelser av kvalificerade andelar i fåmansföretag i möjligaste mån beskattas på ett likformigt sätt oavsett om överlåtelserna sker inom eller utom familjen. Regeringen finner därför att det är angeläget att göra en översyn av beskattningen vid överlåtelser av kvalificerade andelar i samband med generationsskiften.

Skatt på konsumtion m.m. – energi- och miljöskatter

6.21 Fortsatt arbete med effektivare skatter på klimat- och energiområdet

Klimatfrågan är regeringens högst prioriterade miljöfråga. Breda och teknikneutrala ekonomiska styrmedel, inriktade mot att förorenarna ska betala, är centrala för att klimatmålet ska nås på ett rättvist sätt och till lägsta möjliga kostnad för samhället.

Klimatförändringarna är globala och påverkar livsbetingelserna i hela världen. Grunden för ett framgångsrikt klimatarbete läggs i breda, internationella överenskommelser om minskade utsläpp av växthusgaser. För att möjliggöra en hög ambitionsnivå är det viktigt att de åtgärder som vidtas är kostnadseffektiva och långsiktiga. I det internationella arbetet verkar Sverige inom EU för att det nuvarande energiskattedirektivet¹²¹ ska ändras. En viktig del i detta arbete är att minimiskattenivåerna i direktivet bestäms utifrån bränslenas energinnehåll respektive deras innehåll av fossilt kol.

Det är angeläget att Sverige söker nå de klimat- och energipolitiska målen på ett kostnadseffektivt sätt. Miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel är här av central betydelse. Riksdagen beslutade hösten 2009 om ett omfattande paket med miljöskatteförändringar som bedöms minska utsläppen av växthusgaser samt bidra till att målen för andel förnybar energi och effektivare energi-användning kan uppnås (prop. 2009/10:41, bet. 2009/10:SkU21, rskr. 2009/10:122). De ändrade reglerna träder i kraft stegvis under perioden 2010–2015, i syfte att ge aktörerna långsiktiga förutsättningar för planering av sin verksamhet inför framtiden.

Regeringen fortsätter under mandatperioden sitt arbete med att göra skatterna på klimat- och energiområdet mer träffsäkra och ändamålsenliga. Vid en kontrollstation 2015 ska en samlad analys och bedömning göras av den fortsatta vägen för att nå de energi- och klimatpolitiska

målen för 2020. I denna kontrollstation ska inte den grundläggande energi- och klimatpolitiken förändras, men det kan bli fråga om revidering och tillägg av styrmedel. Det är angeläget att i kontrollstationsarbetet ha väl avvägda ekonomiska styrmedel som kan användas för att nå de mål som satts upp till 2020. Arbetet med skatterna på klimat- och energiområdet har därför en central roll i de förberedelser för kontrollstationen som pågår inom Regeringskansliet.

Den framtida hanteringen av ekonomiska styrmedel för biodrivmedel är av särskilt intresse. Användning av biodrivmedel bidrar till måluppfyllelsen till 2020, men är också viktig för de mer långsiktiga ambitionerna inom klimat- och energipolitiken och för regeringens prioritering om en fossiloberoende fordonsflotta till 2030.

Regeringen lägger i denna proposition fram förslag om ändrade skatteregler på biodrivmedelsområdet för 2013 samt redovisar sin bedömning om utformningen av de ekonomiska styrmedlen för sådana drivmedel för tiden därefter. Ett kvotpliktssystem bör utgöra en hörnsten i detta arbete. Inom Regeringskansliet bedrivs för närvarande ett utredningsarbete med målet att ett kvotpliktssystem ska börja tillämpas från och med den 1 maj 2014.

I denna proposition presenterar även regeringen förslag till andra skatteåtgärder som bedöms bidra till ökad kostnadseffektivitet i klimat- och energipolitiken. Det rör sig om ändringar av energibeskattningen som innebär mer likvärdiga konkurrensvillkor för kraftvärme-produktion inom EU:s system för handel med utsläppsrätter samt leveranser av värme till vissa industrikunder. Vidare föreslås ändrade krav för befrielse från fordonskatt samt vissa övriga ändringar i fordonsbeskattningen.

Ett analysarbete inom energiskatteområdet som bedrivs inom ramen för en särskild utredning rör frågan om nettodebitering av el, som syftar till att stärka elkonsumenternas ställning på elmarknaden.

¹²¹ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (EUT L 283, 31.10.2003, s. 51, Celex 32003L0096).

6.22 Framtida hantering av ekonomiska styrmedel för biodrivmedel

6.22.1 Ärendet och dess beredning

För att möjliggöra en samlad behandling av skatteförslag med budgeteffekter i budgetpropositionen för 2013 remitterade Finansdepartementet en promemoria med olika förslag. Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2013 (dnr Fi2012/1668). En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 5, avsnitt 1*. Promemorian innehöll bl.a. förslag och bedömning om framtida hantering av ekonomiska styrmedel för biodrivmedel. Promemorians lagförslag i ovan angivna delar finns i *bilaga 5, avsnitt 2*. Förslagen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5, avsnitt 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi 2012/1668).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 31 maj 2012 att inhämta Lagrådets yttrande över bl.a. förslag till ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5, avsnitt 5*.

6.22.2 Bakgrund

6.22.2.1 Dagens EU-rättsliga och svenska regler m.m.

Lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE, reglerar skatter på bränslen och el. Skattereglerna är anpassade till energiskattedirektivet¹²². Direktivet innehåller bestämmelser om vad som ska beskattas och hur detta ska ske. Grundregeln i såväl energiskattedirektivet som i LSE är att bränslen och el ska beskattas. Av olika skäl kan viss användning av dessa energislag undantas från beskattning, antingen genom tvingande reglering i energiskattedirektivet eller att medlemsstaterna där ges en möjlighet till detta.

Artikel 16.1 i energiskattedirektivet ger medlemsstaterna rätt att helt eller delvis tillämpa skattebefrielse för bl.a. produkter som framställts av biomassa. Ett förbehåll för skattebefrielsen är att den inte får medföra någon överkompensation för merkostnaderna för framställning av de aktuella biobränslena i förhållande till de fossila bränslen de ersätter (se artikel 16.3 i energiskattedirektivet). Vidare finns en möjlighet för medlemsstaterna att ge skattelättnader för produkter som används inom pilotprojekt för teknisk utveckling av mer miljövänliga produkter eller för bränslen från förnybara källor (se artikel 15.1 a i energiskattedirektivet).

Europeiska kommissionen lade i april 2011 fram ett förslag till ändringar av energiskattedirektivet, (KOM) 2011 169 slutlig. Förslaget innebär bl.a. ändringar av grunderna för beräkning av skattesatser och av möjligheterna till framtida skattebefrielse för biodrivmedel. Förslaget diskuteras för närvarande i Europeiska unionens råd. Det är ännu oklart hur en slutlig kompromiss i ärendet kan utformas och när ett reviderat direktiv kan komma att beslutas av rådet.

De biodrivmedel som definieras som energiprodukter enligt 1 kap. 3 § LSE är skattepliktiga enligt 2 kap. 3 § LSE. Övriga biodrivmedel är skattepliktiga genom 2 kap. 4 § första stycket 1 LSE. Skatt på samtliga biodrivmedel ska tas ut med de skattebelopp som gäller för likvärdigt fossilt bränsle enligt 2 kap. 1 § LSE (jfr artikel 2.3 i energiskattedirektivet).

Biodrivmedel måste uppfylla fastlagda hållbarhetskriterier för att få dels räknas med vid mätning av hur väl kraven rörande nationella mål och kvoter för energi från förnybara källor uppfylls, dels ges finansiellt stöd. Detta framgår av artikel 17.1 c i förnybartdirektivet¹²³. Av artikel 2.i i förnybartdirektivet följer att med biodrivmedel avses vätskeformiga eller gasformiga bränslen som framställs av biomassa och som används för transportändamål.

Finansiellt stöd till företag innebär att åtgärden är att betrakta som statsstöd enligt

¹²² Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, (EUT L 283, 31.10.2003, s. 51, Celex 32003L0096).

¹²³ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (EUT L 283, 31.10.2003, s. 51, Celex 32003L0096).

artikel 107 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget, om stödet ges med hjälp av statliga medel, är selektivt och hotar att snedvrída konkurrensen samt påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Selektiva skattelättnader till företag är en form av finansiellt stöd som utgör statsstöd. Kommissionen har under 2008 antagit gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd, förkortat miljöstödsriktlinjerna¹²⁴. Detta regelverk aktualiseras t.ex. vid stödåtgärder i form av selektiv nedsättning eller befrielse från miljörelaterade skatter som koldioxidskatt och energiskatt. I punkten 101 av miljöstödsriktlinjerna uppställs, med hänvisning till nyss nämnda bestämmelse i förnybartdirektivet, ett krav på hållbarhet för stöd till biobränslen.

Regeringens strategi för koldioxidneutrala drivmedel har inneburit att låginblandade biodrivmedel helt befriats från koldioxidskatt och energiskatt, från och med 2011 dock endast upp till och med 6,5 volymprocent biodrivmedel i bensin och 5 volymprocent biodrivmedel i dieselolja. E85 och andra höginblandade biodrivmedel och biodrivmedel utan fossilt innehåll har fullständigt befriats från koldioxidskatt och energiskatt för hela den biobaserade andelen. För hydrerade vegetabiliska och animaliska oljor och fetter, förkortat HVO, gäller befrielsen från koldioxidskatt och energiskatt upp till och med 15 volymprocent HVO i dieselolja sedan den 1 januari 2012. Kommissionen har, genom beslut i statsstödsärenden N112/2004 (EUT C 209, 31.8.2006, s. 7), N592/2006 (EUT C 303, 13.12.2006, s. 79) och N539/2010 (EUT C 241, 19.8.2011, s. 5), godkänt den nuvarande svenska skattebefrielsen av biodrivmedel till och med utgången av 2013. I syfte att säkerställa att etanol för låginblandning inte överkompenseras, gäller som villkor för dagens skattenedsättning att motsvarande mängd etanol har anskaffats och antingen har tulldeklarerats som odenaturerad etanol eller – när etanolen har framställts inom EU – har uppfyllt motsvarande krav när etanolen levererats från producenten.

Omfattningen av skattebefrielsen för andra biodrivmedel än biogas regleras i dag genom

dispensbeslut av regeringen. Dispensbesluten utfärdas med stöd av 2 kap. 12 § LSE, som ger regeringen rätt att i särskilda fall medge nedsättning av eller befrielse från koldioxidskatt och energiskatt på bränslen som framställs av biomassa, eller annat bränsle som förbrukas inom pilotprojekt för teknisk utveckling av mer miljövänliga produkter. Skattebefrielsen åstadkoms genom avdrag i den skattskyldiges deklaration. Samtliga nu gällande dispensbeslut löper ut den 31 december 2012.

Biodrivmedel och flytande biobränslen måste uppfylla fastlagda hållbarhetskriterier för att få ges finansiellt stöd. Hållbarhetskriterierna ska garantera att biodrivmedel och andra flytande biobränslen framställts på ett hållbart sätt. Som ett villkor för skattebefrielsen gäller därför enligt dispensbesluten att bränslet ska omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. 1 b § lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. Hållbarhetsbesked utfärdas av Energimyndigheten och innebär att den skattskyldige har ett kontrollsystem som ska säkerställa att de använda eller levererade biobränslena är att anse som hållbara.

Ett 50-tal företag ges enligt gällande dispensbeslut skattebefrielse för olika biodrivmedel. Det rör sig om hydrerade vegetabiliska och animaliska oljor och fetter, förkortat HVO, rapsmetylester, förkortat RME, och andra fettsyrametylestrar, förkortat FAME, samt etanol och olika vegetabiliska oljor för användning som motorbränsle eller tillsats i motorbränsle.

EU:s nya bränslekvalitetsdirektiv¹²⁵ har genomförts i svensk rätt genom drivmedelslagen (2011:319). Bland de nya reglerna finns en ändrad bränslespecifikation som gör det möjligt att från och med den 1 maj 2011 blanda in upp till och med 10 volymprocent etanol i bensin samt maximalt 7 volymprocent FAME i dieselolja.

¹²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/30/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensin, diesel och gasoljor och införande av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar och om upphävande av direktiv 92/12/EEG (EUT L 140, 5.6.2009, s. 88, Celex 32009L0030).

¹²⁴ Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd (EUT C 82, 1.4.2008, s. 1, Celex 52008XC0401 (03)).

Bensin som saluförs i Sverige får alltså inte innehålla mer än 10 volymprocent etanol. Den som saluför bensin som innehåller mer än 5 volymprocent etanol och har en syrehalt som överstiger 2,7 viktprocent, E10, är skyldig att informera konsumenterna om andelen biodrivmedel. Enligt drivmedelslagen ska den som tillverkar eller yrkesmässigt för in bensin till Sverige även se till att det på marknaden finns tillgång till bensin med en högsta syrehalt av 2,7 viktprocent och en högsta etanolhalt av 5 volymprocent.

Lagen (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel, förkortad pumplagen, infördes 2006 för att driva på utvecklingen mot nya distributionsnät för biodrivmedel. Pumplagen innehåller krav på att alla bensinstationer som säljer mer än 1 000 m³ bensin eller dieselolja per år ska tillhandahålla minst ett förnybart drivmedel. Sedan pumplagen infördes har antalet tankställen som erbjuder försäljning av biodrivmedel ökat kraftigt. Pumplagen har dock inneburit omfattande kostnader för distributörsledet. Enligt Rapport från riksdagen 2009/10:RFR7, Pumplagen – uppföljning av lagen om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel, uppgår kostnaden till mellan 300 000 och 400 000 kronor per pump.

Riksrevisionen har granskat i vilken utsträckning och till vilka kostnader den svenska skattebefrielsen av biodrivmedel bidrar till att uppnå klimatmålen. Resultatet av granskningen redovisas i granskningsrapporten Biodrivmedel för bättre klimat - Hur används skattebefrielsen? (Riksrevisionen 2011:10). Regeringen har yttrat sig över rapporten i en skrivelse till riksdagen den 25 augusti 2011 (skr. 2010/11:162). Skatteutskottet har i bet. 2011/12:SkU5 behandlat skrivelsen.

6.22.2.2 Mål på klimat- och energiområdet

Sveriges nationella klimatpolitik bygger i hög grad på samarbete inom EU. Medlemsstaterna har en gemensam strategi på klimat- och energiområdet med mål för utsläpp av växthusgaser och andel förnybar energi. Europeiska rådet beslutade i mars 2007 om mål på EU-nivå fram till 2020 ("Triple 20 by 2020"):

- 20 procent mindre utsläpp av växthusgaser
- 20 procent andel förnybar energi

- 20 procent effektivare energianvändning

Inom EU slöts i december 2008 en överenskommelse mellan Europeiska unionens råd och Europaparlamentet om ett klimat- och energipaket. I och med denna överenskommelse har bindande mål för minskade utsläpp av växthusgaser och för andel förnybar energi lagts fast för alla medlemsstater. Dessa mål ska uppnås till 2020.

Den 5 februari 2009 slöt partiledarna i Allians för Sverige en överenskommelse om en långsiktig och hållbar energi- och klimatpolitik. I överenskommelsen fastställde alliansen mål på klimat- och energiområdet för det fortsatta arbetet. Regeringens vision är att Sverige 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Som ett steg på vägen mot denna vision är den långsiktiga prioriteringen att Sverige 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. Politiken för transporter bör därför fokusera på att stegvis öka energieffektiviteten i transportsystemet, bryta fossilberoendet och minska klimatpåverkan.

Med utgångspunkt från de inom EU fastlagda klimat- och energipolitiska målen har riksdagen beslutat om följande nationella mål till 2020 (prop. 2008/09:162, prop. 2008/09:163, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300, bet. 2008/09:NU25, rskr. 2008/09:301):

- 40 procent minskning av utsläppen av växthusgaser
- 50 procent andel förnybar energi
- 10 procent förnybar energi i transportsektorn
- 20 procent effektivare energianvändning.

6.22.3 Överväganden och förslag

Regeringens förslag: Omfattningen av skattebefrielsen för hållbara motorbränslen som framställs av biomassa åstadkoms genom direkt reglering i lagen om skatt på energi. Dagens möjlighet för regeringen att ge skattelättnader genom dispensbeslut för sådana bränslen slopas.

För låginblandning av upp till och med 5 volymprocent biodrivmedel i bensin eller dieselolja ges befrielse från koldioxidskatt. Befrielsen från energiskatt för biodrivmedel som

låginkblandas i bensin minskas till 89 procent av den energiskatt som gäller för bensin medan befrielsen från energiskatt för biodrivmedel som låginkblandas i dieselolja minskas till 84 procent av den energiskatt som gäller för dieselolja. För låginkblandning över 5 volymprocent biodrivmedel i bensin eller dieselolja tas koldioxidskatt och energiskatt ut med de belopp som gäller för likvärdigt fossilt bränsle.

Hydrerade vegetabiliska och animaliska oljor och fetter, förkortat HVO, ges fortsatt befrielse från koldioxidskatt och energiskatt upp till och med 15 volymprocent HVO i dieselolja. E85 och andra höginkblandade biodrivmedel samt drivmedel utan fossilt innehåll ges fortsatt full befrielse från koldioxidskatt och energiskatt.

De uppgifter som regeringen behöver för sin årliga rapportering till Europeiska kommissionen när det gäller frågan om huruvida skattebefrielsen medför överkompensation ska på begäran lämnas till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer.

Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2013.

Regeringens bedömning: Ett kvotpliktssystem, som syftar till att inblandning bör ske av 10 volymprocent etanol i låginkblandad bensin och 7 volymprocent FAME i dieselolja, bör införas för att säkerställa låginkblandade volymer av biodrivmedel på marknaden. Detta bidrar till en väg ut ur beroendet av fossil energi samt till att nå de uppsatta klimat- och energipolitiska målen. Det bör även övervägas om och i vilken omfattning kvotpliktssystemet ska inkludera höginkblandade biodrivmedel och biodrivmedel utan fossilt innehåll. Om höginkblandade biodrivmedel och biodrivmedel utan fossilt innehåll inte omfattas av kvotplikt bör dessa ges fortsatt goda förutsättningar och därmed bidra till den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta och visionen om inga nettoutsläpp av växthusgaser.

EU:s statsstödsregler gör det inte möjligt att kombinera en kvotplikt för biodrivmedel med en beskattning som är utformad så att den innebär statsstöd. En framtida beskattning av biodrivmedel bör därför utformas så att den följer beskattningssystemets natur och logik och därigenom är förenlig med unionsrätten då den inte anses utgöra statsstöd. En sådan beskattning innebär att det s.k. tullvillkoret slopas.

Ändringarna bör träda i kraft den 1 maj 2014.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian lämnas inget förslag om krav på de skattskyldiga att lämna uppgifter som underlag till regeringens rapportering till EU-kommissionen.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Sundsvall, Ekobrottsmyndigheten, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Tullverket, Finansinspektionen, Bokföringsnämnden, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Skogsstyrelsen, Konkurrensverket, Tillväxtverket och Sveriges Redovisningskonsulters Förbund* har inga synpunkter på förslaget i sak. Kammarrätten i Sundsvall föreslår dock att rubriker införs i lagtexten för att underlätta läsningen. *Regelrådet, Svensk Energi och Svensk Fjärrvärme* tillstyrker förslaget. *Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet (SPBI)* välkomnar förslaget för att få fram långsiktiga och väl fungerade spelregler för biodrivmedel. *Konjunkturinstitutet* tillstyrker förslaget, men anser att för att energiskatten ska vara kostnadseffektiv ska den vara proportionell mot bränslets energinnehåll för alla bränslen och all användning. *Statens Energimyndighet (Energimyndigheten), Svenska Bioenergiföreningen (Svebio) och Svenska Naturskyddsföreningen* är positiva till förslaget att reglera skatt på biodrivmedel i lagen om skatt på energi. Energimyndigheten påpekar dock att övervakning av eventuell överkompensation försvåras. Även SPBI tar upp frågan om underlag till regeringens rapportering i statsstödsärenden. *Gröna Bilister, Skattebetalarnas Förening, Skogsindustrierna* och Svebio avstyrker förslaget att införa viss energiskatt på låginkblandade biodrivmedel, medan Energimyndigheten tillstyrker detta. Skattebetalarnas Förening anför att vägtrafiken i Sverige redan är hårt beskattad och att skatten inte bör höjas ytterligare. Enligt Konjunkturinstitutet, Energimyndigheten och Skogsindustrierna bör koldioxidskatt inte tas ut på biodrivmedel vid inblandning av mer än 5 volymprocent biodrivmedel i bensin eller dieselolja. Gröna bilister och Svebio anser att all HVO bör skattebefrias oavsett inblandningsnivå. *Naturvårdsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Bil Sweden, Motorbranschens Riksförbund, SEKAB Biofuels & Chemicals AB (SEKAB), Svenska Naturskyddsföreningen, Bio Alcohol Fuel Foundation (BAFF) och Taurus Energy AB* är positiva till bedömningen att införa

en kvotplikt för att nå en låginblandning som uppgår till det som är tillåtet enligt bränslekvalitetsdirektivet. Enligt Transportstyrelsen är detta ett steg ut ur fossilberoendet och en del av lösningen till att minska utsläppen från fossil energi och nå de uppsatta energi- och klimatpolitiska målen inom transportsektorn. Transportstyrelsen framhåller även att ökad låginblandning är bra eftersom den ger effekt på befintlig fossildriven fordonsflotta. Energimyndigheten anser att det vore önskvärt att redan från 2013 ge incitament till ökad låginblandning. Trafikverket önskar ett förtydligande av den skattenivå som kommer att gälla för biodrivmedel som omfattas av kvotplikt. Trafikverket framhåller vidare att det förutom generella styrmedel kan behövas stöd för ny teknik vad gäller forskning, utveckling, demonstration och pilotanläggningar för biodrivmedel och att det behöver utredas hur detta ska ske på bästa sätt. *Energigas Sverige, Lantbrukarnas Riksförbund, Lantmännen, Skogsindustrierna, Svebio, Nordisk Etanol & Biogas AB, E.ON Gas Sverige AB, Chemrec AB och EcoPar AB* delar inte bedömningen att införa ett kvotpliktsystem och anser, i likhet med *Svenskt Näringsliv* och *Näringslivets skattedelegation*, att skattebefrielse är ett väl fungerande, beprövat styrmedel som bör behållas samt att ett kvotpliktsystem riskerar att hämma marknadsutvecklingen. *Statskontoret, Naturvårdsverket, Trafikverket, Bil Sweden, Energigas Sverige, Gröna Bilister, Lantbrukarnas Riksförbund, Lantmännen, Motorbranschens Riksförbund, SEKAB, Svebio, SPBI, Sveriges Byggindustrier, Sveriges Kommuner och Landsting, BAFF, Domsjö Fabriker AB, Chemrec AB, EcoPar AB, E.ON Gas Sverige AB, Lantmännen Aspen AB, Nordisk Etanol & Biogas AB, Perstorp BioProducts AB* och Taurus Energy AB har även lämnat kommentarer och förslag om utformningen av ett framtida kvotpliktsystem respektive behovet av fortsatt skattebefrielse för biogas, höginblandade biodrivmedel och biodrivmedel utan fossilt innehåll. Flertalet av dessa instanser påpekar även vikten av långsiktiga regler för att kunna motivera nya investeringar i kapitalintensiva och effektiva anläggningar. Kommentarer om kvotpliktsystemet rör bl.a. vilka biodrivmedel som bör omfattas, vilken nivå kvoterna bör ligga på, vikten av teknikneutralitet, hur kvotplikten bör utformas för att gynna andra generationens

biodrivmedel samt hur en ökad andel biodrivmedel i diesellojla fungerar i arbetsmaskiner. Trafikverket och Svenska Naturskyddsföreningen är positiva till att tullvillkoret för importerad etanol slopas, medan Lantmännen, SEKAB, Svebio, BAFF, Nordisk Etanol & Biogas AB och Taurus Energy AB anför att det är av största vikt att detta villkor behålls. Kammarrätten i Sundsvall och *Skatteverket* lämnar vissa synpunkter på utformningen av förslaget till lagtext.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Ekonomiska styrmedel för biodrivmedel för 2014 och framåt

Förverkligandet av visionen om inga nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären 2050 och den långsiktiga prioriteringen om fossiloberoende fordonsflotta 2030 kräver en ambitiös och kostnadseffektiv klimat-, energi- och miljöpolitik.

Den svenska energipolitiken bygger på de tre pelarna försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet. Regeringens energiöverenskommelse från 2009 innebär att klimatpolitiken hanteras gemensamt med energipolitiken och har legat till grund för riksdagens beslut om klimat- och energipolitiska mål till 2020.

I möjligaste mån bör, som anges i 2012 års ekonomiska vårproposition, utvecklingen inom klimat- och energiområdet ske via generella ekonomiska styrmedel. En ökad användning av biodrivmedel bidrar till måluppfyllelsen till 2020, men är också viktig för de mer långsiktiga ambitionerna inom klimat- och energipolitiken.

Det är, som Riksrevisionen nyligen har påpekat i sin granskning av skattebefrielsen för biodrivmedel, angeläget att skapa långsiktiga och tydliga spelregler för både konsumenter och företag. Vikten av detta har också påtalats av många remissinstanser. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att samordna de ekonomiska styrmedlen på klimat- och energiområdet så att den önskvärda styrningen blir samhällsekonomiskt effektiv. I detta arbete ingår även att ta fram förslag på en långsiktigt hållbar skattemässig hantering av biodrivmedel när det nuvarande statsstödsgodkännandet löper ut den 31 december 2013. Analysarbetet syftar även till att i god tid före 2020 ha väl avvägda

ekonomiska styrmedel som vid behov kan användas. Detta är särskilt angeläget om det inom ramen för kontrollstation 2015 bedöms behövas ytterligare åtgärder för att nå uppsatta mål 2020.

Biodrivmedel kan ännu inte helt stå på egna ben. Det är angeläget att framtida ekonomiska styrmedel är samhällsekonomiskt effektiva och långsiktigt hållbara, inte minst i ett unionsrättsligt perspektiv. Regeringen anser därför att ett kvotpliktssystem, som syftar till att uppnå inblandning av biodrivmedel i bensin och dieselolja enligt de nivåer som tillåts enligt bränslekvalitetsdirektivet (bl.a. 10 volymprocent etanol i låginblandad bensin och 7 volymprocent FAME i dieselolja), bör införas för att säkerställa låginblandade volymer av biodrivmedel på marknaden. Detta bidrar till en väg ut ur beroendet av fossil energi samt till att nå de uppsatta klimat- och energipolitiska målen. En ökad inblandning från dagens nivå medför att koldioxidutsläppen bedöms minska med ca 0,6 miljoner ton per år. Alternativa åsikter som framförs av vissa remissinstanser föranleder inte regeringen att göra en annan bedömning.

Det bör även övervägas om och i vilken omfattning kvotpliktssystemet ska inkludera höginblandade biodrivmedel och biodrivmedel utan fossilt innehåll. Om höginblandade biodrivmedel och biodrivmedel utan fossilt innehåll inte omfattas av kvotplikt bör dessa ges fortsatt goda förutsättningar och därmed bidra till den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta och visionen om inga nettoutsläpp av växthusgaser.

Den närmare utformningen av ett kvotpliktsystem utreds för närvarande inom Regeringskansliet med sikte på att ett förslag ska kunna presenteras i sådan tid att förslaget kan behandlas av riksdagen under hösten 2013 och att de nya reglerna kan tillämpas från och med den 1 maj 2014.

Åtskilliga remissinstanser lämnar kommentarer om utformningen av kvotpliktsystemet samt hanteringen av de biodrivmedel som inte omfattas av en kvotplikt. Sådana överväganden är inte föremål för detta lagstiftningsarbete, utan får beaktas i samband med den detaljutformning av kvotpliktssystemet som just nu pågår inom Regeringskansliet.

EU:s statsstödsregler bedöms inte göra det möjligt att kombinera en kvotplikt med en beskattning som är utformad så att den innebär

statsstöd. En framtida beskattning av biodrivmedel bör därför utformas så att den följer beskattningssystemets natur och logik och därigenom är förenlig med unionsrätten då den inte anses utgöra statsstöd. Detta innebär att energiskatt bör tas ut efter energiinnehållet i de biodrivmedel som omfattas av kvotplikt. Samma energiskatt per energienhet bör gälla för biodrivmedel och motsvarande fossila bränsle. Koldioxidskatt bör endast betalas för bränslen som innehåller fossilt kol. Det bör anses följa av den natur och logik, som är grunden för en koldioxidskatt, att endast ta ut en sådan skatt på bränslen som innehåller fossilt kol. En förutsättning är dock att bedömningen är förenlig med unionsrätten. Regeringen verkar för att snarast åstadkomma klarhet i denna fråga genom diskussioner dels i rådet om en översyn av energiskattedirektivet, dels med berörda delar av EU-kommissionen. En sådan beskattning ligger i linje med de principer för energi- och koldioxidbeskattning som regeringen har redovisat i prop. 2009/10:41 och som vidare Skatteutskottet uttalat sitt stöd för vid sin behandling av regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport om skattebefrielse för biodrivmedel (se bet. 2011/12:SkU5).

I syfte att säkerställa att etanol för låginblandning inte överkompenseras gäller ett särskilt tullvillkor för dagens skattenedsättning. När beskattningen utformas på ett sådant sätt att den inte utgör statsstöd finns inte längre någon grund för att ha kvar tullvillkoret i skattelagstiftningen. Detta innebär att tullvillkoret slopas.

Skattelättnader för biodrivmedel för 2013

För 2013 bör användning av biodrivmedel stimuleras genom viss skattebefrielse för sådana bränslen. Regeringen håller med remissinstanserna om att det är viktigt att skapa långsiktiga och förutsägbara villkor för företagen på biodrivmedelsmarknaden. Som en strävan mot detta är det lämpligt att omfattningen av skattebefrielsen av biodrivmedel förs in i lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE, i stället för att hanteras genom dispensbeslut med stöd av 2 kap. 12 § LSE såsom hittills skett. Regeringens möjlighet att genom dispensbeslut ge skattebefrielse för bränsle som framställs av biomassa bör därför slopas.

Det nuvarande energiskattedirektivet ger medlemsstaterna rätt att ge skattelättnader för biodrivmedel. Om företag som producerar

biodrivmedel får en skattelättnad som överstiger merkostnaden för produktionen i förhållande till kostnaden för produktion av fossila drivmedel riskerar de enskilda företagen att få betala tillbaka det belopp som motsvarar skattebefrielsen. Detta beror på att stöd enligt EU:s statsstödsregler endast får ges om det är nödvändigt och proportionerligt i förhållande till ändamålet med skattebefrielsen. EU:s statsstödsregler innebär alltså att skattebefrielse för biodrivmedel inte får medföra överkompensation.

Det är angeläget att skatteregler och åtgärder är hållbara och försvarbara i ett EU-rättsligt perspektiv. Det är också viktigt att ge stabila villkor för de aktörer som producerar och handlar med biodrivmedel. Risken för överkompensation har varit störst för låginblandade biodrivmedel under de senaste åren. Regeringen anser därför, i motsats till vad *Gröna Bilister*, *Skattebetalarnas Förening*, *Skogsindustrierna* och *Svebio* anför, att en viss beskattning av dessa biodrivmedel är motiverad i syfte att minska risken för framtida överkompensation och därmed göra skattereglerna mer hållbara gentemot unionsrätten. Det statliga stödet minskar således genom förslaget. En viss beskattning av låginblandade biodrivmedel ligger även i linje med den skattepolitiska riktlinjen att finansiera offentliga utgifter på ett hållbart sätt med bevarande av samhällsekonomisk balans (jfr budgetpropositionen för 2012, prop. 2011/12:1, avsnitt 6). Minskningen av skattebefrielsen för första generationens biodrivmedel som låginblandas i bensin eller dieselolja, som exempelvis FAME och etanol som inte tillverkats av restprodukter eller cellulosa, är också motiverat för att stärka konkurrenskraften för andra generationens biodrivmedel (exempelvis HVO). Till dess att ett kvotpliktsystem är i kraft bör dock skattenivån vara tillräckligt låg för att ändå ge incitament för att fortsätta låginblanda biodrivmedel i bensin respektive dieselolja.

Regeringen är enligt gällande statsstödsbeslut skyldig att årligen rapportera till EU-kommissionen att någon överkompensation inte sker genom den skattelättnad som ges till biodrivmedlen alternativt att föreslå åtgärder för framtiden som innebär att överkompensationen undviks. Regeringens nuvarande dispensbeslut är villkorade av att bolagen lämnar nödvändiga uppgifter till Energimyndigheten som ett led i

myndighetens arbete att ta fram underlag för regeringens rapportering. En bestämmelse om att lämna nödvändiga uppgifter för denna rapportering bör, som påpekats av *Energimyndigheten* och *SPBI*, även införas i LSE i samband med att skattelättnaderna nu föreslås övergå till att hanteras genom avdragsrätt i LSE. Motsvarande bör även gälla för den skattebefrielse som enligt andra regler i LSE gäller för vegetabiliska och animaliska oljor och fetter som uppvärmningsbränsle samt för biogas. Flertalet skattskyldiga agerar inom den skattemässiga hanteringsram som gäller enligt reglerna för punktskatteuppskov, vilket innebär att de är godkända som upplagshavare av Skatteverket.

För att energiskatten ska vara kostnads-effektiv anser *Konjunkturinstitutet* att den bör vara proportionell mot bränslets energiinnehåll för alla bränslen och all användning. En sådan beskattning ligger i linje med de principer för energibeskattnings som regeringen redovisat i prop. 2009/10:41. Energiskatt tas för närvarande ut proportionellt mot energiinnehållet på fossila uppvärmningsbränslen, men inte på drivmedel. Regeringen anser att när energiskatt införs på biodrivmedel för låginblandning bör den i största möjliga utsträckning baseras på energiinnehåll. Energiskatten är dock högre för bensin jämfört med dieselolja räknat per energiinnehåll. Grunden för beräkningen av energiskattenivåerna bör vara den energiskatt per kWh som det fossila bränsle som biodrivmedlet ersätter. Energiskatten på bensin, miljöklass 1, för 2013 uppgår enligt tidigare riksdagsbeslut till 3,13 kronor per liter. För dieselolja, miljöklass 1, är energiskatten för 2013 därigenom beslutad till 1,762 kronor per liter. Omräknat efter energiinnehåll motsvarar detta energiskatt på etanol (som ersätter bensin) om 2,04 kronor per liter och energiskatt på FAME (som ersätter dieselolja) om 1,623 kronor per liter. Vid lägre energiskattenivåer för etanol och FAME bör denna relation behållas. Skattebefrielse för etanol och FAME bör uttryckas som en procentandel av energiskatten på bensin respektive dieselolja, eftersom detta möjliggör att relationen som råder mellan energiskattenivån för bensin respektive dieselolja behålls. Vid en sådan konstruktion följer energiskatterelationen mellan etanol och FAME den mellan bensin och dieselolja även vid förändringar av energiskatten på bensin och dieselolja.

Befrielsen av energiskatt för andra biodrivmedel som låginblandas i bensin än syntetisk bensin som framställts av biomassa, bör med hänsyn till vad som anges ovan minskas från 100 procent till 89 procent av den energiskatt som gäller för bensin. Detta motsvarar en skattenivå om 0,34 kronor per liter biodrivmedel. Vidare bör befrielsen från energiskatt för andra biodrivmedel som låginblandas i dieselolja än HVO och syntetisk dieselolja som framställts av biomassa, minskas från 100 procent till 84 procent av den energiskatt som gäller för dieselolja vilket motsvarar en skattenivå om 0,28 kronor per liter biodrivmedel. Beskattningen av låginblandade biodrivmedel innebär även efter de föreslagna ändringarna ett, ur statsstödsrättsligt perspektiv, selektivt gynnande av dessa biodrivmedel. Det särskilda villkoret om att etanol vid införsel till EU ska ha tulldeklarerats som odenaturerad eller, vid produktion inom EU, ska ha uppfyllt motsvarande krav, kan därför ännu inte tas bort.

Den skattebefriade låginblandningen av etanol som i dag sker uppgår till lägre andelar än vad som medges enligt dispensbesluten. Den tillåtna, skattebefriade andelen på 6,5 volymprocent har alltså inte utnyttjats fullt ut. Skattebefrielse bör ske upp till och med en andel som speglar verklig inblandning. Av detta skäl sänks den skattebefriade andelen etanol i bensin under 2013 från 6,5 till 5 volymprocent. För låginblandning över 5 volymprocent biodrivmedel i bensin eller dieselolja, men inom ramen för vad som är möjligt enligt bränslespecifikationerna enligt drivmedelslagen innebär gällande regler enligt LSE att koldioxidskatt och energiskatt tas ut med belopp som gäller för likvärdigt fossilt bränsle.

Det kommande kvotpliktssystemet bör dock utformas så att det syftar till att inblandning i låginblandad bensin respektive dieselolja bör ske upp till och med vad som är tillåtet enligt drivmedelslagen, dvs. exempelvis 10 volymprocent etanol i bensin och 7 volymprocent FAME i dieselolja. Inför kvotpliktssystemets införande bör goda förutsättningar finnas för att produkten E10, dvs. en bensinkvalitet som innehåller mellan 5 och 10 volymprocent etanol och har en syrehalt som överstiger 2,7 viktprocent, kommer att lanseras på den svenska marknaden.

I 2009 års klimatproposition (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300) har regeringen angett att fortsatta

satsningar på andra generationens drivmedel är en förutsättning för att Sverige ska kunna hålla den position som Sverige har när det gäller att utveckla sådana drivmedel. Andra generationens biodrivmedel är drivmedel som producerats från avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel samt material som innehåller cellulosa eller lignin samt inte är konkurrerande med livsmedelsförsörjning. Dessa drivmedel får räknas dubbelt vid beräkning av målet om andelen energi från förnybara energikällor i samtliga transporter enligt artikel 3.4 och 21.2 i förnybartdirektivet. Exempel på ett andra generationens biodrivmedel är HVO. HVO har även fördelen att den kemiska strukturen är sådan att bränslet uppfyller kraven på dieselolja i miljöklass 1. Detta innebär att bränslet kan användas i konventionella dieselmotorer utan att någon modifiering är nödvändig. Merkostnaderna för produktion av HVO jämfört med konventionell, fossil dieselolja är i nuläget så hög att ingen risk för överkompensation bedöms föreligga vid full skattebefrielse av biodrivmedlet. För att underlätta kommersialiseringen och förbättra konkurrenskraften för HVO och biobaserade syntetiska drivmedel bör därför full befrielse från koldioxidskatt och energiskatt ges för upp till och med 15 volymprocent HVO i fossil dieselolja.

För att nå den långsiktiga prioriteringen att Sverige 2030 bör ha en fordonsflotta som är fossiloberoende bör strävan vara att bilar och andra fordon bör kunna användas utan att det påverkar klimatet negativt. Flera höginblandade biodrivmedel kommer att spela en viktig roll i denna strävan. Höginblandade biodrivmedel konkurrerar prismässigt med fossila drivmedel på ett annat sätt än låginblandning. Valet mellan att tanka t.ex. E85 eller bensin sker när konsumenten befinner sig på tankstationen och direkt kan jämföra priserna. E85 är därför känsligare för skillnader i relativpriset mellan etanol och bensin än vad etanol som används för låginblandning är. En minskad skattebefrielse för E85 kan leda till att fler väljer att tanka bensin i stället för E85. Risken för överkompensation är heller inte lika stor för E85 som för etanol som låginblandas i bensin. Detta är bl.a. en följd av att hänsyn tas till kostnader till följd av pumplagen vid beräkning av produktions- och distributionskostnader för E85. En samlad bedömning är att den etanol som ingår i E85 under 2013 bör ges

fortsatt befrielse från koldioxidskatt och energiskatt. Motsvarande bör gälla andra höginblandade biodrivmedel och biodrivmedel helt utan fossilt innehåll, med undantag för biobaserade syntetiska drivmedel och HVO, för vilka skattebefrielse gäller enligt föregående stycke.

Till följd av att skattebefrielsen av biodrivmedel förs in i LSE bör den skattskyldiges rätt att beviljas avdrag i sin punktskattedeklaration villkoras av att bränslet omfattas av ett hållbarhetsbesked. Motsvarande villkor för avdragsrätten finns i LSE sedan tidigare för vegetabiliska och animaliska oljor och fetter m.m. som uppvärmningsbränsle samt för biogas som motorbränsle för transportändamål. Önskemålet om införande av underrubriker i 7 kap. LSE för att underlätta läsningen, som framförts av *Kammarrätten i Sundsvall*, får närmare övervägas i annat sammanhang tillsammans med en mer övergripande översyn av lagens uppbyggnad. Med anledning av de synpunkter som *Skatteverket* har framfört har vissa förtydliganden gjorts av lagtexten i förhållande till dess lydelse i promemorian.

Lagförslag

Förslaget föranleder ändringar i 2 kap. 12 § samt införandet av fem nya paragrafer, 7 kap. 3 a–3 d och 4 a §§, i LSE. Lagförslaget i ärendet finns i avsnitt 3.2.

EU-rättsliga aspekter

Den minskning av skattebefrielsen som föreslås i propositionen utgör en ändring av ett befintligt stöd och åtgärden måste därför prövas och godkännas av EU-kommissionen innan den kan träda i kraft. Ett statsstödsbeslut bedöms dock finnas i sådan tid att ändringarna av skattebefrielsen för biodrivmedel kan träda i kraft den 1 januari 2013.

Förslaget till ändringar av sättet på vilket skattelättnaderna åstadkoms bedöms inte vara av sådan beskaffenhet att det finns behov av att föranmäla dem till kommissionen för förnyad statsstödsprövning.

Någon anmälan av förslagen bedöms inte vara nödvändig enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska

standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster¹²⁶.

6.22.4 Konsekvensanalys

Inledning

Nedan redovisas konsekvenser för 2013 av den minskade skattebefrielsen för låginblandade biodrivmedel. Det innebär att offentligfinansiella effekter för 2014 som följer av ökade låginblandningsnivåer inte redovisas här. Storleken av dessa effekter beror bl.a. på unionsrättsliga förutsättningar och den närmare utformningen och omfattningen av ett framtida kvotpliktsystem. Det kan dock konstateras att en ökad inblandning från dagens låginblandningsnivå till maximalt tillåtna nivå enligt bränslekvälighetsdirektivet¹²⁷ medför att koldioxidutsläppen minskar med ca 0,6 miljoner ton per år. Detta motsvarar ungefär en procent av de totala utsläppen av växthusgaser i Sverige och bidrar till att minska beroendet av fossil energi och att nå de uppsatta klimat- och energipolitiska målen. Bedömningen är vidare att användningen av HVO förväntas öka framöver.

Offentligfinansiella effekter

Det totala skattebortfallet för biodrivmedel bedöms uppgå till 3,16 miljarder kronor för 2012, varav ca 1,7 miljarder kronor av det totala skattebortfallet utgörs av låginblandad etanol och låginblandad FAME. Skattebortfallet för den ökade användningen av HVO för 2012 bedöms uppgå till 0,40 miljarder kronor.

En minskad skattebefrielse för låginblandade biodrivmedel, dvs. viss energiskatt, innebär ökade offentligfinansiella nettointäkter med ca 0,13 miljarder kronor för 2013. Nivån på energiskatten bedöms innebära att inblandning av biodrivmedel fortsatt kommer att ske. Med en minskad skattebefrielse för låginblandade biodrivmedel minskar det statsstöd som utgår

¹²⁶ EGT L 204, 21.7.1998, s. 37, Celex 31998L0034.

¹²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/30/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensen, diesel och gasoljor och införande av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar och om upphävande av direktiv 92/12/EEG (EUT L 140, 5.6.2009, s. 88, Celex 32009L0030).

för dessa drivmedel. Detta kan i sin tur leda till ökad samhällsekonomisk effektivitet för att uppnå de klimat- och energipolitiska målen.

Genom förslagen i propositionen ändras sättet på vilket skattelättnaderna för biodrivmedel åstadkoms. Beträffande andra biodrivmedel än låginblandning av etanol och FAME innebär detta dock inga ändringar beträffande skattelättnadernas omfattning i förhållande till nu gällande dispensbeslut. Detta skattebortfall är redan beaktat i statens intäktsberäkningar, varför inga offentligfinansiella effekter uppstår som en direkt följd av regeländringen beträffande andra biodrivmedel än låginblandning av etanol och FAME.

Effekter för företagen och hushållen

Förslagets effekter för företagen och för hushållen bedöms vara ringa. Förslaget bedöms öka priset vid pump med ca 2 öre per liter, inklusive moms, för bensin respektive dieselolja. Pumpprisökningarna motverkas av redan beslutade skatteändringar för 2013.

Riksdagen beslutade under hösten 2009 om ändringar av koldioxid- och energiskattesatserna på bränslen för åren 2011, 2013 och 2015. I normalfallet justeras skattesatserna årligen efter prisutveckling (indexering), vilket också skett för 2012. Hänsyn togs till prognostiserade förändringar av konsumentprisindex när skattesatserna för 2011, 2013 och 2015 beslutades 2009. För bensin innebär detta att den totala punktskatten på bensin redan 2012 är högre jämfört med den beslutade totala punktskatten för 2013. Punktskatten sänks för bensin från 5,65 kronor per liter 2012 till 5,63 kronor per liter 2013. För dieselolja har det hösten 2009 beslutats om en höjning om 0,20 kronor per liter 2013. Det innebär, inklusive prognostiserad förändring av konsumentprisindex, en höjning av punktskatten från 4,666 kronor per liter 2012 till 4,855 kronor per liter 2013, dvs. något mindre än 0,20 kronor per liter. Inflationen har alltså hittills varit högre än vad prognosen visade 2009, vilket medför att ovan nämnda pumpprishöjningar jämfört med 2012 motverkas. För bensin inklusive den etanol som låginblandas blir den sammanlagda effekten därför att den totala skatten per liter för 2013 är oförändrad jämfört med 2012.

En del förbrukarländer tillämpar tullskydd för etanol, vilket innebär att det kan vara svårt för

svenska producenter att hitta avsättning för etanol utanför EU.

En konsekvens av det svenska tullvillkoret är att etanol till låginblandning till stor del är av svenskt eller europeiskt ursprung medan etanol till E85 i större utsträckning kommer från länder utanför EU. En viss energiskatt på etanol för låginblandning kan påverka priset för den spannmål som används för att producera etanol givet att effekten av skatten överförs till spannmålsodlarna. Det är dock sannolikt att skatten till viss del överförs på etanolproducenternas vinster och löner (dvs. allt överförs inte till spannmålsodlarna). Energiskatt på etanol kan därmed minska etanolproducenternas betalningsförmåga för spannmål. På grund av att spannmål är en bulkprodukt innebär en prissänkning redan på några öre per kg att intresset bland spannmålsproducenterna att sälja spannmål för etanolproduktion kan minska.

Effekter för miljön

Enligt Energimyndighetens kortsiktsprognos (våren 2012) förväntas andelen förnybar energi i transportsektorn öka successivt för att 2013 uppgå till mellan 9,2 och 10,7 procent beroende på möjligheten att dubbelräkna andra generationens drivmedel m.m. Förslaget bedöms ha ringa eller ingen påverkan för låginblandade biodrivmedel och dess bidrag till de klimat- och energipolitiska målen, eftersom de nuvarande inblandningsnivåerna av etanol i bensin och FAME i dieselolja förväntas vara oförändrade 2013.

Effekter för myndigheter och domstolar

Förslaget kommer att medföra viss merkostnad för Skatteverket i samband med ikraftträdandet. Merkostnaderna består av anpassning av it-stöd och blanketter samt information till berörda företag och uppskattas av Skatteverket till sammanlagt 40 000 kronor avseende föreslagna ändringar inom energiskatteområdet (dvs. förslagen i dels detta avsnitt, dels följande avsnitt om slopad koldioxidskatt för viss värmeproduktion inom EU:s system för handel med utsläppsrätter). Dessa kostnader bedöms kunna hanteras inom befintliga och beräknade anslagsramar inom utgiftsområdet. Förslaget bedöms inte medföra några merkostnader eller något merarbete för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

6.23 Slopad koldioxidskatt för viss värmeproduktion inom EU:s system för handel med utsläppsrätter

6.23.1 Ärendet och dess beredning

För att möjliggöra en samlad behandling av skatteförslag med budgeteffekter i budgetpropositionen för 2013 remitterade Finansdepartementet en promemoria med olika förslag. Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2013 (dnr Fi2012/1668). En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 5, avsnitt 1*. Promemorian innehöll bl.a. förslag om slopad koldioxidskatt för viss värmeproduktion samt förslag och bedömning om framtida hantering av ekonomiska styrmedel för biodrivmedel. Promemorians lagförslag i ovan angivna delar finns i *bilaga 5, avsnitt 2*. Förslagen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5, avsnitt 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi 2012/1668).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 31 maj 2012 att inhämta Lagrådets yttrande över bl.a. förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5, avsnitt 5*.

6.23.2 Bakgrund

6.23.2.1 Handel med utsläppsrätter och svensk koldioxidbeskattning

Handel med utsläppsrätter är en del i de internationella ansträngningarna att minska och begränsa utsläppen av växthusgaser i enlighet med åtaganden i Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar. De grundläggande reglerna om handelssystemet finns i handelsdirektivet¹²⁸.

¹²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 25.10.2003, s. 32, Celex 32003L0087).

I länkdirektivet¹²⁹ knyter EU handelssystemet till Kyotoprotokollets regelverk och mekanismer. Handelsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter (jfr prop. 2004/05:18).

Handelssystemet inleddes med en försöksperiod under åren 2005–2007 och den första åtagandeperioden 2008–2012. Handelssystemet omfattar utsläpp av koldioxid från vissa förbränningsanläggningar inom industrin, kraft- och värmeverk samt oljeraffinaderier och anläggningar där produktion och bearbetning sker av järn, stål, glas, glasfiber, cement, keramik, papper och pappersmassa.

En del i klimat- och energipaketet från december 2008 är ändringar av handelssystemet genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser¹³⁰. Dessa förändringar innebär en ytterligare harmonisering på EU-nivå och utvidgning av handelssystemet inför nästa handelsperiod 2013–2020. Handelssystemet utvidgas även med några fler sektorer, bl.a. aluminiumindustrin och delar av kemiindustrin samt med utsläpp av PFC från aluminiumindustri och N₂O från viss kemiindustri. Luftfarten har inkluderat i handelssystemet under 2012 genom beslut i ett separat direktiv¹³¹.

I och med att utsläpp av växthusgaser från anläggningar inom EU:s system för handel med utsläppsrätter regleras på EU-nivå genom handelssystemet innebär koldioxidbeskattning av de bränslen som används i dessa anläggningar att anläggningarna omfattas av dubbla styrmedel

¹²⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer (EUT L 338, 13.11.2004, s. 18, Celex 32004L0101).

¹³⁰ Europaparlamentet och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (EUT L 140, 5.6.2009, s. 63, Celex 32009L0029).

¹³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG av den 19 november 2008 om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (EUT L 8, 13.1.2009, s. 3, Celex 32008L0101).

med samma mål. För att undvika att dubbla styrmedel används har den svenska koldioxidbeskattningen av bränslen inom handelssystemet sänkts i två steg. Koldioxidbeskattningen av bränslen i dessa anläggningar sänktes i ett första steg från och med den 1 juli 2008 (se prop. 2007/08:121, bet. 2007/08:SkU 27, rskr. 2007/08:238) samt i ett andra steg från och med den 1 januari 2011 (se prop. 2009/10:41, bet. 2009/10:SkU21, rskr. 2009/10:122).

6.23.2.2 Värmeproduktion inom handelssystemet

På nationell nivå styrs koldioxidbeskattningen av bestämmelser i lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE. Enligt nuvarande regler är bränsleförbrukning för annat ändamål än drift av motordrivna fordon vid tillverkningsprocessen i industriell verksamhet i en anläggning inom utsläppshandelssystemet befriad från koldioxidskatt. Detta innebär att koldioxidskatt inte belastar de insatsbränslen som en industri använder för värmeproduktion till den egna tillverkningsprocessen. Om bränsleförbrukningen sker i en anläggning utanför handelssystemet medges befrielsen från koldioxidskatten med 70 procent. Denna 70-procentiga befrielse reduceras 2015 till 40 procent till följd av redan beslutade ändringar (se prop. 2009/10:41, bet. 2009/10:SkU21, rskr. 2009/10:122).

För det bränsle, som förbrukas i kraftvärmeproduktion i en anläggning som omfattas av handelssystemet för att framställa värme tas koldioxidskatt ut med 7 procent av den generella koldioxidskattenivån. Värmeleveranser till tillverkningsprocessen i industriell verksamhet medför inte ytterligare nedsättning av koldioxidskattenivån.

Vid annan värmeproduktion inom handelssystemet än sådan som sker i tillverkningsprocessen i industriell verksamhet eller i kraftvärmeproduktion tas koldioxidskatt ut på skattepliktiga insatsvaror med 94 procent av den generella koldioxidskattenivån. För värmeleveranser till tillverkningsprocessen i industriell verksamhet finns emellertid möjlighet att via återbetalning erhålla ytterligare 70 procent koldioxidskattebefrielse. Motsvarande återbetalningsmöjlighet finns även för värmeleverantörer utanför handelssystemet. För produktion utanför handelssystemet reduceras

skattebefrielsen 2015 från 70 till 40 procent till följd av redan beslutade ändringar (se prop. 2009/10:41, bet. 2009/10:SkU21, rskr. 2009/10:122).

6.23.3 Överväganden och förslag

Regeringens förslag: Koldioxidskatten slopas för bränslen som förbrukas för framställning av värme i kraftvärmeanläggningar inom EU:s system för handel med utsläppsrätter. Koldioxidskatten slopas även för bränslen som i kraftvärme- eller fjärrvärmeanläggningar förbrukas för framställning av värme som levereras till industriverksamheter inom handelssystemet.

Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2013.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Övervägande del av de remissinstanser som yttrar sig är positiva eller har inte något att erinra mot förslaget. *Kammarrätten i Sundsvall*, *Statskontoret*, *Skatteverket* och *Skogsindustrierna* har inget att erinra mot förslaget. *Konjunkturinstitutet*, *Regelrådet*, *Statens energimyndighet*, *Energigas Sverige*, *FAR*, *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*, *Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme*, *Svensk Försäkring*, *Svensk Bankförening*, *Sveriges Redovisningskonsulters Förbund*, *Villaägarnas Riksförbund*, *E.ON Gas Sverige AB* och *Näringslivets Skattedelegation* tillstyrker förslaget. *Svenska Bioenergiföreningen (Svebio)* uppger att de accepterar förslaget och instämmer med förslaget på principiella grunder. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att slopad koldioxidskatt på värmeproduktion som omfattas av utsläppshandeln är bra för att skapa konkurrensneutralitet. SKL anser dock att förslaget riskerar att leda till en ökad användning av fossila bränslen i Sverige. *Naturvårdsverket* avstyrker förslaget. *Naturvårdsverket* anser att det är negativt om koldioxidskatten tas bort då fossila alternativ kan bli lönsamma eller lönsammare än biokraftvärme om priserna på elcertifikat eller utsläppsrätter blir låga. Svebio och SKL ser en risk för att förslaget medför att växthusgasutsläppen i Sverige kan komma att öka eller alternativt inte minska lika snabbt. *Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme* och

Villaägarnas Riksförbund efterfrågar förslag om energiskattebefrielse för egenförbrukning av el vid värmeproduktion inom handelssystemet.

Skälen för regeringens förslag

Utsläpp av växthusgaser från anläggningar inom EU:s system för handel med utsläppsrätter regleras på EU-nivå genom handelssystemet. Därför bör i princip dessa utsläpp inte vara föremål för ytterligare nationella styrmedel, som t.ex. en koldioxidskatt. Koldioxidbeskattningen av bränslen inom handelssystemet har i ett första steg sänkts från och med den 1 juli 2008 samt i ett andra steg från och med den 1 januari 2011.

Den nuvarande koldioxidbeskattningen av kraftvärmeproduktion i anläggningar inom handelssystemet riskerar att innebära konkurrensnedvridningar till följd av att kraftvärme i industrin och i fjärrvärmenäten beskattas olika. Även andra snedvridningar kan uppstå, såsom att bränsle som åtgått till värme som kyls bort vid kondensproduktion är koldioxidskattebefriad, medan bränsle som vid kraftvärmeproduktion åtgår för framställning av värme som nyttiggörs är beskattad. Ett slopande av koldioxidskatten i kraftvärmeproduktion i anläggningar inom handelssystemet kan visserligen, som regeringen har uttalat i prop. 2009/10:41, i viss mån riskera att försvåra för Sverige att uppfylla målet för andelen förnybar energi till 2020. Slopandet av koldioxidskatten bedöms emellertid öka effektiviteten i den klimatpolitiska styrningen. Eftersom en koldioxidskatt inte minskar de totala utsläppen inom handelssystemet, utan endast påverkar var inom systemet som utsläppen sker, innebär den nuvarande situationen konkurrensnedvridningar som motverkar ett väl fungerande handelssystem. Koldioxidskatten bör nu därför slopas även för bränslen som förbrukas för kraftvärmeproduktion inom handelssystemet. Vad *Naturvårdsverket*, *Svebio* och *SKL* anför ändrar inte regeringens bedömning.

Om värmeproduktionen för tillverkningsprocessen i industriella verksamheter inom handelssystemet behandlas olika beroende på om värmen produceras i egen regi eller om den tillhandahålls av en extern leverantör riskerar det att resultera i en ineffektiv produktion av värme. De nuvarande reglerna om återbetalning missgynnar värmeföretag som har samarbeten

kring leveranser av ånga och värme till industrin och riskerar att medföra att etablerade samarbeten på området inte kan fortsätta. Befintliga värmepannor hos fjärrvärmeföretagen för industrileveranser kan komma att överlåtas till industrin. Alternativt kan parallella energianläggningar i stället komma att byggas upp i industrin och de synergier som samarbetet i dag ger, främst miljömässigt, riskerar att upphöra. Detta kan försämra fjärrvärmens förutsättningar att i det lokala energisystemet använda resurser som annars skulle gå förlorade, t.ex. spill från skogsavverkning, avfall och överskottsvärme från industrier. En energi- och resurseffektiv samverkan mellan fjärrvärmeföretag och tillverkningsindustri kan således försvåras.

Då det är angeläget att skattereglerna i möjligaste mån utformas så att konkurrensnedvridning undviks bör full koldioxidskattebefrielse även kunna erhållas för externa värmeleveranser till tillverkningsprocessen i en industriell verksamhet om verksamheten tillhör en sådan verksamhetskategori som omfattas av handelssystemet. Full befrielse från koldioxidbeskattning bör alltså ges för sådant bränsle som förbrukas för produktion av värme vilken levereras till sådan tillverkningsprocess i industriell verksamhet som omfattas av handelssystemet.

Svensk Energi, *Svensk Fjärrvärme* och *Villaägarnas Riksförbund* efterfrågar förslag om energiskattebefrielse för egenförbrukning av el vid värmeproduktion inom handelssystemet. Denna fråga ligger dock inte inom ramen för detta lagstiftningsärende och får närmare övervägas i annat sammanhang.

Lagförslag

Förslaget medför ändringar i 6 a kap. 2 § och 9 kap. 5 § LSE, 6 a kap. 1 § lagen (2009:1496) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi samt 6 a kap. 1 och 2 §§ samt 9 kap. 5 § lagen (2009:1497) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi. Lagförslaget i ärendet finns i avsnitt 3.2, 3.10 samt 3.11.

Ändringarna i LSE föreslås träda i kraft den 1 januari 2013. Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1496) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi samt förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1497) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi ändrar

redan beslutade lagändringar med ikraftträdande den 1 januari 2013 respektive den 1 januari 2015.

EU-rättsliga aspekter

Den skattebefrielse som i dag ges för bränslen som förbrukas i anläggningar som omfattas av handelssystemet är att betrakta som ett driftstöd som faller under artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Huvudregeln i sådana fall är att EU-kommissionen måste pröva och godkänna åtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden innan den kan träda i kraft. Kommissionen har genom beslut i ärende N22/2008 godkänt de lägre koldioxidskattesatser som trädde i kraft år 2008 respektive 2010. Kommissionen har dock under senare år försökt förenkla förfarandet kring statsstödsprövningen. De ändringar av beskattningen av bränslen i anläggningar inom handelssystemet, som trädde i kraft den 1 januari 2011 föll därför inom ramen för kommissionens allmänna gruppundantagsförordning¹³². Det normala förfarandet med föransökan och kommissionens godkännande av åtgärden behövde därför inte iakttas. Detsamma gäller för de nu föreslagna åtgärderna. Någon skyldighet att anmäla dessa till kommissionen för statsstödsgranskning finns alltså inte. Vissa regler om informationsskyldighet och årlig rapportering finns dock i den angivna förordningen.

6.23.4 Konsekvensanalys

Offentligfinansiella effekter

Förslagen bedöms innebära att skatteintäkterna minskar med sammanlagt 0,18 miljarder kronor 2013. Av dessa avser 0,09 miljarder kronor slopad koldioxidskatt för bränslen som förbrukas i kraftvärmeanläggningar inom handelssystemet och resterande 0,09 miljarder kronor avser slopandet av koldioxidskatten för framställning av värme som levereras till industriverksamheter inom handelssystemet.

Effekter för företagen och hushållen

Ett slopande av koldioxidskatten i kraftvärmeverken kan motverka eventuella elprisskillnader i Sverige, eftersom naturgaskraftvärmeverk i södra Sverige får lägre rörliga kostnader.

Slopandet av koldioxidskatten för framställning av värme som levereras till industriverksamheter inom handelssystemet kan förbättra en energi- och resurseffektiv samverkan mellan fjärrvärmeföretag och tillverkningsindustri. Tillsammans med det faktum att fjärrvärmerna kan återta en del av sitt värmeunderlag kan detta minska kostnaderna i fjärrvärmeproduktionen, vilket i slutändan kan medföra ett lägre fjärrvärmepreis för fjärrvärmekunderna.

Effekter för miljön

Förslaget om att slopa koldioxidskatten för bränslen som förbrukas för kraftvärmeproduktion inom handelssystemet ökar inte de totala koldioxidutsläppen inom handelssystem utan påverkar endast var inom systemet som utsläppen sker. Slopandet av koldioxidskatten bedöms emellertid öka effektiviteten i den klimatpolitiska styrningen i ett europeiskt perspektiv och förbättra möjligheterna till en energi- och resurseffektiv samverkan mellan fjärrvärmeföretag och tillverkningsindustri. Effekterna på andra utsläpp på grund av att förbränning av fossila bränslen blir mindre kostsam i de berörda anläggningarna bedöms bli begränsade.

Effekter för myndigheter och domstolar

Förslaget om slopad koldioxidskatt för viss värmeproduktion inom handelssystemet kommer i samband med ikraftträdandet medföra viss merkostnad av engångskaraktär avseende utveckling av it-stöd, ändring av blanketter samt information till berörda företag. *Skatteverket* har beräknat att förslagen om ändringar inom energibeskattningsområdet (dvs. dels förslagen i detta avsnitt, dels förslagen i föregående avsnitt om biodrivmedel) medför kostnader av engångskaraktär om sammanlagt 40 000 kronor. Regeringen gör bedömningen att dessa kostnader kan hanteras inom befintliga och beräknade anslagsramar inom utgiftsområdet. Förslaget bedöms inte medföra några merkostnader eller något merarbete för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

¹³² Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (EUT L 214, 9.8.2008, s. 3, Celex 32008R0800).

6.24 Befrielse från fordonsskatt för nya bilar med bättre miljöegenskaper

6.24.1 Ärendet och dess beredning

För att möjliggöra en samlad behandling av skatteförslag med budgeteffekter i budgetpropositionen för 2013 remitterade Finansdepartementet en promemoria med olika förslag. Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2013 (dnr Fi2012/1668). En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 5, avsnitt 1*. Promemorian innehöll bl.a. förslag och bedömning om befrielse från fordonsskatt för nya bilar med bättre miljöegenskaper. Promemorians lagförslag i denna del finns i *bilaga 5, avsnitt 2*. Förslagen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5, avsnitt 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi 2012/1668).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 31 maj 2012 att inhämta Lagrådets yttrande över bl.a. förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227), vad gäller 2 kap. 11 a §. En mindre redaktionell ändring har gjorts i förhållande till lagrådsremissen. Lagförslaget finns i *bilaga 5, avsnitt 4*. Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5, avsnitt 5*.

6.24.2 Bakgrund

Den 1 augusti 2007 infördes en miljöbilspremie genom förordningen (2007:380) om miljöbilspremie. Miljöbilspremien utgjorde ett ekonomiskt incitament i form av ett penningbidrag vid köp av personbilar för att främja en ökad försäljning och användning av personbilar som orsakar mindre skada på miljön i jämförelse med andra personbilar på marknaden, s.k. miljöbilar. Denna miljöbilspremie upphörde att gälla den 1 juli 2009.

Riksdagen beslutade den 9 december 2009 att införa ett nytt ekonomiskt incitament i form av en befrielse från fordonsskatt under fem år för personbilar som uppfyller vissa krav på bl.a. utsläpp av koldioxid eller bränsleförbrukning. I den proposition som låg till grund för beslutet

(prop. 2009/10:41 om vissa punktskattefrågor med anledning av budgetpropositionen för 2010, s. 174), bedömde regeringen att kraven för att omfattas av befrielsen från fordonsskatt successivt bör skärpas så att andelen sålda personbilar som omfattas av skattebefrielsen blir ungefär konstant.

I budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, utgiftsområde 22, s. 48) angav regeringen att huvudinriktningen på transportområdet är ett fossiloberoende system år 2030 och att regeringens insatser för en fossiloberoende fordonsflotta intensifieras. Regeringen anförde även att en skärpt miljöbilsdefinition är en del av en större satsning på klimatåtgärder inom fordonssektorn samt att stor kraft måste läggas på utvecklingen av elfordon, effektivare förbränningsmotorer och alternativa bränslen.

I den ekonomiska vårpropositionen för år 2011 (prop. 2011/11:100, s. 59) anförde regeringen att en ny skärpt miljöbilsdefinition, som baseras på Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 443/2009 av den 23 april 2009 om utsläppsnormer för nya personbilar som en del av gemenskapens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon¹³³, bör införas den 1 januari 2013. Denna förordning är i fortsättningen benämnd EU-förordningen.

6.24.3 Ändrade krav för befrielse från fordonsskatt

Regeringens förslag: Personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar som tas i bruk för första gången från och med den 1 januari 2013 befrias från fordonsskatt om bilens koldioxidutsläpp, enligt uppgift i vägtrafikregistret, inte överstiger ett beräknat högsta koldioxidutsläpp i förhållande till fordonets tjänstevikt. Bilar som är utrustade med teknik för drift med etanolbränsle eller gasbränsle, förutom gasol, får ha ett högre koldioxidutsläpp i förhållande till bilens tjänstevikt. Elbilar och laddhybridbilar förbrukning av elektrisk energi får högst vara 37 kWh per 100 kilometer.

¹³³ EUT L 140, 5.6.2009, s. 1 (Celex 32009R0443).

Skattebefrielsen ges under en tidsperiod om fem år från det att bilen har tagits i bruk. Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2013.

Regeringens bedömning: För att skattebefrielsen fortsättningsvis ska vara ett incitament för att stimulera till köp av bilar med bättre miljöegenskaper bör kraven även fortsättningsvis successivt skräpas. För att kunna beakta kommande förändringar av EU:s koldioxidutsläppskrav, bedöms att en översyn av kraven kan ske tidigast år 2014. Ytterligare skärpta krav för skattebefrielse bedöms därefter införas år 2016 och år 2019.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Statskontoret, Naturvårdsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys, Statens energimyndighet, Bil Sweden, Gröna Bilister, Motorbranschens riksförbund, Svenska Bioenergiföreningen, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Taxiförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting, Volkswagen Group Sverige AB, Ford Motor Company AB och E.ON Gas Sverige AB* tillstyrker att kraven för skattebefrielse skärps. Gröna Bilister, Svenska Naturskyddsföreningen och Svenska Taxiförbundet avstyrker dock att skattebefrielsen baseras på bilens vikt. Volkswagen Group Sverige AB anger att förslaget har för svaga incitament för utveckling av teknik för låg vikt och ökad energieffektivitet. Statens energimyndighet anser att en viktbaserad modell för skattebefrielse är rimlig med utgångspunkten att tyngre bilar kan medföra större nytta än småbilar, men bedömer att viktrelaterade krav kan leda till en för tung fordonspark. Naturvårdsverket anser att förslaget inte i tillräcklig grad premierar små bilar med låga utsläpp. Ford Motor Company Aktiebolag anser att tjänstevikt inte ensamt bör användas för att fastställa koldioxidutsläppskraven och att viktrelaterade koldioxidutsläppskrav innebär svårigheter för konsumenter att jämföra vilka bilmodeller som omfattas av skattebefrielsen. Ford Motor Company AB anser även att förslaget hämmar utvecklingen av lättviktsmaterial i nya bilar. Ford Motor Company AB och *Fiat Automobiles Sweden AB* menar även att förslaget kan leda till att koldioxidutsläppen ökar. Bil Sweden, Motorbranschens riksförbund och Ford Motor

Company AB anser att lätta lastbilar bör tillåtas generösare viktrelaterade koldioxidutsläppskrav än personbilar. De anser även att skattebefrielsen ska vara teknikneutral, men samtidigt premiera energieffektivisering, biobränsle och nya tekniker. Bil Sweden, Motorbranschens riksförbund och Fiat Group Automobiles Sweden AB anser att kraven som ställs på bilar som drivs med bensen och dieselbränsle är för stränga. Bil Sweden är kritiska till att bilar som drivs med etanolbränsle omfattas av generösare koldioxidutsläppskrav. *Bio Alcohol Fuel Foundation (BAFF)* och *Taurus Energy AB* är kritiska till att dieslbilar kan omfattas av skattebefrielsen. Trafikverket anser att nivåerna för koldioxidutsläppskraven är väl avvägda. Gröna Bilister och Svenska Bioenergiföreningen anser att utsläppskraven bör ta hänsyn till biobränslenas faktiska klimatnytta. Sveriges Kommuner och Landsting är tveksamma till om skattebefrielsen är ett tillräckligt incitament för att bidra till en tillräcklig marknadsvolym av fordonsmodeller och köpare.

Bil Sweden och Gröna Bilister anser att skattebefrielsen även bör omfatta krav på bilars säkerhet. Gröna bilister anser vidare att krav på utsläpp av partiklar, kväveoxid och buller bör införas.

Konkurrensverket och Fiat Group Automobiles Sweden AB avstyrker förslaget. Konkurrensverket anser att förslaget inte är teknikneutralt, långsiktigt och förutsägbart. Fiat Automobiles Sweden AB anser att förslaget leder till styrning mot köp av större bilar med högre koldioxidutsläpp.

Gröna Bilister anser att klimatbaserade skärpningar bör beslutas för 2016 och 2019. Statens energimyndighet och Svenska Bioenergiföreningen anser att en prognos för vilka koldioxidutsläppskrav som ska gälla för 2016 och 2019 bör lämnas. Bil Sweden, Motorbranschens Riksförbund och Volkswagen Group Sverige AB anser att förslaget bör senareläggas och träda i kraft den 1 juli 2013.

Skälen för regeringens förslag

Ändrade krav på bilars koldioxidutsläpp

Andelen nya bilar som omfattas av befrielsen från fordonskatten har successivt ökat sedan skattebefrielsen infördes. Av de personbilar som registrerades i vägtrafikregistret under år 2010

uppfyllde ca 40 procent kraven för att omfattas av skattebefrielsen. Detta kan jämföras med att andelen bilar som kom i fråga för miljöbilspremie var ca 15 procent år 2007. För att skattebefrielsen ska vara ett verksamt styrmedel bör endast bilar med de bästa miljöegenskaperna omfattas av skattebefrielsen. Andelen personbilar som för närvarande omfattas av skattebefrielsen får anses vara för hög för att de avsedda effekterna ska uppkomma. För att skattebefrielsen även fortsättningsvis ska stimulera till köp av bilar med bättre miljöegenskaper bör kraven för skattebefrielse skärpas. Skattebefrielsen bör även fortsättningsvis vara ett incitament för att stimulera till köp av bilar som har låga koldioxidutsläpp. Avsikten är att skattebefrielsen också ska vara ett ekonomiskt incitament för att komma närmare den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta år 2030.

De nuvarande kraven för befrielse från fordonsskatten är utformade så att en fast gräns för bilens koldioxidutsläpp uppställs. Bilar som drivs med bensin eller dieselolja eller i kombination med el får släppa ut högst 120 gram koldioxid per kilometer vid blandad körning. För bilar som drivs med etanolbränsle ställs krav på att bilens bränsleförbrukning högst får vara 9,2 liter bensin per 100 kilometer vid blandad körning. Bilar som drivs med naturgas eller biogas får högst förbruka 9,7 kubikmeter gas per 100 kilometer vid blandad körning. Kraven på koldioxidutsläppen eller bränsleförbrukning gäller även för bilar som drivs med dessa drivmedel i kombination med el. Vidare får elbilar högst förbruka 37 kWh per 100 kilometer vid framförandet. Automatväxlade bilar anses uppfylla kraven för skattebefrielse om transmissionen och de komponenter som hör till transmissionen motsvarar en manuellt växlad bil som uppfyller kraven för bränsleförbrukning. Skattebefrielsen gäller för nya personbilar klass I under de fem första åren från det att fordonet blir skattepliktigt för första gången.

De nuvarande kraven för skattebefrielse kan skärpas genom att den fasta gränsen för koldioxidutsläpp, och bränsleförbrukning för de bilar som drivs med etanolbränsle eller gasbränsle, sänks. En fast gräns för koldioxidutsläpp kan dock innebära att större bilar som har utrustats med energieffektiva förbränningsmotorer och som har förhållandevis låga koldioxidutsläpp inte omfattas av skatte-

befrielsen. Detta beror på att bl.a. bilens vikt är av betydelse för hur mycket koldioxid bilen släpper ut vid drift. Generellt sett släpper lätta bilar ut mindre koldioxid än tyngre bilar. Bilar med lägre vikt kan således lättare klara de nu gällande koldioxidutsläppskraven än en tyngre bil. För att även tyngre bilar som har utrustats med energieffektiv teknik ska kunna omfattas av skattebefrielsen kan kraven för bilens koldioxidutsläpp istället relateras till dess vikt. Viktrelaterade krav för koldioxidutsläpp innebär att bilar med större lastkapacitet kan omfattas av skattebefrielsen. Viktrelaterade krav för koldioxidutsläpp innebär samtidigt att också små bilar ska vara energieffektiva för att omfattas av skattebefrielsen. Fördelen med viktrelaterade koldioxidutsläppskrav är att skattebefrielsen bedöms stimulera till köp av de bilar som har utrustats med den mest energieffektiva tekniken oavsett bilens vikt. Viktrelaterade krav för koldioxidutsläpp överensstämmer också med EU:s reglering av koldioxidutsläppen från nya personbilar.

Viktrelaterade krav för koldioxidutsläpp innebär dock att en bil som omfattas av skattebefrielsen kan ha ett högre utsläpp av koldioxid än en bil som inte omfattas av skattebefrielse. Gröna Bilister, Ford Motor Company AB, och Fiat Group Automobiles Sweden AB har påpekat att viktrelaterade koldioxidutsläppskrav kan innebära att bilar med lika höga koldioxidutsläpp kan behandlas olika beroende på bilens vikt. Som ovan nämnts släpper lättare bilar generellt ut mindre koldioxid än tyngre bilar. Syftet med förslaget är inte bara att gynna bilar med låga koldioxidutsläpp, utan även bilar som har utrustats med energieffektiv teknik. Det är därför rimligt att den lätta bilen som släpper ut lika mycket koldioxid som den tyngre bilen inte omfattas av skattebefrielsen. Även bilar med lägre vikt bör utrustas med energieffektiv teknik. En viktrelaterad gräns för koldioxidutsläpp skulle dessutom i vissa fall kunna medföra att en köpare väljer en tyngre bil som släpper ut mer koldioxid än en mindre bil med lägre koldioxidutsläpp. Flera remissinstanser har påpekat att förslaget kan leda till en för tung fordonspark och ökade koldioxidutsläpp. En sådan påverkan bedöms dock vara begränsad, eftersom tyngre bilar generellt sett har högre driftskostnader. Beskattningen av drivmedel utgör det primära och generellt verkande styrmedlet för att stimulera till lägre koldioxid-

utsläpp. Sammantaget bedöms dock en skattebefrielse med viktrelaterade koldioxidutsläpps-krav, i kombination med drivmedelsbeskattningen och supermiljöbilspremi- en, vara ett verkningsfullt styrmedel för att minska koldioxidutsläppen från nya bilar. Befrielsen från fordonsskatten föreslås därför relateras till bilens koldioxidutsläpp i förhållande till dess vikt. De skärpta kraven för skattebefrielse från fordonsskatten föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Skattebefrielsens närmare utformning

För fordonstillverkare ställs krav på begränsning av koldioxidutsläpp från nya personbilar. Dessa koldioxidutsläpps-krav regleras i EU-förordningen. Enligt EU-förordningen ska de genomsnittliga koldioxidutsläppen för nya personbilar vara 130 gram koldioxid per kilometer. För varje ny personbil beräknas ett värde för koldioxidutsläppen relaterat till dess vikt enligt en fastställd formel som framgår av bilaga 1 till EU-förordningen. Den formel som gäller under åren 2012 till och med 2015 ställs upp enligt följande; $(130 + 0,0457 \times (\text{bilens vikt i kilogram} - 1372))$. Det utsläppsmål som gäller för en fordonstillverkare beräknas som genomsnittet av de beräknade koldioxidutsläppen för varje ny personbil som tillverkas och registreras under kalenderåret. Dessa koldioxidutsläpps-krav fasas successivt in genom att fordonstillverkarna under en övergångsperiod måste uppfylla en stegvis ökande andel av utsläppsmålet. Om en fordonstillverkare inte klarar utsläppsmålet finns sanktioner i form av avgifter som utfärdas av Europeiska kommissionen.

Kraven för skattebefrielse bör utgå från de krav som gäller för fordonstillverkare enligt EU-förordningen. Koldioxidutsläpps-kraven bör således vara relaterade till bilens vikt och det högsta tillåtna koldioxidutsläppet bör beräknas på samma sätt som EU-förordningens formel. Koldioxidutsläpps-kraven enligt EU-förordningen utgör dock ett genomsnittligt värde (130 gram koldioxid per kilometer). Kraven på bilars koldioxidutsläpp för skattebefrielse bör därmed vara betydligt strängare. Koldioxidutsläpps-kraven bör samtidigt vara väl avvägda för att skattebefrielsen ska verka för att styra konsumenter och myndigheter till köp av bilar med låga koldioxidutsläpp beaktat bilens storlek. Ett genomsnittligt koldioxidutsläpp om 95 gram koldioxid per kilometer bedöms vara en väl avvägd nivå för att stimulera till köp av bilar med

bättre miljöegenskaper. Nivån av koldioxidutsläpp bedöms även vara lämplig med beaktande av att kraven ska tillämpas vid statliga myndigheters upphandling av bilar, enligt förordningen (2009:1) om miljö- och trafik-säkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. För att fastställa koldioxidutsläpps-kraven för en bil ska det högsta tillåtna koldioxidutsläppet därmed beräknas enligt följande formel; $(95 + 0,0457 \times (\text{bilens vikt i kilogram} - 1372))$.

Även de krav som gäller för skattebefrielse för bilar som är utrustade med teknik för drift med etanolbränsle och annat gasbränsle än gasol, bör ändras från krav på bränsleförbrukning till krav på koldioxidutsläpp relaterat till bilens vikt. Genom att kraven för skattebefrielse bestäms av bilens koldioxidutsläpp istället för bränsleförbrukning blir det dessutom enklare att jämföra förutsättningarna för skattebefrielse för samtliga bilar.

Dessa krav bör dock skärpas för att närma sig de krav som gäller för bilar som inte kan drivas med dessa drivmedel. De nu gällande kraven på bränsleförbrukning var bestämda med beaktande av koldioxidutsläppen från dessa bilar. Nivån för kraven på bränsleförbrukning medförde att bilar som kan drivas med etanolbränsle eller gasbränsle förutom gasol tilläts ha ett högre koldioxidutsläpp än andra bilar. Dessa bilar kunde släppa ut omkring 218 gram koldioxid per kilometer, jämfört med 120 gram koldioxid per kilometer, och omfattas av skattebefrielsen. Bilar som är utrustade med teknik för drift med etanolbränsle eller annat gasbränsle än gasol bör även fortsättningsvis tillåtas ha ett högre koldioxidutsläpp, eftersom användningen av dessa drivmedel anses ha en lägre klimat-påverkan. Det högsta tillåtna koldioxidutsläppet för bilar som drivs med etanolbränsle eller annat gasbränsle än gasol bör beräknas enligt samma formel som för bilar som drivs med övriga drivmedel, men med ett högre genomsnittligt koldioxidutsläpp. Med beaktande av andelen bilar i dessa kategorier bedöms ett genomsnittligt utsläpp om 150 gram koldioxid per kilometer vara lämpligt. Beräkningen sker således enligt formeln; $(150 + 0,0457 \times (\text{bilens vikt i kilogram} - 1372))$.

Utifrån de ovan givna förutsättningarna görs beräkningen av det högsta tillåtna koldioxidutsläppet på följande sätt. Bilens vikt angivet i kilogram minskas med 1372. Därefter multi-

pliceras differensen med 0,0457. Slutligen adderas produkten med 95. Om bilen har utrustats med teknik för drift med etanolbränsle eller annat gasbränsle än gasol ska istället produkten adderas med 150.

För att fastställa om bilen uppfyller koldioxidutsläppskraven för att omfattas av skattebefrielsen, ska bilens koldioxidutsläpp jämföras med det beräknade högsta tillåtna koldioxidutsläppet. Om bilens koldioxidutsläpp inte är högre än det beräknade högsta tillåtna koldioxidutsläppet, uppfyller bilen koldioxidutsläppskraven. Vid en jämförelse av värdena av koldioxidutsläppen är det bilens koldioxidutsläpp vid blandad körning enligt uppgift i vägtrafikregistret som ska användas. För bilar som har utrustats med två eller flera tekniker för drift kan flera uppgifter om koldioxidutsläpp vid blandad körning finnas i vägtrafikregistret. I så fall ska uppgift om bilens koldioxidutsläpp vid drift med etanolbränsle eller gasbränsle användas vid jämförelsen med det högsta tillåtna koldioxidutsläppet. Om uppgift avseende bilens koldioxidutsläpp saknas i vägtrafikregistret ska bilens koldioxidutsläpp bestämmas enligt samma principer som gäller i det fall vägtrafikskatten inte tillförlitligt kan bestämmas på grund av att uppgifter saknas i vägtrafikregistret eller erforderlig utredning kan visas.

Bil Sweden, Motorbranschens riksförbund och Ford Motor Company AB har påpekat att för lätta lastbilar bör tillåtas generösare viktrelaterade koldioxidutsläppskrav som baseras på Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 510/2011 av den 11 maj 2011 om fastställande av utsläppsnormer för nya lätta nyttofordon som ett led i unionens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon.¹³⁴ Denna förordning avser reglera koldioxidutsläpp från lätta lastbilar och lätta bussar. Även för lätta lastbilar och lätta bussar ska för varje fordon beräknas ett värde för koldioxidutsläppen relaterat till dess vikt enligt en fastställd formel som framgår av bilaga 1 till ovanstående förordning. Denna beräkning är generösare än den beräkning av koldioxidutsläpp som gäller för personbilar. Det genomsnittliga koldioxidutsläppet är istället 175 gram koldioxid per kilometer. Dessutom är de värden som ingår

i formeln andra. Detta innebär att koldioxidutsläppskraven för lätta lastbilar och lätta bussar inom EU är generösare. Dessa bestämmelser börjar dock inte tillämpas inom EU förrän år 2014. Regeringen menar dock att lätta lastbilar och lätta bussar bör behandlas på samma sätt som personbilar. Vidare bedöms riktningskoefficienten i den formel som gäller för personbilar motverka en utveckling mot större och tyngre bilar i högre grad än riktningskoefficienten i den formel som gäller för lätta lastbilar. De krav som ställs på lätta lastbilar för att omfattas av skattebefrielsen bör därför vara lika som för personbilar. Genom denna utformning motverkas därmed en utveckling mot tyngre lätta lastbilar, jämfört med en utformning i enlighet med den EU-förordning som kommer att gälla för koldioxidutsläpp från lätta lastbilar.

Den vikt som används vid beräkningen enligt EU-förordningens formel definieras i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon ("Ramdirektiv")¹³⁵, bilaga 1, avsnitt 2.6, i fortsättningen benämnt direktivet. I den svenska lagstiftningen definieras fordons vikt i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner. Definitionen av vikt enligt direktivet är dock inte exakt lika som definitionen av vikt enligt lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner. Den definition av en bils vikt som är mest lik direktivets viktdefinition är tjänstevikten. En bils tjänstevikt registreras i vägtrafikregistret. I praktiken motsvarar den registrerade tjänstevikten vikten enligt direktivet. Det beror på att den viktuppgift som registreras i vägtrafikregistret baseras på uppgift om bilens vikt i körbart skick enligt intyg från fordons-tillverkaren. De tekniska uppgifter som fordonstillverkare ska lämna har bl.a. reglerats i kommissionens förordning (EG) nr 385/2009 av den 7 maj 2009 om ersättande av bilaga IX till Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till

¹³⁴ EUT L 145, 31.5.2011, s. 1 (Celex 32011R0510).

¹³⁵ EUT L 263, 9.10.2007, s. 1 (Celex 32007L0046).

dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon ("ramdirektiv")¹³⁶. Den viktuppgift som bör användas vid beräkningen av det högsta tillåtna koldioxidutsläppet är därför bilens tjänstevikt, enligt uppgift i vägtrafikregistret.

Automatväxlade fordon anses inte längre teknikmässigt ha sämre förutsättningar än manuellt växlade fordon att uppfylla koldioxidutsläppskraven. Särreglerna för automatväxlade personbilar bör därför slopas.

Elbilar, elhybrider och laddhybrider

För elbilar bör även fortsättningsvis ställas krav på att förbrukningen av el inte får överstiga 37 kWh per 100 kilometer för att omfattas av skattebefrielsen. Det finns för närvarande inte skäl till att skärpa kraven för elbilar, eftersom andelen elbilar är få och produktionen av dessa bilar ännu får anses vara under utveckling. Det kan också noteras att elproduktion i Sverige till övervägande del sker utan utsläpp av koldioxid.

För laddhybrider införs samma krav på förbrukningen av el som för elbilar. Det är angeläget att även dessa bilars elförbrukning begränsas för att förhindra att bilar utrustas med ineffektiva förbränningsmotorer och samtidigt med teknik för drift med el med hög energiförbrukning, i syfte att få ner koldioxidutsläppen och därmed omfattas av skattefriheten. Trots att laddhybrider även drivs med bensin eller dieselolja finns för närvarande inte skäl till att ha strängare krav på elförbrukning än elbilar.

För elhybrider uppställs inte några krav på bilens elförbrukning, eftersom den elektriska energin produceras vid driften av bilen och inte tillförs från en extern källa. Uppgift om elhybridens elförbrukning saknas dessutom i vägtrafikregistret.

För laddhybrider och för elhybrider uppställs även fortsättningsvis krav på bilens koldioxidutsläpp. Koldioxidutsläppskraven är relaterade till vikten enligt samma principer som för övriga bilar.

Skattebefrielsens omfattning

Husbilar, lätta lastbilar och lätta bussar som tas i bruk sedan den 1 januari 2011 behandlas på

samma sätt som personbilar vid fordonsbeskattningen, vilket framgår av 2 kap. 7 § vägtrafikskattelagen (2006:227). Dessa fordon bör således behandlas på samma sätt som personbilar även i fråga om skattebefrielse. Skattebefrielsen föreslås därför utvidgas till att förutom personbilar (klass I) även omfatta husbilar (personbilar klass II), lätta lastbilar och lätta bussar. En skattebefrielse som även omfattar dessa fordon ger ett incitament för köpare att välja den personbil, husbil, lätta lastbil eller lätta buss som, beaktat fordonets vikt, har låga koldioxidutsläpp. Skattebefrielsen gäller inte för tunga lastbilar eller tunga bussar.

Förutom kraven om bilars koldioxidutsläpp ska bilen även vara klassificerad i utsläppsklass, enligt 30 eller 32 § avgasreningslagen (2011:318). Bilen måste således uppfylla de senaste obligatoriska utsläppskraven. Om en bil av någon anledning inte längre uppfyller utsläppskraven omfattas inte bilen av skattebefrielsen.

Tiden för skattebefrielse

Skattebefrielsen föreslås även fortsättningsvis ges under en tidsperiod om fem år. Några skäl till att ändra tiden för skattebefrielse har inte framkommit. Skattebefrielsen upphör således fem år från det att bilen togs i bruk för första gången. Den angivna tidsperioden kan inte förlängas genom att bilen ställs av. Skattebefrielsen utgår löpande och inte per kalenderår. En bil som tas i bruk till exempel den 15 juni 2013 blir skattebefriad till och med den 14 juni 2018.

Lagförslag

Förslaget föranleder en ändring i 2 kap. 11 a § vägtrafikskattelagen (2006:227), se avsnitt 3.6.

Krav vid myndigheters upphandling av fordon

I förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor bestäms bland annat vilka krav som ställs på personbilar och lätta lastbilar som upphandlas av myndigheter. Enligt denna förordning ska personbilar som en myndighet köper in uppfylla kraven för skattebefrielse från fordonskatten, enligt 2 kap. 11 a § vägtrafikskattelagen (2006:227). Vissa undantag från kraven finns dock för bl.a. utryckningsfordon. Hänvisningen till vägtrafikskattelagen gör att bestämmelserna om fordons skattebefrielse blir tillämpliga även vid upphandling.

¹³⁶ EUT L 118, 13.5.2009, s. 13 (Celex 32009R0385).

I denna förordning finns även krav på upphandling av lätta lastbilar. Enligt 10 § får lätta lastbilar koldioxidutsläpp högst vara 230 gram koldioxid per kilometer vid blandad körning. Vidare får lätta lastbilar som är utrustade med teknik för drift med dieselolja högst släppa ut fem milligram partiklar per kilometer, enligt 11 §. Med anledning av att kraven för myndigheters upphandling av lätta lastbilar skiljer sig från kraven för befrielse från fordonskatten kan det finnas behov av att se över detta regelverk.

EU-rättsliga aspekter

Lagförslagen anmäls till EU-kommissionen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.¹³⁷ Enligt nämnda direktiv kan skattemässiga lagstiftningsåtgärder antas även om tremånadersperioden för granskningsförfarandet under direktivet inte har löpt ut. Någon frysningsperiod gäller således inte.

Gemenskapsrättens regler om statsstöd bedöms inte aktualiseras. Avsikten med de mindre strikta kraven för etanol- och gasbilar är att gynna bilar som kan drivas med drivmedel som inte är fossilt baserade. Skattebefrielsen bedöms vara lämplig och nödvändig för att utvecklingen av mer miljöanpassad fordons-teknik.

Skälen för regeringens bedömning

Skärpningar bör ske successivt

De senaste årens utveckling av fordons-tekniken och EU-förordningens krav förväntas leda till en energieffektivisering, för både de bilar som drivs med fossila drivmedel och för de bilar som drivs med biodrivmedel. Hur snabbt utvecklingen av teknik och förnybara drivmedel kommer att ske kan dock inte utan svårighet bedömas på förhand. De krav som ställs på bilar för skattebefrielse bör således successivt skärpas. Utgångspunkten vid skärpning av kraven för skattebefrielse bör vara att andelen bilar som omfattas

av skattebefrielsen ska vara ungefär konstant och att skattebefrielsen därmed ska främja bilar med bättre miljöegenskaper.

Konkurrensverket har påpekat att förslaget inte är långsiktigt och förutsägbart. Förslaget är avsett att baseras på EU-förordningens bestämmelser om bilars koldioxidutsläpp. Enligt EU-förordningen ska Europeiska kommissionen successivt ändra de i formeln ingående värdena. De värden som ska ingå i formeln som förslaget bygger på efter år 2015 är i dagsläget okända. I EU-förordningen anges dock preliminärt att målet för de genomsnittliga koldioxidutsläppen från nya personbilar är 95 gram koldioxid per kilometer från och med år 2020. Det uppställda EU-målet ger en indikation på hur mycket kraven för skattebefrielse bör skärpas för att stimulera försäljningen av nya bilar med låga koldioxidutsläpp. Eftersom utvecklingen av fordons-tekniken snabbt går framåt och de krav som ställs på fordonstillverkare från och med år 2016 ännu är okända samt att successiva skärpningar som baseras på EU-bestämmelser aviseras på förhand får kraven på lagstiftningens långsiktighet och förutsägbarhet anses vara uppfyllda.

Kraven för skattebefrielse bör fortsättningsvis successivt skärpas så att andelen nya bilar som omfattas av skattebefrielsen blir ungefär konstant. En ny översyn av kraven för befrielse från fordonsskatten görs preliminärt år 2014 med beaktande av kommande förändringar av EU:s koldioxidutsläppskrav. Skärpta krav för skattebefrielse bedöms därefter införas år 2016 och efter en motsvarande översyn bedöms en ytterligare skärpning av kraven införas år 2019. På sikt avses kraven för skattebefrielse vara teknik- och driftsneutrala så att samma koldioxidutsläppskrav ska gälla för samtliga bilar som omfattas av skattebefrielsen. De generösare koldioxidutsläppskraven för de bilar som kan drivas med etanolbränsle, naturgas och biogas kommer således på sikt att fasas ut.

6.24.4 Konsekvensanalys

Offentligfinansiella effekter

Förslaget gäller endast bilar som tas i bruk från och med den 1 januari 2013. Skattebortfallet vid skattebefrielsen för personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar beror bl.a. på hur många nya fordon som säljs, hur många fordon som upp-

¹³⁷ EUT L 204, 21.7.1998, s. 37 (Celex 31998L0034).

fyller de uppställda kraven. Jämfört med de nu gällande kraven bedöms skärpningen av kraven medföra att de totala skatteintäkterna ökar med ca 0,09 miljarder kronor år 2013. Den varaktiga effekten på skatteintäkterna uppstår fem år efter att kraven har skärpts. Det femte året efter ändringen har effekterna av förslaget ackumulerats så att intäkterna uppgår till ca 0,45 miljarder kronor.

Bedömningen av effekten på skatteintäkterna baseras på den förväntade nybilsförsäljningen, fordonsskatten och att andelen bilar som omfattas av skattebefrielsen uppskattas till ca 10 procent. Andelen bilar som omfattas av skattebefrielsen bedöms successivt öka mellan åren 2013 och 2016. Ökningen av miljöbilar vid de föreslagna kraven bedöms dock vara ungefär likvärdig som ökningen vid nu gällande krav. Med anledning av detta bedöms ökningen av andelen miljöbilar inte påverka de offentlig-finansiella effekterna jämfört med nuvarande krav.

Andelen bilar som omfattas av skattebefrielsen

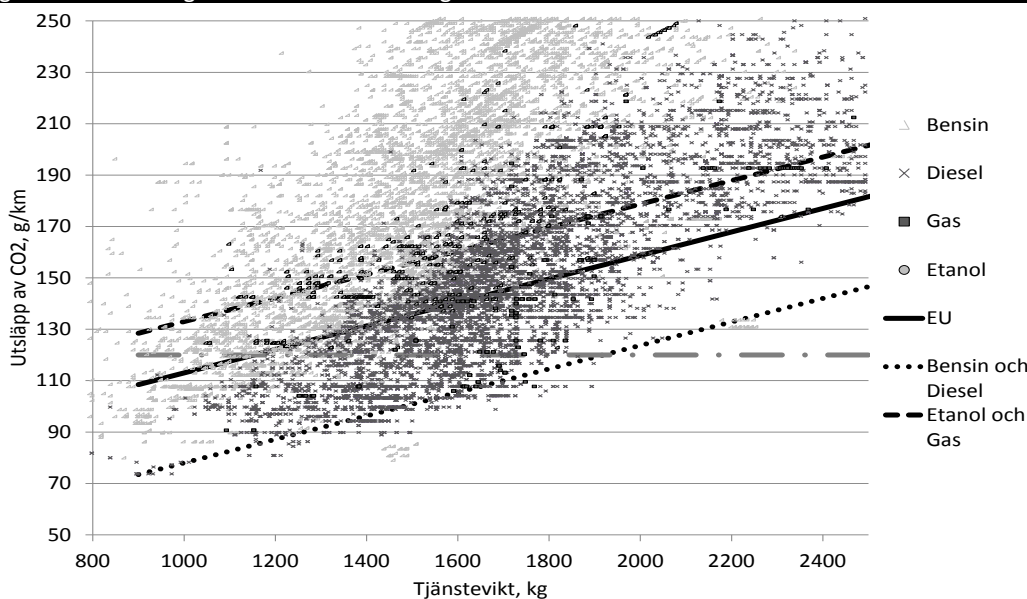
Andelen bilar som omfattas av skattebefrielsen bedöms sjunka från ca 40 procent till ca 10 procent till följd av de ändrade kraven för skattebefrielse. Diagram 6.5 illustrerar den sannolika effekten på fördelningen av bilar på olika bränsleslag för år 2013, baserat på nybilsförsäljningen under år 2011 och med

antagandet att bilarna i snitt blir ca 5 procent mer effektiva per år fram till år 2013. Linjerna illustrerar koldioxidutsläppskraven för befrielse från fordonsskatten samt EU:s krav om genomsnittliga koldioxidutsläpp från nya personbilar.

Fördelningen på olika bränsleslag kommer att skifta. Sannolikt kommer andelen bilar som delvis drivs med förnybara drivmedel att öka, trots att kraven för att omfattas av skattebefrielsen för dessa bilar har skärpts. Samtidigt bedöms andelen bilar som drivs med fossila drivmedel att minska från nuvarande nivå. Sammanfattningsvis, som en följd av skärpningen av kraven för skattebefrielse, minskar andelen bilar som omfattas av skattebefrielsen. Samtidigt bedöms andelen bilar som har låga koldioxidutsläpp i förhållande till vikten att öka.

Andelen bilar som omfattas av de nya kraven beror på de årliga förbättringar som dagens bilar med lägst utsläpp av koldioxid kan uppvisa, om hänsyn inte tas till förändrade köpbeteenden. Antagandet att förbättringen blir ca 5 procent per år kan möjligen vara något optimistiskt. Likväl bedöms det vara en rimlig siffra, eftersom antalet tillgängliga modeller på den svenska marknaden bedöms öka, samtidigt som EU-förordningen understödjer denna utveckling.

Diagram 6.5 Fördelning av bilar i olika bränsleslag år 2013*



* Den övre lutande linjen illustrerar kravet för det högsta tillåtna koldioxidvärdet i relation till tjänstevikten för bilar som utrustats med teknik för drift med etanol- eller gasbränslen förutom gasol. Den lutande linjen i mitten visar EU:s krav på fordonstillverkare om genomsnittliga koldioxidutsläpp för nya bilar. Den nedre lutande linjen visar koldioxidutsläppskravet för bensin- och dieselbilar. Den horisontella linjen illustrerar nu gällande krav för koldioxidutsläpp om 120 gram per kilometer. Symbolerna i figuren visar alla bilmodeller för de olika bränsleslagen, dock framkommer inte antalet bilar. Om figuren hade varit tredimensionell skulle antalet bilar inom respektive modellutbud ha visats som staplar.

Effekter för miljön

En befrielse från fordonsskatt förväntas stimulera inköp av nya bilar som är mindre skadliga för miljön. Genom att använda koldioxidutsläpp som kriterium för att omfattas av skattebefrielsen gynnas bilar med lägre klimatpåverkan. Skattebefrielsen kan således fungera som ett ekonomiskt incitament för nybilsköpare, såväl som det kan anses äga ett informativt värde.

Viktrelatering av koldioxidutsläppen innebär inte full kompensation för koldioxidutsläppen, eftersom en högre vikt enbart tillåter 60 procent högre koldioxidutsläpp. Som en konsekvens av detta bedöms få bensin- och dieseldrivna bilar med högre utsläpp än 120 gram koldioxid per kilometer omfattas av fordonsskattebefrielsen. Viktrelateringen innebär också att inköp av energieffektiva fordon i de lägre viktclasserna stimuleras mer än vid nuvarande regler.

Det är viktigt att framhålla att det är en rad olika faktorer utöver befrielse från fordonsskatt som påverkar inköp av bilar och de totala koldioxidutsläppen från lätta fordon. Faktorer som kan påverka är till exempel fluktuationer i oljepris och konjunktur. Förslagets effekter på miljön bedöms dock huvudsakligen vara långsiktiga, eftersom lättnaden endast påverkar nybilsförsäljningen.

Sammanfattningsvis är det svårt att beräkna hur de totala utsläppen av koldioxid påverkas. En viktrelaterad gräns för koldioxidutsläpp torde emellertid stimulera till köp av bilar som har lägre koldioxidutsläpp oberoende av bilens vikt. I kombination med bl.a. drivmedelsbeskattningen bör en viktrelaterad skattebefrielse i förlängningen leda till att koldioxidutsläppen från lätta fordon totalt sett minskar.

Skattebefrielsens storlek

För nya personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar tas en koldioxidbaserad fordonsskatt ut. (Vilka fordon som omfattas av den koldioxidbaserade fordonsskatten framgår av 2 kap. 7 § vägtrafikskattelagen (2006:227). I den koldioxidbaserade fordonsskatten ingår en bränslefaktor som höjer skatten för dieslbilar. Faktorn har till syfte att ta hänsyn till att skatten på dieselolja är lägre än skatten på bensin. Faktorn höjer fordonsskatten för dieslbilar så att den sammanlagda fordonsskatten och drivmedelskatten beloppsmässigt ska vara lika för en

specifik bil oavsett om den drivs med en dieselmotor eller bensinmotor. Vid en skattebefrielse blir det således inte möjligt att genom bränslefaktorn kompensera för att skatten på dieselolja är lägre än skatten på bensin. Det är emellertid angeläget att uppmärksamma de bilar med låga utsläpp som är utrustade med teknik som möjliggör låga koldioxidutsläpp, eller är utrustade med teknik som anses vara en fördel ur ett miljöperspektiv. Bilköparen bör ges en tydlig signal om vilka bilar som är som i förhållande till vikten har lågt koldioxidutsläpp.

Fordonsskatten baseras på ett fast skattebelopp, ett rörligt koldioxidbelopp beroende av mängden koldioxidutsläpp per kilometer samt typen av drivmedel som används för drift. Detta system innebär att värdet av skattebefrielsen varierar beroende av vad det är för fordon som omfattas av skattebefrielsen. Eftersom skattebefrielsen inte är begränsad till ett fast belopp, innebär det att skattelättnaden blir större ju högre fordonsskatt som annars skulle ha påförts. Följden av ett sådant system är att det i större utsträckning är tyngre fordon som släpper ut mer koldioxid och dieslbilar som får större skattelättnad. Det är dock mer angeläget att skattebefria de fordon som i förhållande till vikten har låga koldioxidutsläpp än att inbördes rangordna fordonen utifrån dess egenskaper.

För de bilar som omfattas av skattebefrielsen motsvarar det för en bensindriven personbil, enligt de beslutade reglerna för fordonsskatt som gäller från 2013, en skattelättnad om 360 kronor per år om bilen släpper ut 120 gram koldioxid per kilometer, vilket innebär en total skattelättnad om 1 800 kronor under de fem år skattebefrielsen ges. För en motsvarande dieseldriven personbil uppgår skattelättnaden till 1 114 kronor per år och den totala skattelättnaden blir 5 570 kronor under de fem år skattebefrielsen ges. Skattelättnaden för en bil som kan drivas med alternativa bränslen och som släpper ut 150 gram koldioxid per kilometer är 660 kronor per år och den totala skattelättnaden blir 3 300 kronor under de fem år som skattebefrielsen ges. Dessa exempel på värdet av skattebefrielsen är beräknade enligt bestämmelser som är beslutade av riksdagen att gälla 2013.

Effekter för företagen

Förslaget förväntas inte medföra något administrativt merarbete för små företag i förhållande till större företag i form av förändrade rutiner, ytterligare uppgiftslämnande eller liknande.

Effekter för myndigheter och domstolar

Ett visst programmeringsarbete kan förväntas i samband med att kraven för skattebefrielse från fordonsskatten ändras. De eventuellt tillkommande kostnaderna för Transportstyrelsen och Skatteverket får finansieras inom den befintliga anslagsramen. Skattebefrielsen förväntas inte medföra några ökade kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna eller andra myndigheter.

6.25 Övriga ändringar i fordonsskattningen

6.25.1 Ärendet och dess beredning

För att möjliggöra en samlad behandling av skatteförslag med budgeteffekter i budgetpropositionen för 2013 remitterade Finansdepartementet en promemoria med olika förslag. Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2013 (dnr Fi2012/1668). En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 5, avsnitt 1*. Promemorian innehöll bl.a. förslag om övriga ändringar i fordonsskattningen. Promemorians lagförslag i ovan angivna delar finns i *bilaga 5, avsnitt 2*. Förslagen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5, avsnitt 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi 2012/1668).

Lagrådet

Förslagen om övriga ändringar i fordonsskattningen är författningstekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

6.25.2 Bakgrund

För nya personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar tas fordonsskatt ut bl.a. med hänsyn till bilens koldioxidutsläpp per kilometer. (Vilka fordon som omfattas av den koldioxidbaserade

fordonsskatten framgår av 2 kap. 7 § vägtrafikskattelagen (2006:227). För äldre personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar bestäms fordonsskatten utifrån deras vikt. En utgångspunkt för dagens uttag av fordonsskatt för samtliga lätta fordon är att den sammanlagda fordonsskatten och drivmedelsskatten beloppsmässigt ska vara lika för en specifik bil oavsett om den drivs med dieselolja eller bensin. För att kompensera att skatten på dieselolja är lägre än skatten på bensin, finns därför ett särskilt påslag i fordonsskatten för fordon som drivs med dieselolja. För den viktbaserade fordonsskatten regleras detta förhållande genom att skattenivån i respektive viktintervall är högre för fordon som kan drivas med dieselolja än skatten för de fordon som inte kan drivas med dieselolja. I den koldioxidbaserade fordonsskatten är det bränslefaktorn som används för att höja fordonsskatten för dieseldrivna personbilar, för att ta hänsyn till den lägre skatten på dieselolja. För dieseldrivna lätta fordon som omfattas av den koldioxidbaserade fordonsskatten finns också ett miljötillägg för att kompensera för de högre kväveoxid- och partikelutsläppen. För bilar i den koldioxidbaserade fordonsskatten tagna i bruk före den 1 januari 2008 tas ett miljötillägg ut med 500 kronor per år och fordon och för bilar tagna i bruk från och med den 1 januari 2008 tas ett miljötillägg ut med 250 kronor per år och fordon.

Beskattningen i det koldioxidbaserade systemet

Den koldioxidbaserade fordonsskatten för personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar tas ut med summan av ett grundbelopp (360 kronor) och ett koldioxidbelopp. Skatteberäkningen för bilar som kan drivas med dieselolja innefattar dessutom att denna summa multipliceras med bränslefaktorn som uppgår till 2,55. Därutöver tillkommer miljötillägget för dieseldrivna fordon på 500 eller 250 kronor per år och fordon. Det lägre miljötillägget motiveras med att avgas-kraven avseende partiklar och kväveoxider för nya bilar som drivs med dieselolja närmar sig kraven för bilar som drivs med bensin.

Koldioxidbeloppet uppgår som huvudregel till 20 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver 120 gram. Huvudregeln är tillämplig på fordon som endast kan drivas med konventionella bränslen, dvs. bensin och dieselolja, eller som uppfyller miljöklass Hybrid. Uppgifter om

koldioxidutsläpp hämtas från vägtrafikregistret och framgår av fordonens typgodkännande inom EU.

För bilar som drivs med alternativa bränslen beräknas koldioxidbeloppet med ett lägre belopp. Beloppet är 10 kronor per gram för bilar som är utrustade med teknik för drift med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol eller helt eller delvis med annan gas än gasol (se prop. 2005/06:65, s. 89). Om det finns rättvisande koldioxiduppgifter i vägtrafikregistret avseende körning med det alternativa drivmedlet, ska dessa användas. Koldioxidbeloppet beräknas även i dessa fall med 10 kronor per gram.

Beskattningen i det viktbaseade systemet

För personbilar klass I som är av fordonsår 2005 eller äldre och som inte uppfyller vissa miljökrav samt husbilar, lätta lastbilar och lätta lastbilar som har tagits i bruk 2010 eller tidigare beskattas enligt den viktbaseade fordonsskatten. Ett grundbelopp tas ut inom varje viktintervall. Utöver grundbeloppet tillkommer i vissa fall ett tillägsbelopp för varje 100 kilo som bilens vikt överstiger den lägsta vikten inom viktintervallet. För att ta hänsyn till den lägre skatten på dieselolja jämfört med bensin, är fordonsskatten högre för bilar som drivs med dieselolja än för de som drivs med bensin.

6.25.3 Överväganden och förslag

6.25.3.1 Höjning av fordonsskatten för flertalet bilar i det koldioxidbaseade systemet

Regeringens förslag: Fordonsskatten höjs för flertalet personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar i den koldioxidbaseade fordonsskatten. Höjningen av fordonsskatten sker genom att utsläppsnivån för när koldioxidbeloppet tas ut sänks från 120 till 117 gram koldioxid per kilometer.

Ändringen träder i kraft den 1 januari 2013.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Trafikverket*, *Gröna Bilister* och *Svenska Naturskyddsföreningen* är skeptiska till förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Bilars energi-effektivitet har ökat under de senaste åren och allt fler bilar släpper ut mindre än 120 gram koldioxid per kilometer. Den andel av fordonsskatten som beräknas utifrån koldioxidutsläpp bör därför bli högre. För att öka denna andel bör utsläppsnivån för när koldioxidbeloppet börjar tas ut sänkas från 120 gram till 117 gram koldioxid per kilometer. Därigenom ökar koldioxidrelateringen i skatteuttaget i viss utsträckning.

Ändringen föreslås träda ikraft den 1 januari 2013.

6.25.3.2 Ändring av fordonsskatten för dieseldrivna bilar i det koldioxidbaseade systemet

Regeringens förslag: Bränslefaktorn som tillämpas vid fordonsskattningen av bilar som drivs med dieselolja sänks från 2,4 till 2,33.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Gröna Bilister* anser att justeringar inte bör gynna dieselbilar.

Skälen för regeringens förslag: Ändringen i den koldioxidbaseade fordonsskatten medför att den bränslefaktor som används vid beräkning av fordonsskatten för bilar som drivs med dieselolja måste räknas om. För närvarande är bränslefaktorn 2,55. Riksdagen har, i december 2009, beslutat att bränslefaktorn ska sänkas från 2,55 till 2,4 som en följd av att energiskatten på dieselolja höjs med 0,20 kronor per liter 1 januari 2013. Eftersom fordonsskatten föreslås ändras, krävs inte en lika hög bränslefaktor.

Storleken på bränslefaktorn bestäms med utgångspunkt i en genomsnittlig personbil som kör en genomsnittlig årlig körsträcka och skillnaden i drivmedelsskatt för bensin och dieselolja. Bränslefaktorn bestäms vidare med beaktande av fordonsskattens storlek, utan bränslefaktorn. Utgångspunkten för beräkningen är att för en dieseldriven bil ska betalas högre fordonsskatt motsvarande vad en bilist i en genomsnittlig personbil skulle ha betalat i energiskatt på dieselolja om den skatten hade varit lika hög som energiskatten på bensin. För att beräkna bränslefaktorn med utgångspunkt i

skillnaden i energiskatt mellan bensin och dieselolja, kan energiskatten räknat per kWh användas som referens. Energiskatten på bensin, miljöklass 1, är beslutad till 3,13 kronor per liter (34,5 öre per kWh) för året 2013. För dieselolja, miljöklass 1, är energiskatten beslutad till 1,762 kronor per liter (17,7 öre per kWh) för året 2013. Med denna utgångspunkt ska fordonsskatten vara lika för bilar som släpper ut lika mycket koldioxid per kilometer vid blandad körning när energiskatten på dessa drivmedel är lika per kWh, oavsett om de drivs med bensin eller med dieselolja. Miljötillägget beaktas inte i denna jämförelse, eftersom detta tillägg ska kompensera för de högre kväveoxid- och partikelutsläppen från dieslbilar.

Formeln för att kalibrera bränslefaktorn (BF) är:

$$BF = (\text{Fordonsskatt}_{\text{utan BF}} + \text{energiskatte-} \\ \text{subvention}) / \text{Fordonsskatt}_{\text{utan BF}}$$

För en genomsnittlig dieseldriven personbil höjs fordonsskatten utan bränslefaktorn från 1 360 kronor till 1 420 kronor som en följd av att gränsen för när koldioxidbeloppet tas ut sänks från 120 till 117 gram koldioxid per kilometer. Höjningen av fordonsskatten är således 60 kronor per fordon utan bränslefaktorn. Denna förändring innebär att bränslefaktorn bör beräknas om.

Energiskattesubventionen erhålls genom att skillnaden mellan energiskatt på dieselolja och bensin (inklusive moms) multipliceras med genomsnittlig körsträcka och drivmedelsförbrukning. Energiskattesubventionen beräknas till 1 889 kronor ($1,679 \times 1,25 \times 1500 \times 0,6$). För beräkningen inom parentes anger 1,679 nuvarande skillnad i kronor per liter i energiskatt mellan bensin och dieselolja, om dieseloljan skulle beskattas med samma energiskatt per kWh som bensin. Faktorn 1,25 används för att få energiskatteskillnaden inklusive moms. Den genomsnittliga körsträckan är ca 1 500 mil per år och genomsnittsförbrukningen är ca 0,6 liter per mil. Det innebär att: $BF = (1420 + 1889) / 1420 \approx 2,33$. Miljötillägget ligger utanför kalibreringen, eftersom avgaskraven inte har något att göra med drivmedelsbeskattningen. Beräkning av bränslefaktorn har beaktat att moms normalt ingår i drivmedelskostnaden.

Med anledning av ändringarna i den koldioxidbaserade fordonsskatten justeras således även bränslefaktorn för bilar som drivs

med dieselolja. Enligt gjorda beräkningar bestäms bränslefaktorn till 2,33. Bränslefaktorn föreslås således sänkas från 2,4 till 2,33.

Sammantaget med den sänkning av bränslefaktorn från 2,55 till 2,4 som riksdagen har beslutat att gälla från 1 januari 2013, innebär justeringen av bränslefaktorn en sänkning av fordonsskatten för flertalet dieslbilar.

Ändringen träder ikraft den 1 januari 2013.

6.25.3.3 Höjning av fordonsskatten i det viktbaseade systemet

Regeringens förslag: Fordonsskatten höjs med 60 kronor per år för personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar i den viktbaseade fordonsskatten.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Skattebetalarnas förening* och *Näringslivets Skattedelegation* anser att fordonsskatten inte bör höjas.

Skälen för regeringens förslag: Även den viktbaseade fordonsskatten bör höjas. Höjningen av fordonsskatten bör motsvara den genomsnittliga höjningen i det koldioxidbaserade systemet för fordonsbeskattning. En höjning av fordonsskatten om 60 kronor bedöms vara lämpligt med beaktande av effekten av ändringen av utsläppsnivån för när koldioxidbeloppet börjar tas ut i den koldioxidbaserade fordonsskatten.

Ändringen träder i kraft den 1 januari 2013.

Lagförslag

Förslagen föranleder ändringar i 2 kap. 9 § vägtrafikskattelagen (2006:227), 2 kap. 10 § lagen (2009:1469) om ändring i vägtrafikskattelagen samt i bilagan till lagen (2009:1472) om ändring i lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt. Lagförslagen finns i avsnitt 3.6, 3.8 och 3.9.

6.25.4 Konsekvensanalys

Offentligfinansiella effekter

Förslagen om höjd fordonsskatt bedöms öka skatteintäkterna med sammanlagt 0,22 miljarder kronor 2013. Av dessa kommer 0,11 miljarder

kronor från fordon i det koldioxidbaserade systemet för fordonsskatt och resterande 0,11 miljarder kronor från fordon i det viktbaserade systemet för fordonsskatt. Vid nyregistrering ökar antalet fordon i det koldioxidbaserade systemet med åtminstone samma storleksordning (ökande skattebas), som antalet fordon minskar i det viktbaserade systemet. På lång sikt kommer enbart intäkter från den koldioxidbaserade fordonsskatten.

Effekter för miljön

Höjningen av fordonsskatten uppgår för de flesta fordonsägare till 60 kronor per år och fordon. Det ekonomiska incitamentet bedöms därför endast ha en mycket begränsad påverkan på koldioxidutsläppen. Det faktum att förslaget innebär en något ökad koldioxidifferentiering bedöms dock ha en viss signaleffekt vid köp av nya bilar.

Effekter för företagen och hushållen

För alla bilar i den viktbaserade fordonsskatten blir höjningen 60 kronor per år och fordon. För bilar i den koldioxidbaserade fordonsskatten är nivån på höjningen beroende av bilens utsläpp per kilometer och typ av drivmedel. Fordonsskatten för bensindrivna bilar som släpper ut minst 120 gram koldioxid per kilometer höjs med 60 kronor per år och fordon. För bilar som kan drivas med alternativa drivmedel och som släpper ut minst 120 gram koldioxid per kilometer blir höjningen 30 kronor per år och fordon. För dieseldrivna bilar som släpper ut minst 120 gram koldioxid per kilometer varierar fordonsskatten med utsläppsnivån. Exempelvis blir höjningen 59 kronor per år och fordon för en dieseldriven bil som släpper ut 160 gram koldioxid per kilometer (se tabell 6.11). Det kan noteras att vissa dieseldrivna bilar får sänkt skatt. För de fordon som släpper ut mellan 117 och 120 gram koldioxid per kilometer innebär förslaget att bilen kommer att beskattas utifrån bilens koldioxidutsläpp inom detta spann. Koldioxidbeloppet om 20 kronor per gram koldioxid ger därmed utslag i fordonsskattningen även för dessa bilar.

Sammantaget innebär förslaget att höjningen av fordonsskatten begränsas till 60 kronor per år och fordon för de flesta bilägare. Fördelnings-effekterna av förslaget bedöms därför vara små. I tabell 6.11 redovisas effekter för ett urval av bilar i den koldioxidbaserade fordonsskatten.

Tabellen visar dels konsekvenser för de av riksdagen redan beslutade ändringarna för 2013, dels konsekvenser av förslagen om ändringar av fordonsskattningen som presenteras i denna proposition.

Förslaget förväntas inte medföra något administrativt merarbete för små företag i förhållande till större företag i form av förändrade rutiner, ytterligare uppgiftslämnande eller liknande.

Tabell 6.11 Exempel på fordonsskatteändringar, kronor per år*

	Ändring 2013, beslutade åtgärder jämfört med 2012 (A)	Tillkommande ändring 2013, enligt förslag i denna proposition (B)	Sammanlagd ändring 2013 jämfört med 2012 (C)=(A)+(B)
Bensindriven (≥ 120 g/km)	0	60	60
Bensindriven (119 g/km)	0	40	40
Bensindriven (118 g/km)	0	20	20
Bensindriven (≤ 117 g/km)	0	0	0
Alternativbränsle driven (≥ 120 g/km)	0	30	30
Alternativbränsle driven (119 g/km)	0	20	20
Alternativbränsle driven (118 g/km)	0	10	10
Alternativbränsle driven (≤ 117 g/km)	0	0	0
Dieseldriven (220 g/km)	-354	-25	-379
Dieseldriven (200 g/km)	-294	3	-291
Dieseldriven (180 g/km)	-234	31	-203
Dieseldriven (160 g/km)	-174	59	-115
Dieseldriven (140 g/km)	-114	87	-27
Dieseldriven (120 g/km)	-54	115	61
Dieseldriven (119 g/km)	-54	68	14
Dieseldriven (118 g/km)	-54	21	-33
Dieseldriven (≤ 117 g/km)	-54	-25	-79

*Förutsättningar: Redan beslutade åtgärder: Bränslefaktor från 2,55 till 2,4 för dieseldrivna bilar. Förslag: Sänkt gräns för uttag av koldioxidkomponent från 120 till 117 g/km och sänkt bränslefaktor från 2,4 till 2,33. Notera att riksdagen beslutat att höja skatten på dieselolja med 25 öre inklusive moms 2013. Denna ändring innebär för en typbilist att kostnaden för dieselolja samtidigt ökar med 225 kronor per år (0,60 liter per mil x 1 500 mil x 0,25 kronor per liter).

Effekter för myndigheter och domstolar

Ett visst programmeringsarbete kan förväntas i samband med förändringarna av fordonsskatten. De eventuellt tillkommande kostnaderna för Transportstyrelsen och Skatteverket får finansieras inom den befintliga anslagsramen. Skattebefrielsen förväntas inte medföra några ökade kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna eller andra myndigheter.

6.26 Omräkning av energiskatten på el efter prisutveckling (indexering)

Energiskattesatserna på el framgår av 11 kap. 3 § lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE. På motsvarande sätt anges koldioxid- och energiskattesatserna på bränslen i 2 kap. 1 § LSE. Sedan 1994 har en årlig indexomräkning skett av såväl energiskattesatserna på el som koldioxid- och energiskattesatserna på bränslen. Syftet är att realvärdesäkra skattesatserna. Senast i november varje år ska regeringen, med stöd av

en bestämmelse i LSE, i en förordning lägga fast det kommande kalenderårets koldioxid- och energiskattesatser med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen.

Riksdagen beslutade under hösten 2009 om ändringar i LSE av koldioxid- och energiskattesatserna på bränslen för åren 2011, 2013 och 2015 (prop. 2009/10:41, bet. 2009/10:SkU21, rskr. 2009/10:122). Av praktiska skäl ansågs då inte att den årliga indexomräkningen av skattesatser, för de år då sådana förändringar genomförs, borde göras av regeringen genom en förordning. I stället togs hänsyn till prognostiserade förändringar i konsumentprisindex redan i samband med att koldioxid- och energiskattesatserna för 2011, 2013 och 2015 lades fast i LSE.

Koldioxid- och energiskattesatserna på bränslen för 2013 framgår av 2 kap. 1 § LSE i dess lydelse enligt SFS 2009:1496. De beslutade

koldioxid- och energiskattesatserna på bränslen för 2013 är lägre än 2012 års skattesatser.

Skattesatserna som gäller under 2012 framgår av regeringens förordning (2011:1134) om fastställande av omräknade belopp för energi-

skatt och koldioxidskatt för år 2012. Den faktiska inflationen fram till 2012 har varit högre än den inflation som prognostiserades till 2013. Riksdagen beslutade 2009 dock om höjningar av energiskatten för dieselolja samt koldioxidskatten för naturgas och gasol för drivmedelsändamål. Detta innebär att den totala punktskatten i dessa fall ändå blir högre för 2013 jämfört med 2012. För jämförelse mellan beslutade skattesatser 2013 jämfört med 2012 för vissa bränslen, se tabell 6.12.

För energiskattesatserna på el gäller för 2011 och framåt att indexomräkning av skattebeloppen sker genom en förordning som utfärdas av regeringen senast i november året innan respektive kalenderår. I dessa fall baseras beräkningen på faktiska förändringar i konsumentprisindex. Underlaget för omräkningen är de skattesatser på bränsle och el som anges i LSE. Detta innebär således, när det gäller att fastställa energiskattesatsen på el för 2013, att omräkningen avseende 2013 års skattesatser baseras på de skattesatser som enligt LSE gällt under 2010.

För energiskattesatserna på el sker beräkningen av 2013 års skattesatser utifrån den faktiska förändringen i konsumentprisindex under perioden juni 2009 och juni 2012 som alltså tillämpas på 2010 års skattesatser. Index har under perioden ökat med 4,76 procent. En mervärdesskatteeffekt tillkommer om priset på el i motsvarande mån förändras och om köparen är en privatperson. För företag som har rätt av dra av denna ingående mervärdesskatt tillkommer inte någon sådan effekt.

Jämfört med 2012 års energiskattesatser på el, som fastlagts i förordningen 2011:1134, medför indexomräkningen av skattesatserna på el för 2013 en höjning för hushåll och servicenäringen med 0,3 öre per kWh (0,375 öre inklusive mervärdesskatt) i södra Sverige och med 0,2 öre per kWh (0,25 öre inklusive mervärdesskatt) i norra Sverige. Den skattesats på el som tillämpas för industrin, jordbruket, skogsbruket och vattenbruket ändras inte på grund av avrundningsregler. Skattesatsförändringarna för el redovisas i tabell 6.13.

Energiskattesatserna på el för 2013 kommer att framgå av en förordning som regeringen utfärdar senast i november 2012.

Tabell 6.12 Beslutade ändringar av skattesatserna på vissa bränslen för 2013 jämfört med 2012, inklusive mervärdesskatt

Öre/liter, kr/m ³ och kr/1 000 m ³				
Energislag	Energiskatt	Koldioxidskatt	Mervärdesskatt	Summa
Bensin, miljöklass 1, öre/liter	-1,0	-1,0	-0,5	-2,5
Dieselolja, miljöklass 1, öre/liter	+19,6	-0,7	+4,725	+23,625
Eldningsolja, kr/m ³	-2	-7	-2,25	-11,25
Naturgas för drivmedelsanvändning, kr/1 000 m ³	0	+229	+57,25	+286,25

Källor: SFS 2009:1496 och SFS 2011:1134 samt egna beräkningar.

Tabell 6.13 Ändringar av skattesatserna på el för 2013 jämfört med 2012, inklusive mervärdesskatt

Öre/kWh			
Energislag	Indexomräkning av energiskatt	Mervärdesskatt	Summa
El, södra Sverige	+0,3	+0,075	+0,375
El, norra Sverige	+0,2	+0,05	+0,25

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

6.27 Utredning om nettodebitering av el och skattskyldigheten för energiskatt på el

Regeringen har tillsatt en utredning som ska utreda förutsättningarna för och ta fram lagförslag om införandet av ett system med nettodebitering av el som även inkluderar kvittning av energiskatt och mervärdesskatt (dir. 2012:39). Syftet med ett sådant system är främst att stärka elkonsumenternas ställning på elmarknaden. Mot bakgrund av de förändringar som elmarknaden genomgått under senare år ska även frågan om skattskyldigheten för el och därmed sammanhängande frågor utredas oavsett utredarens förslag i fråga om ett system för nettodebitering av el. Utredaren ska således analysera och lämna förslag om vem som bör vara skattskyldig för energiskatt på el. Uppdraget ska redovisas senast den 14 juni 2013.

Skatt på konsumtion m.m. – övriga punktskatter

6.28 Reklamskatt

Regeringens bedömning: Det finns för närvarande inte förutsättningar för finansiering av ytterligare steg i avskaffandet av reklamskatten.

Skälen för regeringens bedömning: 1996 års reklamskatteutredning föreslog i sitt betänkande Avskaffa reklamskatten! (SOU 1997:53), ett avskaffande av lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam. Den dåvarande regeringen uttalade i prop. 1997/98:150 att man ansåg att reklamskatten bör avskaffas. Det konstaterades dock att det vid detta tillfälle saknades förutsättningar att finansiera ett totalt avskaffande av reklamskatten. Eftersom den dåvarande regeringen ansåg att det förelåg särskilt allvarliga problem när det gällde beskattningen av reklamtrycksaker, föreslogs ett avskaffande av skatten i denna del. Reklamskatten på reklamtrycksaker avskaffades den 1 januari 1999.

Riksdagen tillkännagav den 10 april 2002 som sin mening vad skatteutskottet (bet. 2001/02:SkU20, rskr. 2001/02:201) anfört om att reklamskatten bör avvecklas och att frågan, med beaktande av de budgetpolitiska målen, bör prioriteras vid kommande budgetberedning. Sedan 2002 har frågan tagits upp i det årliga budgetarbetet. Ett andra steg i avskaffandet av den resterande reklamskatten genomfördes den 1 januari 2006. Regeringen föreslog därefter hösten 2007 ett ytterligare steg i avskaffandet av den resterande reklamskatten. Dessa ändringar trädde i kraft den 1 januari 2008.

Skatteutskottet har i yttrandena 2006/07:SkU2y till konstitutionsutskottet och 2006/07:SkU3y till finansutskottet anfört att det ser med tillfredsställelse på att regeringen aviserat att ytterligare en betydande del av den resterande reklamskatten ska avskaffas. Utskottet erinrade också om att riksdagens tidigare tillkännagivande avsåg en avveckling av hela reklamskatten.

I budgetpropositionen för 2009 anförde regeringen att det är viktigt att den resterande reklamskatten avskaffas men att regeringen bedömde att förutsättningar för att finansiera

ytterligare steg i avskaffandet av reklamskatten för närvarande inte förelåg. Regeringen prioriterade skatteändringar som ökar den varaktiga sysselsättningen före ytterligare sänkning av reklamskatten. Skatteutskottet delade i yttrande 2008/09:SkU1y regeringens bedömning men utskottet vidhöll sin tidigare inställning att hela reklamskatten ska avvecklas och förutsätter att detta kommer att ske i kommande förslag från regeringen. I budgetpropositionen för 2010 vidhöll regeringen sin inställning att den resterande reklamskatten bör avskaffas. Regeringen prioriterade dock skattesänkningar som på kort och lång sikt stärker sysselsättningen före ytterligare sänkning av reklamskatten. Samma bedömning gjorde regeringen i budgetpropositionerna för 2011 och 2012.

Även i årets budgetberedning har frågan om ytterligare steg i avskaffandet av reklamskatten prövats. Regeringen anser, liksom tidigare, att den resterande reklamskatten bör avskaffas. Regeringen har dock, med hänsyn till osäkerheten i den ekonomiska situationen, fortsatt att prioritera skatteändringar som på såväl kort som lång sikt stärker tillväxt och sysselsättning före ytterligare sänkning av reklamskatten.

6.29 Omräkning av tobaksskatt efter prisutveckling (indexering)

Enligt bestämmelserna i lagen (1994:1563) om tobaksskatt, förkortad LTS, ska det sedan den 1 januari 2012 ske en årlig indexomräkning av tobaksskattesatserna. Syftet är att realvärdesäkra skattesatserna. Senast i november varje år ska regeringen, med stöd av en bestämmelse i LTS, i en förordning lägga fast det kommande kalenderårets tobaksskattesatser med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen. Skattesatserna bestäms genom att de i LTS angivna skattebeloppen multipliceras med det jämförelsetal, uttryckt i procent, som anger förhållandet mellan konsumentprisindex i juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni det år beräkningen avser. När det gäller cigaretter ska omräkningen endast avse styckeskatten. Konsumentprisindex har under perioden juni 2011–juni 2012 ökat med 1,02 procent. En mervärdesskatteeffekt tillkommer

om priset på tobak i motsvarande mån förändras och om köparen är en privatperson. För företag som har rätt att dra av denna ingående mervärdesskatt tillkommer inte någon sådan effekt. Skattesatsförändringarna för tobak redovisas i tabell 6.14. Tobaksskattesatserna för 2013 kommer att framgå av en förordning som regeringen utfärdar senast i november 2012.

Tabell 6.14 Ändringar av skattesatserna på tobak för 2013 jämfört med 2012, inklusive mervärdesskatt

Kr/styck och kr/kg

Tobaksprodukt	Indexomräkning av tobaksskatt	Mervärdesskatt	Summa
Cigaretter, kr/styck	+0,01	+0,0025	+0,0125
Cigarrer och cigariller, kr/styck	+0,01	+0,0025	+0,0125
Röktobak, kr/kg	+17,00	+4,25	+21,25
Snus, kr/kg	+4,00	+1,00	+5,00
Tuggtobak, kr/kg	+5,00	+1,25	+6,25

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skatt på konsumtion – mervärdesskatt

6.30 Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med avfall och skrot av vissa metaller

6.30.1 Ärendet och dess beredning

Skatteverket har den 14 maj 2007 föreslagit att omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt ska gälla vid handel med skrot mellan näringsidkare (Fi2007/4082). En promemoria, Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med avfall och skrot av vissa metaller, har utarbetats i Finansdepartementet. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 7*. Promemorian har remissbehandlats. Remissvaren samt en sammanställning av dessa finns tillgängliga i Finansdepartementet. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 7*.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 31 maj 2012 att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200). Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*.

6.30.2 Bakgrund

6.30.2.1 Skrotbranschen

Handeln med skrot reglerades med tillståndskrav under stora delar av 1900-talet. Den dåvarande regleringen motiverades med att det förekommit omfattande stölder och en utbredd ekonomisk brottslighet inom skrotbranschen. Tillståndskravet upphävdes först den 1 januari 1999 då lagen (1981:2) om handel med skrot och begagnade varor upphörde (se prop. 1998/99:51 s. 6). Upphävandet motiverades med att branschen strukturellt förändrats till att domineras av större företag och att många handlare med verksamhet i mindre skala upphört att bedriva handel med skrot. Det gjordes bedömningen att handlarna var mer skötsamma än tidigare (a.a. s. 17–18).

Skatteverket har under flera år genomfört kontroller av skrotbranschen. Skatteverket har granskat skrothandlare, uppköpare och ambulerande företag. Omfattande fusk har

upptäckts. Med skrothandlare och uppköpare avses företag som har fast upplagsplats och driver sin verksamhet från egen eller hyrd lokal med anställd personal. Vanligast förekommande företagsform bland dessa är aktiebolag. De köper skrot från både industrier och ambulerande företag. Ambulerande företag saknar vanligtvis verksamhetslokal eller fast upplagsplats. Vanligast förekommande företagsform bland ambulerande företag är enskild firma.

6.30.2.2 Skatteverkets utredning

Skatteverkets kartläggning och kontroll har avsett skrot- och metallhandel med dess olika led där många oseriösa aktörer förekommer. Syftet har varit att fokusera på ledet före uppköparna där restprodukter uppkommer, som i t.ex. rivningsbranschen, samt förbättra samarbetet med andra berörda myndigheter och branschorganisationer. Nedan följer en sammanfattning av Skatteverkets utredning.

Det finns enligt Skatteverket ingen fullständig statistik över antalet företag som bedriver verksamhet inom skrotbranschen. Skatteverket räknar dock med att drygt 2 000 företag bedriver skrothandel. De flesta företag inom skrotbranschen är mindre företag med upp till fem anställda. Över hälften av de företag som handlar med skrot har inga anställda. Bland de mindre företagen dominerar bilskrottningsföretagen. Skrotbranschen består enligt Skatteverket av några få stora uppköpare som står för merparten av omsättningen, cirka 80 procent, samt några få medelstora uppköpare (cirka 10 procent) och ett flertal mindre företag som står för resterande del.

Vid flertalet affärer bland de mindre aktörerna sker betalning med kontanter eller checkar. Kontanthandeln och det faktum att flera skrothandlare har saknat bokföring har försvårat Skatteverkets kontroller. Till följd av ökade metallstölder har även polisen riktat sitt intresse mot skrotbranschen.

I skrotbranschen är det kutym att köparen ställer ut faktura enligt 11 kap. 4 § mervärdesskattelagen (1994:200), förkortad ML, efter att säljaren visat att denne är registrerad till mervärdesskatt. Uppköparna använder i stort sett uteslutande sådan självfakturering. Det ska framgå av självfakturan att det är köparen som har utfärdat den. Säljaren har ansvaret för

fakturering även om denne överlåter uppgiften till köparen. Om köparen utfärdar en felaktig faktura har säljaren ansvaret för att en korrekt faktura utfärdas. För köparen är det av intresse att ha ett fullgott underlag för avdragsrätt för ingående skatt. Köparen kan med självfakturering säkerställa att han eller hon får ett sådant fullgott underlag för sin redovisning av mervärdesskatt.

Samma skrot kan säljas i flera omsättningsled, t.ex. från industrin till flera mellanled och slutligen till uppköparen. Betalning sker ofta med kontanter i de olika leden.

Skatteverket har genom olika kontrollåtgärder kunnat konstatera att det vid kontanthandeln är vanligt med oseriösa aktörer i mellanleden. Dessa aktörer varken redovisar eller betalar mervärdesskatt. Till detta kommer att skrot är stöldbegärligt på grund av höga metallpriser. Efter fragmentering är det inte möjligt att identifiera det stulna materialet, vilket gör skrothandel attraktivt för brottslig verksamhet. För att dölja varifrån skrotet kommer används både s.k. målvakter och falska fakturor. Det vanligaste sättet att dölja var skrotet kommer från är dock att helt sakna bokföring.

Det fusk som förekommer hos majoriteten av de företag som kontrollerats kan beskrivas på följande sätt. Företag B köper skrot från företag A och erhåller avdrag för ingående skatt på detta köp. Köparen B ställer ut faktura, dvs. självfakturering. Företag A lämnar varken skattedeklaration eller inkomstdeklaration. Företag A betalar inte någon skatt trots att företaget är registrerat till mervärdesskatt. Företag A kan vara restfört hos kronofogdemyndigheten för betydande belopp.

Den kontroll som görs i samband med handel med skrot består av att större uppköpare kontrollerar att säljaren av skrot är registrerade till mervärdesskatt. Det fusk som förekommer inom branschen rör i första hand mervärdesskatt men även en del fusk avseende inkomstskatt förekommer. Fuskets består i att säljaren inte redovisar och betalar in den utgående skatten samtidigt som köparen erhåller avdragsrätt för motsvarande ingående skatt.

Skatteverket har upptäckt att det särskilt förekommer fusk inom bilskrotningsbranschen. Bilskrotet hanteras i flera omsättningsled. En s.k. målvakt används ofta i ledet till uppköparna. Enligt Skatteverket har kontrollerna ständigt försvårats, eftersom sättet att kringgå reglerna

varit många och hela tiden förfinats. Kontrollerna har ändå ofta resulterat i beloppsmässigt mycket omfattande beskattningsbeslut samt anmälningar till Ekobrottsmyndigheten för misstanke om skatte- och bokföringsbrott. De personer som kunnat bindas till verksamheten har dock så gott som undantagslöst saknat betalningsförmåga.

Totalt kan skattebortfallet avseende mervärdesskatt enligt Skatteverkets beräkningar uppgå till cirka 500 miljoner kronor per år. Fuskets har pågått många år. Volymerna och antal aktörer har ökat markant under senare år. En förklaring till ökningen är de allt högre världsmarknadspriserna på metaller.

Skatteverket anser att införandet av omvänd skattskyldighet skulle stävja fuskets med mervärdesskatt. Omvänd skattskyldighet innebär att det är köparen och inte säljaren som ska redovisa och betala in mervärdesskatten till staten. Fördelen med omvänd skattskyldighet är att den slutliga betalningsskyldigheten åläggs företag i senare led. Dessa har som regel en hög fullgörandegrad när det gäller skattebetalning. En annan effekt av införandet av omvänd skattskyldighet vid skrothandel är att vinsten i samband med de omfattande skrotstölderna kommer att minska, då de oseriösa aktörerna i vart fall inte kan räkna med mervärdesskatten som vinst. De omfattande metallstölderna som förekommer i dag, exempelvis av infrastruktur, medför också att det uppkommer samhällsfarliga och kostsamma skador.

Enligt Skatteverket är den enda lösningen för att stävja fuskets med mervärdesskatt att införa omvänd skattskyldighet. Även skrotbranschens intresseorganisationer, Återvinningsindustrierna och Svenska Järn- och Metallskrothandlarförbundet är, som framgår nedan, positiva till detta.

6.30.3 Gällande rätt

6.30.3.1 EU-rätt

Reglerna för mervärdesskatt är i stor utsträckning harmoniserade inom EU. Grunden för regelverket finns i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt, (mervärdesskattedirektivet).

Av artikel 2 i mervärdesskattedirektivet följer att mervärdesskatt ska tas ut vid leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster mot ersättning, som görs inom en medlemsstats territorium av en beskattningsbar person när denna agerar i denna egenskap. Med ”leverans av varor” avses överföring av rätten att såsom ägare förfoga över materiella tillgångar (artikel 14). Med ”tillhandahållande av tjänster” avses varje transaktion som inte utgör leverans av varor (artikel 24). Mervärdesskatt ska som regel betalas av den beskattningsbara person som utför en beskattningsbar leverans av varor eller ett beskattningsbart tillhandahållande av tjänster, dvs. av säljaren (artikel 193). I vissa fall ska dock mervärdesskatt betalas av den beskattningsbara person som köper en vara eller en tjänst, s.k. omvänd skattskyldighet. Omvänd skattskyldighet innebär att det är köparen och inte säljaren som ska redovisa och betala in mervärdesskatten till staten. Detta gäller bl.a. då en beskattningsbar person tillhandahåller en tjänst till en beskattningsbar person som inte är etablerad i medlemsstaten (artikel 196). Medlemsstaterna får också för vissa särskilt angivna leveranser eller tillhandahållanden, som är särskilt utsatta för skatteundandragande, välja att tillämpa omvänd skattskyldighet, t.ex. för byggtjänster (artikel 199).

Enligt artikel 199.1 d i mervärdesskattedirektivet får medlemsstaterna föreskriva att den som är betalningsskyldig för skatten är den beskattningsbara person åt vilken leveranserna görs när det gäller bl.a. leverans av använt material som inte kan återanvändas i befintligt tillstånd och skrot. I bilaga VI till mervärdesskattedirektivet finns en förteckning över leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster som omfattas av artikel 199.1 d.

Reglerna om omvänd skattskyldighet för leveranser av skrot infördes i det dåvarande mervärdesskattedirektivet 2006 efter förslag från EU-kommissionen. De nationella myndigheterna i medlemsstaterna och vissa branschorganisationer hade påtalat att mervärdesskattefusket inom vissa sektorer blivit så utbrett att det lett till konkurrensnackdelar för de som följde gällande regelverk. Fusk förekom speciellt i branscher som visat sig särskilt svårövervakade för medlemsstaterna, t.ex. på grund av berörda branschers art eller uppbyggnad. Betydande förluster av skatteintäkter uppstod ofta till följd av att säljare försvann utan att ha redovisat den

mervärdesskatt som de uppfört på fakturan medan köparen utnyttjat sin avdragsrätt. En annan konsekvens var att de oseriösa företagen kunde erbjuda varor till ett lägre pris än sina konkurrenter som följde skattebestämmelserna. Kommissionens förslag syftade alltså både till att stärka de offentliga finanserna och gynna de företag som drabbats av illojal konkurrens.

Redan innan kommissionen lade sitt förslag hade flera medlemsstater infört omvänd skattskyldighet för handel med skrot. Det rättsliga stödet för detta var tidsbegränsade tillstånd att avvika från direktivet. Kommissionen ansåg, när det gällde beskattning av handel med bl.a. skrot, att en bestående ändring av direktivet var mer ändamålsenlig än tillstånd att avvika från direktivet. De föreslagna ändringarna innebar i själva verket i stor utsträckning endast en kodifiering av de åtgärder som redan fanns. Förfarandet med omvänd skattskyldighet ansågs ha fördelarna att det är lätt att förvalta, har fungerat väl på de områden där det redan införts samt förhindrar att mervärdesskatt överförs till säljaren.

Medlemsstaterna får således fr.o.m. 2006 välja att med stöd av artikel 199.1 d i mervärdesskattedirektivet införa regler om omvänd skattskyldighet för handel med skrot. Omvänd skattskyldighet har också införts i de flesta medlemsstater. Det är enbart Sverige, Finland och Storbritannien som inte använt sig av möjligheten att införa regler om omvänd skattskyldighet för handel med skrot. Danmark införde omvänd skattskyldighet för handel med metallskrot den 1 juli 2012. Flera av medlemsstaterna, såsom Tyskland, Spanien, Ungern och Österrike har i sin lagstiftning använt sig av KN-nummer (se mer om detta begrepp nedan) för att identifiera vilka kategorier av varor som ska omfattas av den omvända skattskyldigheten.

6.30.3.2 Svensk rätt

I 1 kap. 1 § ML anges vilka omsättningar som ska vara föremål för mervärdesskatt. Mervärdesskatt ska betalas bl.a. vid sådan omsättning inom landet av varor eller tjänster som är skattepliktig och som görs i en yrkesmässig verksamhet (1 kap. 1 § första stycket 1 ML). Enligt huvudregeln är det den som omsätter en vara eller tjänst som är skyldig att betala

mervärdesskatt, dvs. som är skattskyldig (1 kap. 2 § första stycket 1 ML). I vissa fall är det i stället förvärvaren som är skattskyldig, dvs. omvänd skattskyldighet gäller (1 kap. 2 § första stycket 2–5 ML). Omvänd skattskyldighet gäller bl.a. i många fall när en utländsk företagare omsätter tjänster inom landet (1 kap. 2 § första stycket 2 och 4 c ML). Omvänd skattskyldighet tillämpas också vid vissa omsättningar av guld (1 kap. 2 § första stycket 4 a ML), byggtjänster (1 kap. 2 § första stycket b ML) och utsläppsrätter (1 kap. 2 § första stycket 4 d ML).

6.30.4 Överväganden och förslag

6.30.4.1 Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt vid handel med avfall och skrot av vissa metaller

Regeringens förslag: Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt ska införas vid handel med avfall och skrot av vissa metaller.

Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2013.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Skatteverket, Bokföringsnämnden, Konkurrensverket, Avfall Sverige, Företagarförbundet, Svenska Järn- och Metalls krothandlarföreningen, Sveriges Redo- och visningskonsulters Förbund* och *Återvinningsindustrierna* tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. Återvinningsindustrierna anför att de föreslagna reglerna är enkla att tillämpa samt att de inte kommer att leda till några omfattande administrativa problem för vare sig köpare eller säljare. Svenska Järn- och Metalls krothandlarföreningen anför att förslaget med största sannolikhet kommer att stävja mycket av det fusk med mervärdesskatt som förekommer. Ekobrottsmyndigheten anför att förslaget inte kommer att lösa samtliga problem i skrotbranschen, men kommer att få positiva effekter ur såväl ett brottsförebyggande som ett brottsbekämpande perspektiv. Rikspolisstyrelsen anför att förslaget kommer att motverka fusk med mervärdesskatt och göra

metallstöder mindre attraktiva. Konkurrensverket ser positivt på att de föreslagna ändringarna bl.a. syftar till att komma tillrätta med snedvridningen av konkurrensen på berörd marknad.

FAR, Företagarna, Föreningen Svensk Näringsliv, Näringslivets Regelnämnds (NNR), Regelrådet och Sveriges kommuner och landsting (SKL) avstyrker förslaget. FAR, Företagarna, Föreningen Svenskt Näringsliv, NNR, Regelrådet och SKL anför att förslaget kommer att leda till en ökad administrativ börda för många företag. FAR, Föreningen Svenskt Näringsliv, Företagarna, NNR och SKL anför att det inte är visat att omvänd skattskyldighet är en ändamålsenlig och effektiv åtgärd för att förhindra skattebrott. Föreningen Svenskt Näringsliv och Företagarna ställer sig tvivlande till om förslaget kommer att förhindra bedrägerier, bl.a. eftersom förslaget inte kommer åt aktörer i mellanleden som står utanför mervärdesskattesystemet. Föreningen Svenskt Näringsliv anför att det saknas en kartläggning avseende hur stor del av brottslighet som avser fusk med mervärdesskatt respektive svarthandel. Föreningen Svenskt Näringsliv anser vidare att förslaget kan medföra risk för en ökad svart sektor genom att företag i mellanleden som ska tillämpa omvänd skattskyldighet inte ges incitament att redovisa köp överhuvudtaget. Företagarna, Föreningen Svenskt Näringsliv och SKL anför att det inte framgår vilken utredning och analys som ligger till grund för slutsatsen att omvänd skattskyldighet varit en effektiv åtgärd för att åtgärda problem i byggsektorn och i handel med utsläppsrätter.

Tullverket anför att huruvida det är ekonomiskt försvarbart att återställa en vara till användbart skick eller inte saknar betydelse vid bedömningen av om varan är att anse som skrot och avfall. Återvinningsindustrierna anför att huruvida en vara går att återställa till användbart skick eller inte är en tillräcklig ledning för att avgöra om den är att anse som skrot och avfall.

Föreningen Svenskt Näringsliv, Företagarna, Näringslivets Regelnämnd (NNR), Regelrådet och Sveriges kommuner och Landsting anför att konsekvensanalysen i förslaget är bristfällig. Regelrådet anför att förslaget kommer att medföra betydande administrativa kostnader för ett antal företag, bl.a. avseende klassificering av skrot samt omställning av redovisnings- och faktureringsystem. Regelrådet anför vidare att

det saknas en analys av antalet företag som kan komma att påverkas av förslaget, exempelvis företag utanför återvinningsbranschen. Regelrådet efterfrågar också en närmare beräkning av förslagets samlade ekonomiska effekter liksom resonemang kring alternativa lösningar. Föreningen Svenskt Näringsliv, Företagarna och NNR anför att det saknas en redogörelse för vilka andra företag än skrotföretag som påverkas av förslaget eller hur många dessa kan tänkas vara. Föreningen Svenskt Näringsliv saknar också en analys av effekten på företagens hantering av mervärdesskatt och administrativa börda. Föreningen Svenskt Näringsliv anför att det förekommer att en uppköpare av järn- och metallskrot även hanterar sådant avfall som inte omfattas av förslaget. Detta skulle enligt Föreningen Svenskt Näringsliv innebära att ersättning för skrot och avfall måste delas upp i en del som omfattas av omvänd skattskyldighet och en del som inte omfattas vilket innebär ökad administration. Föreningen Svenskt Näringsliv saknar en omvärldsbeskrivning av på vilket sätt reglerna om omvänd skattskyldighet påverkat brottsligheten vid skrothandel.

Skälen för regeringens förslag

Allmänna överväganden

Huvudregeln i ML är att den som omsätter en vara eller tjänst är skyldig att betala mervärdesskatt till staten. Skatten förs vidare i flera led. Utgående skatt hos säljande företag dras av hos köparen.

Det förekommer att mervärdesskattesystemet utnyttjas för fusk och ekonomisk brottslighet. Det kan ske genom att säljaren inte betalar in skatten till staten. Ekonomisk brottslighet påverkar den seriösa företagsamheten på ett negativt sätt. Trots att många företag försöker bedriva en seriös verksamhet drabbas hela den aktuella branschen av förlorat anseende. Omfattningen av skatteundandragandet medför även att konkurrensen sätts ur spel. Det är svårt för seriösa företag att konkurrera med företag som inte redovisar och betalar in mervärdesskatt. Brottsligheten inom skatteområdet måste därför förebyggas och bekämpas. Det är viktigt att företagen upplever att de som fuskar verkligen drabbas av påföljd och upplever en ökad upptäcktsrisk. Statsfinanserna påverkas negativt

av skatteundandragandet. Intäktsförluster som uppstår till följd av undandragande av mervärdesskatt innebär därmed konsekvenser för den statsfinansierade offentliga sektorn.

Ett sätt att undvika fusk är att köparen i stället för säljaren blir skattskyldig. Eftersom köparen har avdragsrätt för ingående skatt motsvarande den utgående skatt som redovisas in, minskar risken för fusk. Det finns dock nackdelar med ett system med omvänd skattskyldighet eftersom det innebär en avvikelse från huvudregeln. Ställning måste tas till huruvida omvänd skattskyldighet ska tillämpas i det enskilda fallet. Som de remissinstanser som avstyrker förslaget påpekat kan omvänd skattskyldighet medföra att den administrativa hanteringen av mervärdesskatten blir betungande och komplicerad.

När det gäller de specifika förhållandena i skrotbranschen måste regeringen dock framhålla att försäljning till uppköparna redan idag sker genom självfakturerering. Dessa transaktioner, som utgör 90 procent av den totala omsättningen av järn- och metallskrot, kommer således inte bli mer betungande för säljareföretagen än idag. Viss omställning av redovisnings- och faktureringsystem kommer dock att behövas. Regeringen bedömer att dessa kostnader kommer att bli låga. Den resterande försäljningen (cirka 10 % av den totala omsättningen av järn- och metallskrot i Sverige) sker oredovisad till mycket stor del. De företag som är seriösa i detta segment kommer att behöva tillämpa omvänd skattskyldighet vilket kan bli betungande. Regeringen har inte ansett det möjligt att särskilt kartlägga konsekvenserna för denna grupp av företag. *Föreningen Svenskt Näringsliv* och *Företagarna* har påpekat att förslaget inte kommer åt aktörer som står utanför mervärdesskattesystemet. *FAR*, *Föreningen Svenskt Näringsliv*, *Företagarna*, *NNR* och *SKL* ifrågasätter förslagets ändamålsenlighet och effektivitet för att komma till rätta med skattebrott. Regeringen vill här framhålla att förslaget främst är ägnat åt att bekämpa undandragande av mervärdesskatt. Svarthandel motverkas främst med andra medel.

Mervärdesskattesystemet medför vidare vissa likviditetseffekter för företagen. Omvänd skattskyldighet medför positiva likviditetseffekter för köparna, eftersom dessa slipper att betala ett skattebelopp till säljaren och sedan vänta på att avdragsrätten inträder. Säljarna får i

sin tur inte tillgång till ett skattebelopp som dessa kan disponera innan utgående skatt ska betalas till staten.

Lösningen med omvänd skattskyldighet har tidigare valts för att åtgärda problem i byggsektorn och i handeln med utsläppsrätter. *Företagarna*, *Föreningen Svenskt Näringsliv* och *SKL* ifrågasätter om åtgärderna varit effektiva. Skatteverket redovisade 2010 en utvärdering av reglerna om omvänd skattskyldighet i byggsektorn (Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt i byggsektorn, dnr 131 213362-10/113). Skatteverket konstaterade då att bestämmelserna om omvänd skattskyldighet inom byggsektorn slår effektivt mot enskilda undandraganden. Enligt Skatteverket har bestämmelserna haft positiva effekter i form av ökad redovisning av utgående skatt inom byggsektorn med cirka 700 miljoner kronor under 2008. När det gäller mer organiserade undandraganden är bilden av effektiviteten en något annan. Regelverket visar sig effektivt i vissa fall medan det i andra fall är osäkert om reglerna motverkar skatteundandragande. Med organiserade undandraganden avses i detta sammanhang användandet av falska fakturor mellan företag som samverkar. I dess fall undanhålls mervärdesskatt, men syftet är främst att dölja förekomsten av svart arbetskraft (a.a. s. 10–11). Det är möjligt att omvänd skattskyldighet inte är ett effektivt medel för att motverka alla sådana undandragande. Detta förhållande kan dock enligt regeringens mening inte tas till intäkt för att anse att det skulle råda osäkerhet om att omvänd skattskyldighet är ett effektivt medel för att motverka sådana mervärdesskatteundandraganden som nu är aktuella, dvs. när köparen är seriös och det är säljaren som inte redovisar och betalar mervärdesskatten. Systemet hindrar att säljaren debiterar sin kund mervärdesskatt och sedan låter bli att betala in skatten till staten medan kunden ändå gör avdrag för den debiterade skatten. Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Återvinningsindustrierna och Svenska Järn- och Metalls krothandlarföreningen menar att omvänd skattskyldighet är ett effektivt sätt att bekämpa mervärdesskattefusk i skrotbranschen. Regeringen gör ingen annan bedömning.

Skrotbranschen har på frivillig väg genomfört åtgärder som minskar skatteundandragandet. Dessa åtgärder har begränsat skatteundandragandet. Företrädare för skrotbranschen har

emellertid framfört att det är svårt att kontrollera säljare i mer än ett led i kedjan. Den kontroll som förekommer är att köparen undersöker om säljaren är registrerad till mervärdesskatt. Är säljaren registrerad anses denne bedriva egen verksamhet som är yrkesmässig enligt ML. Skatteverket har även tillsammans med branschorganisationerna Återvinningsindustrierna och Svenska Järn- och Metalls krothandlarföreningen arbetat med att få uppköparna att överge kontanter samt checkar som betalningsmedel. Tidigare var dessa betalningssätt mycket vanliga men de förekommer nästan inte alls i dag. Hos de mindre företagen är kontanthantering fortfarande vanligt förekommande eftersom sådan hantering innebär en konkurrensfördel. Sammantaget är de åtgärder som vidtagits inom vissa delar av skrotbranschen inte tillräckliga för att motverka skatteundandragande.

Skatteverket anser att skatteundandragandet inte kan stävjas genom ökade kontroll- eller informationsinsatser. De flesta medlemsstater har redan infört omvänd skattskyldighet för handel med skrot. Skatteverket har uppmärksammat att detta inneburit att utländska företag registrerar sig till mervärdesskatt i Sverige och säljer skrot här i landet.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser regeringen att lagstiftningsåtgärder bör vidtas som försvårar skatteundandragande vid handel med skrot. Regeringens bedömning är att en återgång till systemet med tillstånd för skrothandel inte i tillräcklig utsträckning skulle åtgärda problemen med mervärdesskatteundandragande. Problemet kan heller inte lösas endast genom ökade kontrollinsatser. Regeringens förslag är därför att omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt införs för handel med skrot. En sådan ändring kommer att innebära att mervärdesskatten kommer att betalas in till staten i slutet av transaktionskedjan. Detta kommer således normalt ske efter att skrotet omvandlats till metall som ingår i en vara som köps av någon som saknar avdragsrätt. Omvänd skattskyldighet bör bara gälla mellan näringsidkare. Anledningen till detta är att inte privatpersoners omsättning, som ju står utanför mervärdesskattesystemet, ska bli föremål för omvänd skattskyldighet. Förslaget föranleder ändringar i 1 kap. 2 § ML.

Den som tillämpar omvänd skattskyldighet ska ange uppgiften ”omvänd betalningsskyldig-

het” på fakturan. Någon lagändring om detta behövs inte eftersom det i regeringens proposition Nya faktureringsregler för mervärdesskatt m.m. (prop. 2011/12:94), redan finns ett sådant förslag (11 kap. 8 § 13 ML).

Eftersom systemet med omvänd skattskyldighet avviker från huvudregeln är det viktigt att det klart framgår vilka varor som omfattas. De största problemen i skrotbranschen avser handel med järn- och metallskrot. Regeringens bedömning är att omvänd skattskyldighet i princip enbart bör omfatta sådan handel. Vissa varor som det enligt direktivet är möjligt att föreskriva omvänd skattskyldighet för, som t.ex. rester och avfall av plast och papper bör inte omfattas. Begreppet skrot kan dock även tänkas omfatta andra material än metaller. I den upphävda förordningen (1981:402) om handel med skrot definierades skrot som järn- och annat metallskrot samt tackor av annat skrot än järn- och annat metallskrot. Definitionen var anpassad för att stämma överens med skrotbranschens traditionella åtskillnad mellan järn- och metallskrot. Med metallskrot avser branschen skrot av andra metaller än järn. Allt skrot som består av ämnen som kemiskt är att anse som metall, t.ex. kvicksilver, innefattas i begreppet metallskrot. Någon definition som angav när en vara av järn eller annan metall blev att betrakta som skrot fanns inte i förordningen.

Kombinerade nomenklaturen

Det är mycket svårt att med den skärpa och precision som är nödvändig i lagtext uttrycka vilket järn- och metallskrot som ska omfattas av omvänd skattskyldighet. Risken att det uppkommer gränsdragnings- och tolkningsproblem är uppenbar. Det är av rättssäkerhetsskäl viktigt att de skattskyldiga kan förutse vilka varor som omfattas av omvänd skattskyldighet. Regeringens bedömning är att det inte är lämpligt att i lagtext särskilt definiera skrotbegreppet. I stället bör en hänvisning göras till redan etablerade regelverk som omfattar de aktuella varorna.

De varor som ska omfattas av omvänd skattskyldighet bör vara varor som hänförs till vissa nummer i Kombinerade nomenklaturen (KN-nr) enligt rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan. I förordningens bilaga 1 (tulltaxan), del 1, avsnitt 1 finns allmänna bestämmelser för

tolkning av Kombinerade nomenklaturen. Kombinerade nomenklaturen är EU:s systematiska förteckning av varor i världshandeln som bygger på HS-nomenklaturen. Kombinerade nomenklaturen består av åtta siffror. De fyra första siffrorna består av ett HS-nummer i en systematisk förteckning av varor i världshandeln (Harmonised Commodity Description and Coding System). Det finns cirka 1 200 HS-nummer och till varje HS-nummer hör en varubeskrivning som anger vad numret omfattar. Den femte och sjätte siffran avser HS-undernummer. Det finns cirka 5 000 sexsiffriga undernummer.

I Kombinerade nomenklaturen används inte begreppet ”skrot” utan begreppet ”avfall och skrot”. Genom att i lagtexten hänvisa till KN-nummer kommer endast sådant avfall och skrot av metaller som återfinns under ett KN-nummer att omfattas av bestämmelserna. En legering av oädla metaller ska enligt de förklarande anmärkningarna till tulltaxan klassificeras som en legering av den metall som dominerar vikt-mässigt över var och en av de övriga metallerna.

Eftersom tulltaxan ändras regelbundet bör skattskyldigheten knytas till den lydelse tulltaxan hade ett visst datum. Detta ger förutsebarhet och ökar rättssäkerheten. Det föreslås att detta datum ska vara den 1 januari 2012. De i lagförslaget aktuella KN-numren återfinns i kommissionens förordningar (EU) nr 1006/2011 av den 27 september 2011 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan (s. 451 ff.).

Av de förklarande anmärkningarna till tulltaxan framgår det vidare att det med avfall och skrot förstås metallavfall från tillverkning eller mekanisk bearbetning av metall samt metallvaror som är slutgiltigt oanvändbara för sitt ursprungliga ändamål på grund av skada, sönderdelning, slitage eller annan orsak. Dessa tre kategorier av metallavfall kommenteras speciellt nedan. Någon definition av begreppen avfall och skrot behöver således inte anges i lagtexten utan koppling sker direkt till hur dessa begrepp förstås i tulltaxan. Det är främst handel med avfall och skrot av vissa oädla metaller som ska omfattas av omvänd skattskyldighet. Eftersom det förekommer en omfattande handel och ett utbrett fusk i handel med avfall och skrot av galvaniska element, batterier och elektriska

ackumulatorer bör även dessa varor omfattas. Det bör slutligen poängteras att tillhandahållande av tjänster inte ska omfattas av den omvända skattskyldighet.

Metallavfall från tillverkning

I verkstads- och tillverkningsindustrin uppstår avfall vid t.ex. stansning och svarvning. Det är enbart metallavfall som blir föremål för omvänd skattskyldighet. Metallavfall från tillverkning kan vara t.ex. metallspån och metallrester.

Metallavfall från mekanisk bearbetning av metall

En del av återvinningsföretagens verksamhet är att mekaniskt bearbeta metallavfall för leverans till gjuteri- och stålindustrin. Det kan vara fråga om att klippa, krossa eller sortera metallavfallet på det sätt som efterfrågas av återvinningsföretagens kunder. När sådant bearbetat metallavfall säljs vidare omfattas även denna omsättning av omvänd skattskyldighet. För det fall metallavfallet bearbetas och sedan gjuts till metalltackor omfattas en efterföljande försäljning av metalltackorna inte av reglerna om omvänd skattskyldighet.

Metallavfall från annan mekanisk bearbetning av metall, t.ex. vid formning, valsning och skärning, omfattas också av omvänd skattskyldighet.

Metallavfall från metallvaror som är slutgiltigt oanvändbara

Bedömningen av när en metallvara är slutgiltigt oanvändbar kan innebära gränsdragningsproblem och därmed tillämpningssvårigheter. Det rör sig inte om skrot och avfall om metallvaran kan användas efter reparation eller renovering för sitt ursprungliga ändamål. En vara är slutgiltigt oanvändbar när den inte går att återställa till användbart skick.

När en metallvara består av endast en metall klassificeras den enligt sitt ursprungliga KN-nummer så länge den är igenkännlig som en sådan vara. När den är slutgiltigt oanvändbar för sitt ursprungliga ändamål på grund av skada, sönderdelning, slitage eller annan orsak är den inte längre att anse som en vara utan som skrot och avfall.

När en vara består av metall men även andra material måste en bedömning först göras avseende om det är fråga om en metallvara. Det bör poängteras att det enbart är metallvaror som efter skada, sönderdelning, slitage eller annan orsak kan utgöra avfall och skrot av metall. Efter

detta görs samma bedömning som ovan, dvs. igenkännlighet och om metallvaran är att anse som slutgiltigt oanvändbar. Som Tullverket har påpekat saknar det vid bedömningen av om en vara är att anse som skrot och avfall betydelse huruvida det är ekonomiskt försvarbart att återställa varan till användbart skick.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Eftersom det pågår skattebrott och fusk med mervärdesskatt i handeln med avfall och skrot av vissa metaller i stor omfattning är det angeläget att regler som hindrar detta införs så snart som möjligt vilket bedöms vara den 1 januari 2013.

Äldre föreskrifter bör fortfarande gälla i fråga om mervärdesskatt för vilken skattskyldighet inträtt före ikraftträdandet. Avgörande för om de nya eller äldre bestämmelserna ska tillämpas är således skattskyldighetens inträde. Skyldigheten att betala skatt inträder enligt 1 kap. 3 § första stycket ML som huvudregel när varan har levererats. De nya reglerna om omvänd skattskyldighet kommer således att tillämpas på leveranser som sker den 1 januari 2013 eller senare. Om förskottsbetalning inkommer till säljaren före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser tillämpas.

Lagförslag

Förslaget föranleder ändringar i 1 kap. 2 §, 10 kap. 11 f § samt 13 kap. 6, 8 och 18 a §§ ML, se avsnitt 3.1.

6.30.4.2 Återbetalning av ingående mervärdesskatt

Regeringens förslag: Den som omfattas av omvänd skattskyldighet för avfall och skrot av vissa metaller ska ha rätt till återbetalning av ingående skatt.

Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2013.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Har inte yttrat sig i denna del.

Skälen för regeringens förslag: De nya reglerna om omvänd skattskyldighet innebär att den näringsidkare som omsätter varan inte kommer att vara skattskyldig för omsättningen. Som en följd av de nya reglerna kommer den

som omsätter varan inte att ha någon avdragsrätt för ingående skatt enligt 8 kap. ML. För avdragsrätt krävs nämligen att det bedrivs en verksamhet som medför skattskyldighet (8 kap. 3 § ML). Genom förslaget om omvänd skattskyldighet kommer förvärvaren, och inte den som omsätter varan, att bli skattskyldig. Av denna anledning finns det behov av regler om rätt till återbetalning av ingående skatt för den som omsätter varan. Detta krävs för att den ingående skatten inte ska bli en faktisk skattebelastning för den näringsidkare som omsätter varan.

En bestämmelse om rätt till återbetalning för andra än utländska företagare återfinns i 10 kap. 11 e § ML. Enligt denna bestämmelse har andra än utländska företagare rätt till återbetalning av ingående skatt som avser förvärv eller import som hänför sig till omsättning inom landet för vilken förvärvaren är skattskyldig enligt 1 kap. 2 § första stycket 4 b eller 4 d ML, dvs. omvänd skattskyldighet för vissa byggtjänster och för handel med utsläppsrätter, om omsättningen är skattepliktig eller medför återbetalningsrätt enligt 10 kap. 11 eller 12 § ML. Bestämmelsen i 10 kap. 11 e § ML bör utvidgas till att också omfatta tillämpning av omvänd skattskyldighet för handel med avfall och skrot av vissa metaller.

Andra än utländska företagare som i dag har avdragsrätt för den ingående skatt som avser förvärv eller import som hänför sig till en omsättning av skrot och avfall enligt de angivna KN-numren kommer således att i stället få en rätt till återbetalning av ingående skatt.

Lagförslag

Förslaget föranleder ändringar i 10 kap. 11 e § ML, se avsnitt 3.1.

6.30.5 Konsekvensanalys

Offentligfinansiella effekter

Regeringen bedömer att skattebortfallet till följd av fusk med mervärdesskatt inom skrotbranschen kommer att upphöra med förslaget. Det innebär ökade skatteintäkter med ca 0,5 miljarder kronor 2013. Bedömningen överensstämmer med Skatteverkets beräkningar. Regeringen gör vidare bedömningen att även omfattningen av metallstöder kommer att minska till följd av förslaget, eftersom de oseriösa företagens lönsamhet minskar när

möjligheten till mervärdesskatteundandragande minskar. Det har dock inte varit möjligt att närmare upp-skatta storleken på denna effekt.

Effekter för myndigheter

För Skatteverket tillkommer kostnader, bl.a. för informationsinsatser om de nya reglerna. Dessa bedöms dock som ringa eftersom det redan finns upparbetade kanaler via branschorganisationerna. Kostnaderna för kontroller i dagsläget uppgår till betydligt större belopp och denna kostnad skulle minska till följd av införande av omvänd skattskyldighet. Skatteverkets bedömning är därför att kostnaderna för informationsinsatser kan hanteras inom Skatteverkets anslagsramar. Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Effekter företag och företagare

I viss mån orsakar omvänd skattskyldighet en administrativ börda för berörda företag. Företagen måste anpassa sig till och följa de nya reglerna, vilka avviker från mervärdesskattesystemets normala struktur. Beträffande säljarens och köparens status är reglerna tillämpliga på omsättningar mellan näringsidkare som är eller ska vara registrerade till mervärdesskatt.

Det är svårt att med säkerhet beräkna storleken av de administrativa kostnaderna. En tidigare studie har visat att fullgörandekostnaderna för hantering av mervärdesskatt i genomsnitt var omkring 10 000 kronor för företag med mindre än 500 anställda under 2006. För stora företag med minst 500 anställda var fullgörandekostnaderna omkring 630 000 kronor per företag och år (se Skatteverkets rapport 2006:3: Krånglig moms – en företagsbroms?). De administrativa kostnaderna för den omvända skattskyldigheten i byggsektorn har beräknats till 454 miljoner kronor eller i genomsnitt cirka 5 500 kronor per företag och år (siffror från Malindatabasen för 2009 och Riksrevisionens rapport 2012:6: Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet). Enligt Skatteverkets utvärdering av reglerna om omvänd skattskyldighet i byggsektorn ökade företagets administrativa börda med cirka 4 timmar på grund av reglerna (Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt i byggsektorn, dnr 131 213362-10/113).

Det saknas underlag för att med säkerhet beräkna storleken på de administrativa

kostnaderna för omvänd skattskyldighet inom skrotbranschen. De som berörs är dels uppköparföretagen inom skrotbranschen, dels övriga företag (vanligtvis företag inom tillverkningsindustrin) som säljer järn- och metallskrot till uppköparna. Regeringens bedömning är att de administrativa kostnaderna för omvänd skattskyldighet i skrotbranschen blir avsevärt lägre än vad som var fallet i byggsektorn. Det främsta skälet är att s.k. självfakturering redan idag används i stor utsträckning. Cirka 90 % av omsättningen av järn- och metallskrot sker genom självfakturering.

För säljarföretagen begränsas kostnaderna därmed till viss omställning av redovisnings- och faktureringsystem. Regeringen bedömer att kostnaderna för detta kommer att bli låga. Vad gäller uppköparna, så är det enligt Skatteverkets mycket ovanligt att små och medelstora företag i återvinningsbranschen bedriver både järn- och skrothandel och exempelvis återvinningsverksamhet med returpapper och plast. I de större återvinningsföretagen bedrivs återvinningsverksamhet med returpapper och plast i separata bolag skilda ifrån järn- och skrothandelsverksamheten. I remissbehandlingen har det påpekats att det förekommer att en uppköpare av järn- och metallskrot även hanterar sådant avfall som inte omfattas av förslaget. Regeringen vill understryka att avfallshantering är en tjänst som återvinningsföretagen säljer. Denna hantering träffas inte av de nya reglerna. I den mån det förekommer att uppköparna köper både järn- och metallskrot samt varor som inte omfattas av förslaget är det i första hand uppköparna som behöver hantera detta. Uppköparna är av uppfattningen att förslaget inte skulle orsaka några större administrativa kostnader. Vissa utbildningsinsatser skulle dock behöva göras även hos säljarna vilket skulle orsaka mindre kostnader. Regeringens bedömning är att företagen inte i någon större utsträckning skulle behöva tillämpa huvudreglerna och reglerna med omvänd skattskyldighet samtidigt. Branschorganisationerna och de företag som Skatteverket har haft kontakt med har också poängterat att övergången till det nya systemet beräknas ske på ett smidigt sätt. Regeringen avser att följa upp och utvärdera reglernas effektivitet när det gäller att motverka skatteundandragande samt om och i vilken mån

reglerna medfört en ökning av den administrativa hanteringen för berörda företag.

Mervärdesskattesystemet medför vidare vissa likviditetseffekter för företagen. Omvänd skattskyldighet medför positiva likviditetseffekter för köparna, eftersom dessa först slipper betala ett skattebelopp till säljaren och sedan göra avdrag för motsvarande belopp i deklarationen. Säljarna i sin tur får inte tillgång till ett skattebelopp som dessa kan disponera innan utgående skatt ska betalas in till staten. De nämnda likviditetseffekterna bedöms dock inte påverka berörda företag annat än marginellt.

6.31 Mervärdesskatt och den ideella sektorn

Den ideella sektorn fyller en mycket viktig funktion i det svenska samhället. En stark ideell sektor är av avgörande betydelse för välstånd och demokrati.

Europeiska kommissionen inledde 2008 ett fördragsbrottsförfarande mot Sverige. Kommissionen menar att den svenska lagstiftningen strider mot EU:s mervärdesskattedirektiv eftersom den svenska lagen anses innehålla alltför generösa undantag från mervärdesskatt för allmännyttig verksamhet som bedrivs av ideella föreningar och registrerade trossamfund.¹³⁸ Regeringen ifrågasätter kommissionens tolkning.

I januari 2011 ansökte Sverige hos kommissionen om tillåtelse att få införa en regel om en s.k. omsättningsgräns för mervärdesskatteredovisning avseende ideell sektor. Ansökan innebar att verksamheter inom ideell sektor som har en skattepliktig omsättning på högst en miljon kronor skulle kunna undantas. Enligt ett besked från kommissionen godtas dock inte ansökan. Regeringen och kommissionen har därefter fört en fortsatt dialog i frågan om den ideella sektorns mervärdesskattesituation.

I samband med arbetet med en allmän översyn av mervärdesskattesystemet på EU-nivå har regeringen tagit initiativ till ett uttalande av ministerrådet den 15 maj 2012 om att undan-

¹³⁸ Dnr Fi2008/4218 och Fi2008/4219.

tagen för ideell verksamhet i mervärdesskatte-direktivet bör klargöras.

Regeringen kommer att arbeta vidare med att säkerställa goda förutsättningar för en stark ideell sektor. I dialogen med kommissionen är regeringen tydlig med att den ideella sektorns värdefulla verksamhet måste främjas. Regeringens utgångspunkt är att villkoren för de svenska ideella föreningarna inte ska försämrats.

6.32 Mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster

För att förenkla reglerna och för att uppnå positiva samhällsekonomiska effekter, framför allt på den varaktiga sysselsättningen, sänktes mervärdesskattesatsen på restaurang- och cateringtjänster från 25 procent till 12 procent den 1 januari 2012. Sänkningen innebär att samma mervärdesskattesats tillämpas för såväl restaurang- och cateringtjänster som för livsmedel. Regeringen har gett tre myndigheter i uppdrag att följa upp sänkningen. *Konjunkturinstitutet* har fått i uppdrag att följa upp effekterna på priser, löner och sysselsättning. *Skatteverket* har fått i uppdrag att följa upp effekterna beträffande hur åtgärden motverkar fusk och annat skatteundandragande inom restaurang- och cateringbranschen. *Tillväxtanalys* ska följa upp effekterna gällande företagande (t.ex. med avseende på nyföretagande, vinstmarginaler och överlevnadsgrad) och effekterna av regelförenklingen. Uppföljningarna är ännu inte slutförda. Regeringens bedömning är att restaurangpriserna, fram till och med juli 2012, är ca 4 procent lägre än vad de skulle ha varit utan sänkningen. Därutöver har försäljningen av tjänster inom restaurang och catering ökat. Regeringens sammantagna bedömning är att sänkningen av mervärdesskattesatsen på restaurang- och cateringtjänster hittills har haft positiv inverkan och förbättrat förutsättningarna att minska ungdomsarbetslösheten samt minskat de administrativa kostnaderna.

6.33 Reglerna om frivillig skattskyldighet för mervärdesskatt vid lokaluthyrning ses över

Regeringens bedömning: Reglerna om frivillig skattskyldighet för mervärdesskatt vid uthyrning av verksamhetslokaler bör ses över och förenklas.

Skälen för regeringens bedömning: Möjligheten för fastighetsägare att bli skattskyldiga för uthyrning av verksamhetslokaler som ska användas i mervärdesskattepliktig verksamhet infördes 1979. Syftet var att undanröja bristande neutralitet i beskattningen mellan sådana skattskyldiga som bedrev verksamhet i egna lokaler och sådana som bedrev verksamhet i hyrda lokaler. Regelverket var därefter föremål för en generell översyn i slutet av 1990-talet och ändrade regler trädde i kraft 2001.

Reglerna har kritiserats för att vara komplicerade och administrativt betungande. Under våren 2012 har Skatteverket på uppdrag av regeringen gjort en förstudie av förutsättningarna att förenkla regelsystemet. Regeringen avser att göra en bredare översyn i syfte att förenkla regelverket.

Övriga skattefrågor

6.34 Skatteförfarandet m.m.

Regeringen har tidigare vidtagit flera åtgärder som stärker rättssäkerheten ytterligare för enskilda (se avsnitt 6.34.1). För att ytterligare stärka de enskildas rättssäkerhet vid beskattningen föreslås ett rättssäkerhetspaket i tre delar; en del är en översyn av förhandsbeskedsinstitutet (avsnitt 6.34.2), en annan är uppdrag till Skatteverket (avsnitt 6.34.3) och en tredje är en utredning om specialisering av skattemål i domstol (avsnitt 6.34.4).

Näringslivet har framfört önskemål om förenklad skatteredovisning för småföretag. Regeringen kommer att analysera möjliga åtgärder för att underlätta för dessa företag. En sådan åtgärd är t.ex. en rak kontantmetod.

Utvärdering av utjämningsordningen med Danmark

Det pågår en utvärdering av den utjämningsordning som finns i 2003 års avtal mellan Sverige och Danmark om vissa skattefrågor. Riksdagen har under våren 2012 tillkännagett som sin mening (bet. 2011/12:SkU13) att förhandlingar bör inledas med Danmark i syfte att förbättra balansen mellan bosättningskommun och arbetskommun vid beskattning av gränspendlare i Öresundsregionen. Detta ärende bereds inom Regeringskansliet.

6.34.1 Utredning om stärkt rättssäkerhet i skatteförfarandet

Den 1 januari 2012 trädde skatteförfarandelagen (2011:1244) i kraft. Därmed har en stor reform på skatteförfarandeområdet genomförts. Bestämmelser, som tidigare fanns i ett flertal lagar, har samlats i skatteförfarandelagen. Därigenom har reglerna blivit tydligare och lättare att tillämpa. Regeringen gör dock mer för att stärka rättssäkerheten på detta område. Den 8 mars 2012 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag på hur rättssäkerheten i vissa delar av skatteförfarandet kan stärkas ytterligare (dir 2012:14). Utredaren ska analysera systemet med skattetillägg och skattebrott respektive tulltillägg och tullbrott bl.a. med beaktande av den

europiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, samt ge förslag på lämpliga författningsändringar. Även nivåerna på skattetillägg och frågor rörande normalt tillgängligt kontrollmaterial och risken för skatteundandragande ska utredas. Utredaren ska också analysera reglerna om tredjemansrevision och ersättning för kostnader för ombud, biträde eller utredning i ärenden och mål om skatt m.m. och föreslå författningsändringar. Uppdraget ska redovisas senast den 9 september 2013.

6.34.2 Utredning om förhandsbesked

Regeringens bedömning: En utredning bör tillsättas med uppdrag att göra en översyn av förhandsbeskedsinstitutet och analysera om det behövs någon annan form av bindande besked i enskilda fall.

Skälen för regeringens bedömning: Skattskyldiga kan i dag få bindande förhandsbesked i en viss fråga enligt lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor. Förhandsbeskedsinstitutet är avsett främst för skattskyldiga som i förväg behöver få ett säkert besked om de skatterättsliga konsekvenserna av olika planerade rättshandlingar. Förhandsbesked lämnas av Skatterättsnämnden. Förhandsbeskeden kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen och har därmed en betydelsefull roll vid prejudikatbildningen på skatteområdet.

Möjligheten att få snabba bindande besked i en viss skattefråga ökar förutsägbarheten och stärker därmed rättssäkerheten för enskilda. Härigenom torde enskilda även slippa dyra och tidskrävande skatteprocesser. Regeringen anser därför att det är lämpligt att tillsätta en utredning som ska se över förhandsbeskedsinstitutet. En utvärdering av nuvarande ordning bör göras liksom en behovsanalys och en undersökning av möjligheterna att förbättra förhandsbeskedsinstitutet. Dessutom bör det analyseras om det behövs någon annan form av bindande besked i enskilda fall.

6.34.3 Uppdrag till Skatteverket

Regeringens bedömning: Regeringen avser att ge Skatteverket i uppdrag att förbättra sin hantering av ärenden i syfte att stärka rättssäkerheten samt att förbättra sin service till och kommunikation med företagen. Se vidare under utgiftsområde 3, avsnitt 3.3.

Skälen för regeringens bedömning: Näringslivet anser att rättssäkerheten behöver stärkas på Skatteverket samt att handläggningstiderna behöver bli kortare på Skatterättsnämnden. Skatteverket har själva pekat på att den rättsliga uppföljningen behöver bli bättre i syfte att öka enhetligheten i Skatteverkets beslut samt att det föreligger ett behov att öka det elektroniska informationsutbytet med de skattskyldiga.

6.34.4 Utredning om specialisering

Regeringens bedömning: En utredning bör tillsättas med uppdrag att ta fram ytterligare förslag för att skapa en modern, effektiv och rättssäker förvaltningsprocess. En stor uppgift i uppdraget kommer att vara att se över om det finns behov av att stärka rättssäkerheten såvitt avser skattemål ytterligare, framförallt genom specialisering av skattemål i domstol.

Skälen för regeringens bedömning: Det är viktigt att skattemål avgörs inom rimlig tid och med hög kompetens. God skattekompentens i domstolarna är vidare av stor vikt för skattesystemets legitimitet. Beskattningen berör i princip alla. Det bör även framhållas att beskattning, t.ex. genom inkomstdeklaration eller skattedeklarationer, är ett frekvent återkommande förfarande och inte något som aktualiseras endast någon enstaka gång för den enskilde.

Med hänsyn till den globaliserade omvärlden har den materiella skatterätten dessutom med tiden blivit alltmer komplex. Detta gäller särskilt de regler som berör företagsbeskattningen och koncernbeskattningen. Många företag bedriver dessutom omfattande gränsöverskridande verksamhet. Både ombud och Skatteverket har

därmed i allt högre grad specialiserat sin verksamhet. Såväl näringslivet som Skatteverket har tidigare framfört uppfattningen att det behövs specialisering av skattemål och ökad kompetens i de domstolar som hanterar skattemål.

Som ett led i arbetet med att skapa förutsättningar för moderna, effektiva och rättssäkra förvaltningsdomstolar genomfördes år 2009 en reform av domstolsorganisationen. Reformen innebar att de tidigare 23 länsrätterna ersattes av 12 förvaltningsrätter i första instans. Ett viktigt skäl för reformen var att se till att första instans fick en tillräcklig storlek för att bl.a. kunna öka förutsättningarna för specialisering i domstolarna.

Med hänsyn till beskattningens centrala roll i samhället och vikten av kompetens på området intar skattemålen en särställning som kan motivera specialisering. En sådan specialisering av skattemål kan stärka rättssäkerheten genom kortare handläggningstider och ökad kvalitet på avgörandena. Det finns anledning att nu utvärdera hur förvaltningsrättsreformen har påverkat dessa och andra faktorer och om det finns behov av ytterligare åtgärder. Regeringen avser därför att tillsätta en utredning med uppdrag att göra en sådan utvärdering och ta fram ytterligare förslag till förändring av förvaltningsprocessen. En stor uppgift blir att se över om det finns behov av att stärka rättssäkerheten ytterligare i skattemål, framförallt genom specialisering av skattemål i domstol.

Såvitt avser frågan om specialisering i skattemål ska utredningen analysera behovet av specialisering och, om behov finns, om specialisering bör ske genom koncentration av alla eller vissa typer av skattemål till vissa allmänna förvaltningsdomstolar (i form av särskilda domstolar eller särskilda forumregler) eller domstolsintern specialisering.

Regeringen bedömer att utredningen ska kunna påbörja sitt arbete den 1 april 2013.

6.34.5 Åtgärder för att stävja skattefusk

Regeringen avser även fortsättningsvis att vidta åtgärder för att motverka skattefusk. Regeringen avser att senare i år lämna en proposition med förslag till en utvidgning av systemet med personalliggare till att omfatta tvätterier.

Regeringen avser även att ta initiativ till att utreda hur ett kontrollsystem för byggbranschen ska vara utformat. Vidare har – i enlighet med riksdagens beslut den 25 april 2012 (rskr 2011/12:195) – en utredning fått i uppdrag att ta fram ett förslag på hur redovisningscentraler för taxametrar i taxinäringen kan införas. Förslag ska lämnas senast den 1 mars 2013. Månadsuppgiftsutredningens betänkande Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40) har remissbehandlats. Betänkandet bereds inom Regeringskansliet. Skatteverket har i en promemoria, Förbättrad konkurrens på lika villkor i kontantbranschen, daterad 1 mars 2012 föreslagit att fler ska använda kassaregister. Promemorian har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Slutligen kommer regeringen att – i enlighet med riksdagens beslut den 15 mars 2012 (rskr 2011/12:163) – utvärdera de förändringar i begreppet näringsverksamhet som genomfördes 2009 i syfte att göra det möjligt för fler att få F-skatt.

6.35 Folkbokföringen i framtiden

Riksdagen gav under hösten 2005 till känna att regeringen borde företa en ny översyn av frågan om folkbokföringen även i fortsättningen bör knytas till de kyrkliga församlingarna eller om någon annan lösning bör väljas (bet. 2005/06:SkU13, rskr. 2005/06:117). Med beaktande av bl.a. detta tillkännagivande tillsatte regeringen en utredning, Folkbokföringsutredningen, som lämnade sitt slutbetänkande (SOU 2009:75) under hösten 2009. Betänkandet har remissbehandlats.

I betänkandet föreslås att folkbokföring inte längre ska ske i församling inom Svenska kyrkan utan i kommun.

I utredningens betänkande lämnas ett antal förslag med avseende på barns folkbokföring, såsom att föräldrar till ett barn som bor lika mycket hos dem båda ska kunna välja var barnet ska vara folkbokfört och att en vårdnadshavare ensam ska kunna överklaga ett beslut om barnets folkbokföring.

Som en anpassning till Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och

uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, det s.k. rörlighetsdirektivet, lämnas förslag om införande av en tidsfrist inom vilken en person som flyttar in från utlandet ska anmäla inflyttning.

Utöver dessa förslag lämnar utredningen ett flertal förslag till ändringar av folkbokföringslagen (1991:481) till följd av den allmänna översyn av lagen som utredningen vidtagit. Förslagen avser bland annat förutsättningarna för att folkbokföras i landet, var olika personer ska vara folkbokförda och olika frågor om anmälningsförfarandet. Förslag lämnas också om att den särskilda straffbestämmelsen i folkbokföringslagen ska upphävas.

Inom Finansdepartementet har en promemoria utarbetats med förslag om att en enhetlig begravningsavgiftssats ska gälla för den begravningsverksamhet som bedrivs under Svenska kyrkans huvudmannaskap. Promemorian har remissbehandlats (dnr Fi2012/396).

Frågan bereds i Regeringskansliet.

6.36 Offentligfinansiella effekter – en sammanfattning

I tabell 6.15 redovisas de offentligfinansiella effekterna av de skatte- och avgiftsförändringar som presenterats i tidigare avsnitt. Budgetneutrala åtgärder redovisas i ett särskilt delavsnitt.

Tre olika typer av offentligfinansiella effekter redovisas i tabell 6.15: bruttoeffekt för 2013, periodiserade nettoeffekter för 2013–2016 och varaktig effekt. Bruttoeffekten beskriver den statistiskt beräknade förändringen i intäkterna från den skatt som regeländringen avser. Bruttoeffekten beaktar således inte eventuella indirekta effekter som t.ex. regeländringens påverkan på andra skattebaser och på konsumentprisindex. Om konsumentprisindex påverkas av en regeländring så uppkommer en indirekt effekt då utgifter i olika offentliga transfereringssystem påverkas av förändringar i konsumentprisindex.

Vid en bedömning av de kortsiktiga offentligfinansiella effekterna av olika åtgärder är den periodiserade nettoeffekten för den konsoliderade offentliga sektorn mest relevant. I den periodiserade redovisningen hänförs förändringar i skatte- och avgiftsintäkter till det inkomstår den skattepliktiga händelsen äger

rum. Vidare beaktas i nettoeffekten även vissa indirekta effekter på skatteintäkterna och på de offentliga utgifterna. Den periodiserade nettoeffekten redovisas för åren 2013–2016.

Den varaktiga effekten, som redovisas i den sista kolumnen i tabell 6.15 ger ett mått på den bestående årliga kostnaden/intäkten som en åtgärd medför, dock utan koppling till hur de offentliga finanserna påverkas ett visst år. Beräkningen baseras på nuvärdet av en åtgärds framtida nettoeffekter. På så vis möjliggörs jämförelser mellan regelförändringar vars nettoeffekter är olika fördelade över tiden. Avvikelse mellan den varaktiga effekten och de periodiserade årliga nettoeffekterna beror bl.a. på fördröjd övervärtning av vissa skatter på andra skattebaser. För en närmare beskrivning av metodfrågor kopplade till denna redovisning hänvisas till publikationen ”Beräkningskonventioner 2012: Metoder för effektberäkningar av ändrade skatteregler”.

De offentligfinansiella effekterna av de åtgärder som redovisas i detta avsnitt har beräknats utifrån 2013 års prognostiserade priser och volymer. Den prognos av offentliga sektorns totala intäkter för år 2013–2016, som redovisas i kapitel 7, baseras på prognoser för Sveriges ekonomiska utveckling, inklusive effekterna av de i denna proposition aviserade åtgärderna på t.ex. tillväxt och sysselsättning. I kapitel 7 redovisas intäkterna i respektive års priser och volymer.

Budgetpåverkande åtgärder

De offentligfinansiella effekterna av de budgetpåverkande åtgärderna presenteras i tabell 6.15. För mer utförliga beskrivningar av de olika skatteåtgärderna hänvisas till tidigare avsnitt i detta kapitel. För beskrivning av förslagen om förstärkt nystartsjobb för långtidsarbetslösa unga hänvisas till utgiftsområde 14, avsnitt 3.5. De tillfälliga förstärkningarna av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som föreslås i denna proposition medför att arbetslöshetens sammansättning förändras, vilket även påverkar statens inkomster. För beskrivning av förslaget om regeländring avseende möjligheten för egenföretagare att välja en karenstid på en dag hänvisas till utgiftsområde 10, avsnitt 3.9.

Budgetneutrala åtgärder samt åtgärder med försumbar offentligfinansiell effekt

Den förändrade sammansättningen av avgiftsnivåerna för uttag av socialavgifter har

ingen offentligfinansiell effekt då åtgärden görs inom ramen för oförändrat totalt uttag av socialavgifter.

Förslaget om förenklade regler vid nedsättning av egenavgifter bedöms inte ha någon offentligfinansiell effekt, eftersom det inte medför någon förändring av avdragets storlek eller antalet personer som kan ges avdraget.

Sammantagna effekter av skatteåtgärderna

Förslagen och bedömningarna i budgetpropositionen innebär att skatteintäkterna sammantaget minskar med 9,40 miljarder kronor år 2013. Den totala bruttoeffekten för 2013 beräknas till 9,58 miljarder kronor, se tabell 6.15.

Tabell 6.15 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatteregler. Bruttoeffekt 2013, periodiserad nettoeffekt år 2013–2016 samt varaktigt effekt

Miljarder kronor

	Effekt från	Bruttoeffekt 2013	Periodiserad nettoeffekt				Varaktigt effekt
			2013	2014	2015	2016	
Förslag i budgetpropositionen							
<i>Skatt på arbetsinkomster – förvävsinkomstbeskattningen</i>							
Höjd beloppssgräns för skattefria minnesgåvor till anställda	1/1 2013	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Sänkt skatt för pensionärer	1/1 2013	-1,15	-1,15	-1,15	-1,15	-1,15	-1,15
<i>Skatt på kapitalägande – kapital- och egendomsskatter</i>							
Sänkt fastighetsavgift för hyreshusenheter	1/1 2013	-0,55	-0,41	-0,41	-0,41	-0,41	-0,41
Utökad nedsättning av fastighetsavgiften vid nybyggnation	1/1 2013	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,96
Höjt schablonavdrag vid uthyrning av bostäder	1/1 2013	-0,17	-0,17	-0,17	-0,17	-0,18	-0,20
<i>Skatt på kapitalanvändning – företagsskatter</i>							
Sänkt bolagsskatt	1/1 2013	-16,00	-16,00	-16,00	-16,00	-16,00	-16,00
Sänkt expansionsfondsskatt	1/1 2013	-0,43	-0,43	-0,05	-0,05	-0,05	-0,05
Effektivare ränteavdragsbegränsningar	1/1 2013	8,80	8,80	8,80	8,80	8,80	8,80
<i>Skatt på konsumtion m.m. – energi- och miljöskatter</i>							
Framtida hantering av ekonomiska styrmedel för biodrivmedel	1/1 2013	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
Slopad koldioxidskatt för viss värmeproduktion inom EU ETS, totalt	1/1 2013	-0,22	-0,18	-0,18	-0,18	-0,18	-0,18
Varav: Slopad koldioxidskatt för kraftvärmeproduktion	1/1 2013	-0,11	-0,09	-0,09	-0,09	-0,09	-0,09
Ändrade återbetalningsregler för värmeproduktion	1/1 2013	-0,11	-0,09	-0,09	-0,09	-0,09	-0,09
Ändrade krav för fordonsskattebefrielse (Miljöbilsdefinitionen)	1/1 2013	0,09	0,09	0,18	0,27	0,36	0,45
Övriga ändringar i fordonsskattningen, totalt	1/1 2013	0,23	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22
Varav: Höjd fordonsskatt i det CO ₂ -relaterade systemet	1/1 2013	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,22
Höjd fordonsskatt i det viktrelaterade systemet	1/1 2013	0,12	0,11	0,11	0,11	0,11	0,00
<i>Skatt på konsumtion m.m. – mervärdesskatt</i>							
Omvänd skattskyldighet för moms vid skrothandel	1/1 2013	0,50	0,50	0,40	0,43	0,45	0,46
<i>Delsumma</i>		<i>-8,78</i>	<i>-8,60</i>	<i>-8,24</i>	<i>-8,12</i>	<i>-8,01</i>	<i>-8,89</i>
Bedömningar i budgetpropositionen							
<i>Skatt på arbetsinkomster – förvävsinkomstbeskattningen</i>							
Komplettering av RUT-avdraget med läxhjälp till barn	1/1 2013	-0,01	-0,01	-0,02	-0,02	-0,02	-0,03
<i>Skatt på arbetsinkomster – socialavgifter m.m.</i>							
Vissa internationella socialavgiftsfrågor	1/1 2013	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
<i>Skatt på kapitalägande – kapital- och egendomsskatter</i>							
Investeraravdrag	1/9 2013	-0,70	-0,70	-0,80	-0,80	-0,80	-0,80
<i>Delsumma</i>		<i>-0,69</i>	<i>-0,69</i>	<i>-0,80</i>	<i>-0,80</i>	<i>-0,80</i>	<i>-0,81</i>
Övrigt							
Förstärkt nystartsjobb för långtidsarbetslösa unga	1/1 2013	-0,07	-0,07	-0,14	-0,14	-0,14	
Fler programplatser inom arbetsmarknadspolitiken	1/1 2013	-0,08	-0,08	-0,04			
Endagskarens för egenföretagare	1/1 2013	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	
<i>Delsumma</i>		<i>-0,11</i>	<i>-0,11</i>	<i>-0,14</i>	<i>-0,10</i>	<i>-0,10</i>	
Summa		-9,58	-9,40	-9,17	-9,01	-8,91	-9,70

Anm: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

6.37 Författningskommentar

6.37.1 Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

1 kap.

2 §

Ändringen föranleds av förslaget i avsnitt 6.30.4.1. I paragrafens *första stycke* införs, i en ny punkt 4 e, en regel om omvänd skattskyldighet vid handel med vissa varor. I första stycket punkt 1 har därför också en hänvisning införts till den nya punkten 4 e.

Den nya punkten omfattar omsättningar mellan näringsidkare inom landet. Vidare måste såväl säljaren som köparen vara registrerade till mervärdesskatt i Sverige, eller vara registrerings-skyldiga här.

Regleringen innebär att den näringsidkare som förvärvar varan blir skattskyldig i stället för säljaren. Köparen ska således redovisa och betala utgående skatt på förvärvet. Det innebär att köparen ska beräkna en utgående skatt på fakturabeloppet och redovisa skatten i sin deklaration. Köparen kan samtidigt – under förutsättning att denne har full avdragsrätt – göra avdrag med samma skattebelopp som ingående skatt.

För det fall omvänd skattskyldighet inte tillämpas, dvs. om säljaren felaktigt fakturerar och av köparen tar ut ett belopp som anges vara mervärdesskatt, är detta belopp inte avdragsgillt för köparen. Av 8 kap. 2 § följer att mervärdesskatt som tas ut utan lagstöd, inte utgör ingående skatt. En felaktigt debiterad mervärdesskatt ska dock ändå betalas till staten av den som angett beloppet på en faktura eller liknande handling (1 kap. 1 § tredje stycket och 2 e §; angående redovisningen se 13 kap. 27 §). Om en sådan situation uppkommer ska köparen redovisa den utgående skatt som denne – och inte säljaren – borde ha redovisat. Köparen kan, om denne har full avdragsrätt, göra avdrag med samma belopp som ingående skatt. Köparen får sedan av säljaren återkräva det som mervärdesskatt angivna beloppet, vilket felaktigt betalats till säljaren. Säljaren kan därefter, om beloppet inbetalats till Skatteverket, återkräva detta belopp hos verket under förutsättning att kreditnota utfärdats (13 kap. 28 §). Det förhållandet att köparen blir skattskyldig medför vidare att sedvanliga bestämmelser om administrativa sanktioner och straffrättsliga

påföljder under vissa omständigheter kan aktualiseras gentemot denne.

Tredje stycket är nytt. Det är endast avfall och skrot av metaller och varor som inryms i uppräknade KN-nr som omfattas av omvänd skattskyldighet. I tulltaxan preciseras varorna vidare enligt deras respektive underkategori. Exempelvis inryms under KN-nr 7204 bl.a. avfall och skrot av gjutjärn, KN-nr 72041000, samt avfall och skrot av rostfritt stål, KN-nr 72042110 samt 72042190. Det är den lydelse som tulltaxan hade den 1 januari 2012 som ska användas för att bestämma skattskyldigheten.

10 kap.

11 e §

Ändringen föranleds av förslaget i avsnitt 6.30.4.2. Paragrafen kompletteras med en hänvisning till 1 kap. 2 § första stycket 4 e. Den som vill få återbetalning ska ansöka om detta hos Skatteverket (19 kap. 34 §). Detta görs i deklarationen på samma sätt som när avdrag ska göras för ingående skatt (19 kap. 35 §).

11 f §

Ändringen föranleds av förslaget i avsnitt 6.30.4.1. Paragrafen följdändras med en hänvisning till 1 kap. 2 § fjärde stycket.

13 kap.

6 §

Ändringen föranleds av förslaget i avsnitt 6.30.4.1. Punkt 2 i paragrafen kompletteras med en hänvisning till den nya regleringen i 1 kap. 2 § första stycket 4 e. I paragrafen regleras för vilken redovisningsperiod utgående skatt som huvudregel ska redovisas.

8 §

Ändringen föranleds av förslaget i avsnitt 6.30.4.1. *Fjärde stycket* i paragrafen kompletteras med en hänvisning till den nya regleringen i 1 kap. 2 § första stycket 4 e. Paragrafen innebär att företag med årlig omsättning som normalt uppgår till högst 3 miljoner kronor får redovisa utgående skatt enligt en kontantmetod. Fjärde stycket innebär att kontantmetoden för redovisning av utgående skatt är tillämplig även vid omvänd skattskyldighet enligt 1 kap. 2 § första stycket 2–4 e.

18 a §

Ändringen föranleds av förslaget i avsnitt 6.30.4.1. Paragrafen kompletteras med en hänvisning till den nya regleringen i 1 kap. 2 § första stycket punkten 4 e. Paragrafen innebär att den som är skattskyldig på grund av förvärv (omvänd skattskyldighet), och tillämpar kontantmetoden för redovisning av utgående skatt enligt 13 kap. 8 §, ska ta upp den ingående skatten som belöper på förvärvet för den redovisningsperiod för vilken den utgående skatten ska redovisas enligt 8 §. Med uttrycket "tas upp" avses dras av eller att det ansöks om återbetalning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla i fråga om mervärdesskatt för vilken skattskyldighet inträtt före ikraftträdandet.

6.37.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi**2 kap.****12 §**

Ändringen föranleds av förslaget i 6.22 om framtida hantering av ekonomiska styrmedel för biodrivmedel.

Ändringen i paragrafens första stycke är en följd av att omfattningen av skattebefrielse för bränsle som framställts av biomassa förs in i 7 kap. 3 a–3 d §§.

6 a kap.**2 §**

Ändringen föranleds av förslaget i 6.23 om slopad koldioxidskatt för viss värmeproduktion inom EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Ändringen i paragrafens *andra stycke* innebär att den nedsättning som tidigare reglerats i paragrafens tredje stycke för förbrukning för syfte som anges i 1 § 17 a överförs till andra stycket. Ändringen i paragrafens andra stycke innebär också en ändring av nivån för skattebefrielsen för råttallolja i syfte att råttallolja som förbrukas för ändamål som anges i 1 § 17 a inte ska behandlas mindre förmånligt än fossila bränslen som används för samma ändamål. Efter förändringen medges befrielse från energiskatten med ett belopp som motsvarar 70 procent av den energiskatt och 100 procent av den koldioxid-

skatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a LSE.

7 kap.**3 a §**

Paragrafen, som är ny, föranleds av förslaget i 6.22 om framtida hantering av ekonomiska styrmedel för biodrivmedel.

I *första stycket* klargörs att denna nya paragraf ger skattebefrielse för andra motorbränslen än de som avses i 3 b–3 d §§. Denna paragraf reglerar därigenom skattebefrielsen för den beståndsdel som framställts av biomassa som ingår i ett höginblandat motorbränsle, som t.ex. E85, eller för ett motorbränsle som framställts av biomassa och inte har något fossilt innehåll.

För den beståndsdel som framställts av biomassa och som ingår i ett låginblandat motorbränsle, regleras skattebefrielsens omfattning i 3 c och 3 d §§. För bränslen som har samma KN-nummer som fossil bensin eller dieselolja men som framställts av biomassa, regleras skattebefrielsen under 3 b §.

Paragrafen innebär att avdrag får göras för hela energiskatten och hela koldioxidskatten på den beståndsdel av ett motorbränsle som framställts av biomassa. I *andra stycket* uppställs som ett krav för avdragsrätten att bränslet eller beståndsdelens omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. 1 b § lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, jfr prop. 2010/11:154. Detta villkor omfattar även 3 b §.

Genom *tredje stycket* klargörs att bestämmelserna i första stycket inte gäller för biogas eller etanol som låginblandas i bensin. Skattebefrielsen för biogas regleras genom 4 §. Skattebefrielsen för biodrivmedel som låginblandas i bensin regleras genom 3 c §.

3 b §

Paragrafen, som är ny, föranleds av förslaget i 6.22 om framtida hantering av ekonomiska styrmedel för biodrivmedel.

Genom denna nya paragraf regleras skattebefrielsens omfattning för bränslen som har samma KN-nummer som fossil bensin eller dieselolja men som framställts av biomassa. Det kan röra sig om t.ex. hydrerade vegetabiliska oljor och fetter, s.k. HVO, eller syntetiska motorbränslen.

Paragrafen innebär att avdrag får göras för hela energiskatten och hela koldioxidskatten för

de bränslen som utgör en bensin eller en dieselolja som framställts av biomassa, upp till och med 15 volymprocent av den totala mängd motorbränsle som bränslet ingår i.

En skattskyldig som lämnar en punktskattedeklaration får under redovisningsperioden fritt fördela mängderna av den bensin eller dieselolja som framställts av biomassa och som ingår i bensin eller diesel, under förutsättning att avdrag i punktskattedeklarationen för redovisningsperioden endast görs för maximalt 15 volymprocent bensin eller dieselolja som framställts av biomassa. Detta avdrag får göras utöver den avdragsrätt som gäller för låginblandade biodrivmedel och berörs i 3 c och 3 d §§. För den som är händelseredovisningsskyldig beräknas begränsningarna i avdragsrätten utifrån förhållandena vid respektive enskild händelse som medför att skattskyldighet inträder. För det fall att en händelseredovisningsskyldigs avdragsrätt uppstår först efter redovisning skett får skattebefrielsen uppnås efter ett avdragsyrkande i samband med en begäran om omprövning.

3 c §

Paragrafen, som är ny, föranleds av förslaget i 6.22 om framtida hantering av ekonomiska styrmedel för biodrivmedel.

Genom denna nya paragraf regleras skattebefrielsens omfattning för den beståndsdel som framställts av biomassa och som låginblandas i bensin. Av paragrafen framgår att avdrag får göras för hela koldioxidskatten och 89 procent av energiskatten för den beståndsdel som framställts av biomassa och som låginblandas i bensin.

Avdragsrätten är begränsad och kan maximalt uppgå till 5 volymprocent biodrivmedel (dvs. en beståndsdel som framställts av biomassa) av den totala mängd bensin som omfattas av den aktuella skattedeklarationen. Vid beräkningen av begränsningen sammanräknas samtliga biodrivmedel, med undantag för bränslen som har samma KN-nummer som fossil bensin men som framställts av biomassa, t.ex. syntetiska motorbränslen, som den skattskyldige redovisar i deklarationen. Av huvudreglerna i 26 kap. 6, 10 och 17 §§ skatteförfarandelagen följer att energiskatt och koldioxidskatt redovisas i en skattedeklaration för redovisningsperioder, som var och en vanligtvis omfattar en kalendermånad eller ett beskattningsår. Upplagshavare,

registrerad varumottagare och lagerhållare redovisar skatten på detta sätt. Mer undantagsvis kan dock förekomma att en skattedeklaration i stället lämnas för varje händelse som medför skattskyldighet. Regler om redovisning av skatt i detta fall finns i 26 kap. 8 § skatteförfarandelagen. Ett exempel när sådan redovisning aktualiseras är vid sådan införsel av beskattat bränsle från ett annat EU-land som medför skattskyldighet enligt 4 kap. 1 § 6.

En skattskyldig som lämnar en punktskattedeklaration får under redovisningsperioden fritt fördela mängderna biodrivmedel i bensin, under förutsättning att avdrag i punktskattedeklarationen för redovisningsperioden endast görs för maximalt 5 volymprocent biodrivmedel. För den som är händelseredovisningsskyldig beräknas begränsningarna i avdragsrätten utifrån förhållandena vid respektive enskild händelse som medför att skattskyldighet inträder. För det fall att en händelseredovisningsskyldigs avdragsrätt uppstår först efter redovisning skett får skattebefrielsen istället ges efter ett avdragsyrkande i samband med en begäran om omprövning.

I *tredje stycket* uppställs som ett krav för avdragsrätt att bränslet eller beståndsdelens omfattas av ett hållbarhetsbesked, jfr kommentaren till 3 a §.

I *fjärde stycket* regleras, för de fall som beståndsdelens utgörs av etanol, att skattebefrielse enligt *första stycket* endast medges om den skattskyldige har framställt eller anskaffat denna eller motsvarande mängd etanol som har hänförs till KN-nummer 2207 10 00 antingen vid import från tredje land eller vid framställning inom EU. KN-nummer 2207 10 00 är odenaturerad etanol. Det är därigenom möjligt att tillämpa avdragsrätten enligt *första stycket* för denaturerad etanol med KN-nummer 2207 20 00 så länge den skattskyldige anskaffat motsvarande mängd etanol som har importerats eller framställts inom EU i odenaturerad form. Bestämmelsen har sin grund i Europeiska kommissionens statsstödsbeslut i ärende N112/2004 (EUT C 209, 31.8.2006) där den skattelättnad för låginblandad etanol som godkänts av kommissionen villkoras av att etanolen är klassificerad som odenaturerad etanol under KN-nr 2207 10 00. Syftet med villkoret är att säkerställa att importerad etanol tas in till EU under sådan tullsats att etanolen genom denna kostnadsökning inte över-

kompenseras i förhållande till det fossila bränslet som den ersätter. För att uppnå en lika behandling med etanol som framställts inom EU ska motsvarande krav på klassificering som odenaturerad etanol också gälla för EU-producerad etanol.

Villkoret i fjärde stycket syftar alltså till att säkerställa en viss marginal i beräkningen av om överkompensation sker. Detta innebär endast att etanolen i något skede, antingen vid importtillfället eller i det ögonblick då den framställts inom EU, ska ha kunnat rubriceras som odenaturerad. För att medges avdrag för skatt på en viss mängd etanol ska den skattskyldige kunna visa att han anskaffat en sådan mängd etanol som varit odenaturerad i något sådant skede som nyss angetts.

Villkoret reglerar alltså inte i sig hur etanolen ska vara klassificerad när den anskaffas av en drivmedelsproducent och av honom blandas in i t.ex. bensin. I Sverige finns regler i annan lagstiftning än LSE om hantering av etanol. Dessa bestämmelser syftar till att undvika att större mängder etanol än nödvändigt transporteras runt i samhället i odenaturerat skick. Bestämmelserna i alkohollagen (2010:1622) är utformade med inriktning på att etanol ska vara denaturerad så tidigt som möjligt i hanteringskedjan. Vidare omfattas etanol av lagen (1994:1564) om skatt på alkohol. I denna lag finns bestämmelser om undantag från alkoholskatt om etanolen antingen är fullständigt denaturerad eller ingår i en vara som inte är avsedd att ätas eller drickas, under förutsättning att ingående etanol är denaturerad i enlighet med någon EU-medlemsstats krav.

3 d §

Paragrafen, som är ny, föranleds av förslaget i 6.22 om framtida hantering av ekonomiska styrmedel för biodrivmedel.

Genom denna nya paragraf regleras skattebefrielsens omfattning för den beståndsdel som framställts av biomassa och som låginblandas i dieselolja. Av paragrafen framgår att avdrag får göras för hela koldioxidskatten och 84 procent av energiskatten för den beståndsdel som framställts av biomassa och som låginblandas i dieselolja eller annat motorbränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3.

Avdragsrätten är begränsad och kan maximalt uppgå till 5 volymprocent biodrivmedel (dvs. en beståndsdel som framställts av biomassa) av den

totala mängd dieselolja som omfattas av den aktuella skattedeklarationen. Vid beräkningen av begränsningen sammanräknas samtliga biodrivmedel, med undantag för bränslen som har samma KN-nummer som fossil diesel men som framställts av biomassa, t.ex. syntetiska motorbränslen och hydrerade vegetabiliska oljor och fetter, s.k. HVO, som den skattskyldige redovisar i deklarationen. Av huvudreglerna i 26 kap. 6 och 10 §§ skatteförfarandelagen följer att energiskatt och koldioxidskatt redovisas i en skattedeklaration för redovisningsperioder, som var och en vanligtvis omfattar en kalendermånad. Upplagshavare, registrerad varumottagare och lagerhållare redovisar skatten på detta sätt. Mer undantagsvis kan dock förekomma att en skattedeklaration i stället lämnas för varje händelse som medför skattskyldighet. Regler om redovisning av skatt i detta fall finns i 26 kap. 8 § skatteförfarandelagen. Ett exempel när sådan redovisning aktualiseras är vid sådan införsel av beskattat bränsle från ett annat EU-land som medför skattskyldighet enligt 4 kap. 1 § 6.

En skattskyldig som lämnar en punktskatte-deklaration får under redovisningsperioden fritt fördela mängderna biodrivmedel i dieselolja, under förutsättning att avdrag i punktskatte-deklarationen för redovisningsperioden endast görs för maximalt 5 volymprocent biodrivmedel. För den som är händelseredovisningsskyldig beräknas begränsningarna i avdragsrätten utifrån förhållandena vid respektive enskild händelse som medför att skattskyldighet inträder. För det fall att en händelseredovisningsskyldigs avdragsrätt uppstår först efter redovisning skett får skattebefrielsen uppnås efter ett avdragsyrkande i samband med en begäran om omprövning.

I tredje stycket uppställs som ett krav för avdragsrätten att bränslet eller beståndsdelens omfattas av ett hållbarhetsbesked, jfr kommentaren till 3 a §.

4 a §

Paragrafen, som är ny, föranleds av förslaget i 6.22 om framtida hantering av ekonomiska styrmedel för biodrivmedel.

I 7 kap. finns flera bestämmelser där den skattebefrielse som åstadkoms genom avdrag i den skattskyldiges deklaration utgör ett statligt stöd enligt artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I 3 § rör det sig om vegetabiliska och animaliska oljor och fetter m.m. som bränsle för uppvärmning och i 4 § om

biogas som motorbränsle eller som bränsle för uppvärmning. Vidare regleras genom förslagen i denna lagrådsremiss skattebefrielse för biodrivmedel i de nya 3 a, 3 b, 3 c och 3 d §§. EU-kommissionen har godkänt de stödordningar som omfattas av 3 och 4 §§, se beslut i ärenden N866/2006 (EUT C 220,20.9.2007, s. 2) och N592/2006 (EUT C 303,13.12.2006, s. 79). Genom statsstödsbeslut i ärenden N N112/2004 (EUT C 209, 31.8.2006, s. 7), N 592/2006 (EUT C 303,13.12.2006, s. 79) och N539/2010 (EUT C 241, 19.8.2011, s. 5) har EU-kommissionen godkänt den nuvarande skattebefrielsen för biodrivmedel, som åstadkoms genom dispensbeslut, till och med utgången av 2013. Som anges i avsnitt 6.22.3 utgör den minskning av skattebefrielsen som föreslås i lagrådsremissen en ändring av ett befintligt stöd och åtgärden måste därför prövas och godkännas av kommissionen innan den kan träda i kraft. Det rör sig om de förslag som lämnas i 3 b, 3 c och 3 d §§. Ett statsstödsbeslut bedöms finnas i sådan tid att ändringarna av skattebefrielsen för biodrivmedel kan träda i kraft den 1 januari 2013.

Regeringen är enligt statsstödsbesluten skyldig att årligen rapportera till EU-kommissionen att någon överkompensation inte sker genom den skattelättnad som ges de aktuella bränslena alternativt för framtiden föreslå åtgärder som innebär att överkompensationen undviks. I *första stycket* i denna nya paragraf införs en skyldighet för den som gör avdrag för skatt på bränsle enligt 3–4 §§ att på begäran lämna de uppgifter regeringen behöver för denna rapportering. Uppgifterna ska lämnas till regeringen eller till den myndighet som regeringen bestämmer. Det rör sig om uppgifter som behövs för att regeringen ska kunna bedöma om överkompensation har skett och alltså kunna fullgöra sin rapporterings-skyldighet. Så vitt gäller biodrivmedel som hittills beviljats skattebefrielse genom dispensbeslut har denna uppgiftsskyldighet reglerats i dessa beslut. Det har bl.a. gällt uppgifter om teknisk beskrivning av bränslet, inklusive uppgift om ursprung, användningsområde samt olika delar av produktionskostnaden. Den närmare omfattningen av de uppgifter som den skattskyldige på begäran ska lämna avses att regleras i förordning och/eller myndighetsföreskrifter, vilket framgår av paragrafens *andra stycke*.

9 kap.

5 §

Ändringen föranleds av förslaget i 6.23 om slopad koldioxidskatt för viss värmeproduktion inom EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Första stycket ändras redaktionellt så bestämmelserna som tidigare uttryckts som ett spann i stället skrivs ut. Den tidigare hänvisningen till andra–fjärde styckena ändras med anledning av att ett nytt tredje stycke införs varpå de nuvarande tredje till femte styckena blir fjärde, femte respektive sjätte styckena. I tredje stycket utvidgas den skattebefrielse som avses i andra stycket 1 för leveranser till tillverkningsprocess i viss industriell verksamhet. Utöver den energiskattebefrielse som följer av första stycket 1 kan en värmeleverantör vid vissa leveranser erhålla en högre koldioxidskattebefrielse än vad som annars skulle följa av andra stycket 1.

Av allmänna principer följer att återbetalning och avdrag inte kan medges med högre belopp än det skattebelopp som belöper på det bränsle som avdraget respektive återbetalningen avser, dvs. en skattskyldig som kan erhålla sex procent koldioxidskattebefrielse med stöd 6 a kap. 1 § 17 b och 7 kap. 1 § första stycket 4 kan endast medges resterande 94 procent koldioxidskattebefrielse genom återbetalning med stöd av 9 kap. 5 § andra stycket LSE.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG¹³⁹ har givits sin senaste lydelse genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser¹⁴⁰, det s.k. handelsdirektivet. I bilaga I till handelsdirektivet uppräknas i tabellform de verksamhetskategorier som

¹³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 25.10.2003, s. 32, Celex 32003L0087).

¹⁴⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (EUT L 140, 5.6.2009, s. 63, Celex 32009L0029).

omfattas av handelssystemet. Som sådan verksamhetskategori avses bl.a. förbränning av bränsle i en anläggning med en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 MW (med undantag av anläggningar för förbränning av farligt avfall och kommunalt avfall). Den typen av förbränningsanläggning utgör emellertid inte i sig sådan industriell verksamhet för vilken återbetalning kan erhållas genom 9 kap. 5 §. Återbetalning enligt de förmånligare reglerna i tredje stycket kan alltså endast medges i de fall värmen levererats till en mottagare vars industriella verksamhet omfattas av någon av de industriella verksamhetskategorierna som räknas upp i bilaga I till handelsdirektivet. Det kan t.ex. röra sig om framställning av pappersmassa av trä eller andra fibermaterial.

För återbetalning enligt aktuell bestämmelse är en förutsättning att bränsle åtgått för värme som levererats. Den verksamhetsutövare som både framställer och förbrukar värme i en annan industrianläggning inom handelssystemet än som ryms i de sektorer som utpekats i bilaga I till handelsdirektivet är därför i stället hänvisad till den möjlighet till skattenedsättning som följer av 6 a kap. 1 § 9 LSE. Detta kan vara aktuellt för tillverkningsindustri som förses med värme från egna förbränningspannor vilka direkt genom sin effekt eller genom anslutning till fjärrvärmenät kommit att omfattas av handelssystemet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringarna i LSE träder i kraft den 1 januari 2013 och tillämpas från och med detta datum. Förslagen till lag om ändring i lagen (2009:1496) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi samt lag om ändring i lagen (2009:1497) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi förändrar redan beslutade lagändringar med ikraftträdande den 1 januari 2013 respektive 1 januari 2015.

Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Detta innebär att äldre bestämmelser är tillämpliga då skattskyldighet inträtt före ikraftträdandet.

För energi- och koldioxidskattebefrielse motsvarande biobaserad beståndsdel i motorbränsle för vilka skattskyldighet inträder före årsskiftet erhålls skattebefrielse enligt 7 kap. 5 a § i den omfattning som följer av de enskilda dispensbeslut som regeringen meddelat med stöd av 2 kap. 12 §. För avdrag för energi- och

koldioxidskatt enligt 7 kap. 3 c § på bränsle motsvarande skatt på i bränslet ingående beståndsdel framställd av biomassa, medges skattebefrielse upp till 5 volymprocent beräknad per redovisningsperiod utifrån beståndsdel i bränsle för vilka skattskyldighet och redovisningsskyldighet inträtt efter årsskiftet.

6.37.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift

3 §

Ändringen, som föranleds av förslaget i 6.5 om förändrade nivåer för socialavgifter, innebär att den allmänna löneavgiften från och med den 1 januari 2013 uppgår till 9,88 procent.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

De nya bestämmelserna föreslås enligt *första punkten* träda i kraft den 1 januari 2013. Enligt den *andra punkten* ska bestämmelsen tillämpas på lön eller annan ersättning som betalas ut efter den 31 december 2012. I *tredje punkten* anges att bestämmelsen också tillämpas på inkomst som uppstår efter den 31 december 2012. Om beskattningsåret omfattar tid såväl före som efter ikraftträdandet ska, om den avgiftsskyldige inte visar annat, så stor del av beskattningsårets inkomst anses hänförlig till tiden efter den 31 december 2012 som svarar mot förhållandet mellan den del av beskattningsåret som infaller under denna tid och beskattningsåret.

6.37.4 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

11 kap.

14 §

Ändringen i paragrafens *första stycke* 3, som föranleds av förslaget i avsnitt 6.3, innebär en höjning av värdegränsen under vilken förmån av minnesgåva får ges skattefritt.

24 kap.

1 §

Ändringen föranleds av förslaget i 6.17.14 om effektivare ränteavdragsbegränsningar.

Paragrafen ändras på så sätt att hänvisningen till 10 a–10 e §§ utökas till att avse 10 a–10 f §§.

10 a §

Ändringarna föranleds av förslaget i 6.17.10 om effektivare ränteavdragsbegränsningar.

Första stycket 1 ändras på så sätt att det är tillräckligt att ett av företagen, direkt eller indirekt, genom ägarandel eller på annat sätt har ett *väsentligt* inflytande i det andra företaget för att de ska anses vara i intressegemenskap med varandra. Uttrycket *väsentligt* inflytande innebär att i vart fall en ägarandel strax under 50 procent kan beaktas.

I övrigt görs även vissa följdändringar med anledning av att nuvarande 10 e § ska betecknas 10 f §, att det införs en ny paragraf, 10 e § samt att begreppet delägarrätt inte längre omnämns i 10 b §.

10 b §

Ändringarna föranleds av förslaget i 6.17.9 om effektivare ränteavdragsbegränsningar.

De nuvarande ränteavdragsbegränsningsreglerna gäller ränteutgifter till företag inom en intressegemenskap till den del skulden avser ett förvärv av en delägarrätt från ett företag som ingår i intressegemenskapen. Ändringen i nuvarande första stycket innebär att ränteavdragsbegränsningsreglerna utvidgas till att gälla ränteavdrag avseende alla lån inom en intressegemenskap. I övrigt görs även följdändringar med anledning av att nuvarande 10 e § ska betecknas 10 f § och att det införs en ny paragraf, 10 e §.

Mot bakgrund av att reglerna föreslås utvidgas till att gälla alla interna lån kommer nya interna lån som ersätter tillfälliga externa lån att omfattas av regelverket. Bestämmelsen i nuvarande andra stycket om att avdrag inte får göras för ränteutgifter om en tillfällig skuld till ett företag som inte ingår i intressegemenskapen – helt eller delvis – ersätts med en skuld till ett företag i intressegemenskapen blir därmed obehövlig och slopas därför. En regel avseende tillfälliga externa lån föreslås dock i 10 e § andra stycket sista meningen vid tillämpning av ventilen (se vidare kommentaren till den paragrafen).

10 c §

Ändringarna föranleds av förslaget i 6.17.14 om effektivare ränteavdragsbegränsningar.

Enligt den befintliga regeln om s.k. back-to-back-lån omfattas en skuld till ett utomstående företag som avser ett förvärv av en delägarrätt

från ett företag i intressegemenskapen av ränteavdragsbegränsningarna. Paragrafen ändras på så sätt att tillämpningsområdet utökas till att även gälla externa förvärv av delägarrätter som efter förvärvet ingår i intressegemenskapen. Detta kommer till uttryck genom att ränteavdragsbegränsningsreglerna även omfattar en extern skuld om skulden kan anses ha samband med en extern fordran och avser ett förvärv av en delägarrätt från ett företag i intressegemenskapen eller i ett företag som efter förvärvet ingår i intressegemenskapen. I övrigt görs även följdändringar med anledning av att nuvarande 10 e § ska betecknas 10 f § och att det införs en ny paragraf, 10 e §.

10 d §

Ändringarna föranleds av förslagen i 6.17.11 och 6.17.12 om effektivare ränteavdragsbegränsningar.

Bestämmelsen i nuvarande första stycket punkten 2, den s.k. ventilen, flyttas till den nya 10 e §.

Första stycket motsvarar första stycket 1, den s.k. tioprocentsregeln, i den nuvarande paragrafen. Enligt tioprocentsregeln ska avdrag göras för ränteutgifter avseende sådana skulder som avses i 10 b § om inkomsten som motsvarar ränteutgiften skulle ha beskattats med minst tio procent enligt lagstiftningen i den stat där det företag inom intressegemenskapen som faktiskt har rätt till inkomsten hör hemma, om företaget bara skulle ha haft den inkomsten. Bestämmelsen ändras inte, men kommer på grund av den föreslagna ändringen i 10 b § att gälla alla interna lån.

Det nuvarande andra stycket upphävs och ersätts av ett nytt andra stycke. Enligt den nuvarande bestämmelsen får tioprocentsregeln inte tillämpas om det företag inom intressegemenskapen som faktiskt har rätt till inkomsten har möjlighet att få avdrag för utdelning, om Skatteverket kan visa att såväl förvärvet som den skuld som ligger till grund för ränteutgifter till övervägande del inte är affärsmässigt motiverade. Nämda bestämmelse ersätts av en ny bestämmelse i tredje stycket.

I det nya *andra stycket* införs en bestämmelse som i sak avser att motsvara tioprocentsregeln i första stycket för bl.a. de livförsäkringsföretag och pensionsstiftelser som är skattskyldiga till avkastningsskatt. Bestämmelsen är endast avsedd att tillämpas till den del inkomsten beskattas

med avkastningsskatt eller på ett likartat sätt hos mottagaren. Om räntan beskattas med inkomstskatt hos en i övrigt avkastningsbeskattad mottagare gäller således fortfarande bestämmelsen i första stycket, dvs. tioprocentsregeln. Bestämmelsen innebär att ränteutgifter avseende en skuld till ett företag i intressegemenskapen ska dras av under vissa förutsättningar.

Enligt *första punkten* i andra stycket krävs att det företag inom intressegemenskapen som innehar fordran och har rätt till ränteinkomsten som motsvarar ränteutgiften är skattskyldigt till avkastningsskatt enligt 2 § 1–3 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel, dvs. svenska livförsäkringsföretag och pensionsstiftelser samt utländska livförsäkringsföretag och tjänstepensionsinstitut som bedriver verksamhet från fast driftställe i Sverige. Utländska livförsäkringsföretag och tjänstepensionsinstitut som bedriver verksamhet från fast driftställe i Sverige är enbart skattskyldiga till avkastningsskatt avseende sådana tillgångar och skulder som är hänförliga till den i Sverige bedrivna försäkringsrörelsen eller tjänstepensionsverksamheten. En förutsättning för att dessa företag ska kunna tillämpa bestämmelserna i andra stycket är att såväl fordran som ränteintäkter avseende det skuldförhållande där avdrag yrkas för en ränteutgift är hänförliga till den verksamhet i Sverige som beskattas med avkastningsskatt.

Bestämmelsen är även tillämplig på utländska företag som beskattas schablonmässigt på ett sätt som liknar den svenska beskattningen med avkastningsskatt. Med beskattas på ett likartat sätt menas att företaget ska vara skattskyldigt till en schablonmässigt beräknad skatt där skatteuttaget beräknas utifrån värdet av den skattskyldiges tillgångar. Dessutom krävs att den schablonmässigt beräknade skatten ersätter konventionell beskattning för den verksamhet som omfattas av schablonbeskattningen, och att det således inte tas ut någon direkt skatt på t.ex. avkastning och kapitalvinster inom denna verksamhet. För att bestämmelsen ska vara tillämplig för ett sådant utländskt företag krävs, utöver att beskattningen ska ske på ett likartat sätt, att den skatt som faktiskt ska betalas av företaget tas ut på lägst en nivå som motsvarar avkastningsskatt enligt de svenska reglerna. Med att skatten minst ska motsvara avkastningsskatten menas att den ska ligga på en nivå som

minst motsvarar beskattning med avkastningsskatt enligt den lägre skattesats som anges i 9 § lagen om avkastningsskatt på pensionsmedel, dvs. 15 procent.

Enligt *andra punkten* i andra stycket krävs att den ränta som under beskattningsåret har belöpt på skulden i genomsnitt inte överstiger 250 procent av den genomsnittliga statslåneräntan under kalenderåret närmast före beskattningsåret. Vid denna nivå på räntan anses avkastningsskatten motsvara en beskattning med minst tio procent hos den som har rätt till ränteinkomsten enligt vad som sägs i tioprocentsregeln.

Att räntan som har belöpt på skulden i ett visst fall har överstigit 250 procent av den genomsnittliga statslåneräntan under kalenderåret närmast före beskattningsåret innebär dock inte per automatik att ränteutgifterna inte får dras av. Om företagen i en intressegemenskap där långgivaren beskattas schablonmässigt anser att ett skuldförhållande med en högre ränta är affärsmässigt motiverat har de alltid möjlighet att få rätten till avdrag för ränteutgifterna prövad enligt ventilen i 10 e §.

Ett nytt *tredje stycke* införs. Enligt detta ska avdrag enligt första eller andra stycket inte göras om det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån. Med "huvudsaklig" avses i inkomstskattelagen cirka 75 procent eller mer (prop. 1999/2000:2 del 1 s. 505).

Undantaget gäller generellt för alla företag som omfattas av ränteavdragsbegränsningsreglerna. Det gäller således även för lån som omfattas av kompletteringsregeln i andra stycket. Detta innebär att ett skuldförhållande kan ifrågasättas även om räntan uppgår till den enligt kompletteringsregeln acceptabla nivån. Undantaget gäller vidare för alla interna lån. Vid bedömningen av om det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån ska hela skuldförhållandet beaktas, dvs. en prövning ska göras utifrån både gäldenärens och borgenärens perspektiv. Som *Lagrådet* tar upp i sitt yttrande kan prövningen enligt bestämmelsen ske av en specifik skuld mellan en långgivare och en låntagare. En allsidig bedömning ska dock göras även av kringliggande omständigheter om det framstår som sannolikt att de har påverkat det valda

förfarandet. I samband med det kan det finnas skäl att beakta låntagarens hela skuldsituation. Avsikten är att avdrag inte ska få göras för ränteutgifter om de relevanta transaktionerna inte har genomförts av sunda affärsmässiga skäl.

Omständigheter som bör beaktas är t.ex. om det handlar om slussning, kapitalets ursprung eller att det handlar om egenupparbetade medel som lånas ut. Andra omständigheter som bör beaktas är beskattningsnivån hos mottagaren av räntan. För företag mellan vilka det föreligger koncernbidragsrätt anses ränteutgiften inte ge upphov till någon väsentlig skatteförmån. Bestämmelsen behandlas utförligare i allmänmotiveringen, där bl.a. investmentbolagens särskilda situation med hänsyn till substansrabatten tas upp. Ytterligare vägledning för bedömningen av om det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån kan även hämtas från vad som anges om när ett skuldförhållande ska anses som affärsmässigt vid tillämpning av ventilen. Till exempel kortfristiga skulder ska normalt sett anses vara affärsmässigt motiverade. Detta innebär att normal cash-pool-verksamhet inte kommer att omfattas av undantaget från tioprocentregeln. Ett skuldförhållande som hade varit huvudsakligen affärsmässigt motiverat enligt ventilen kommer inte samtidigt att kunna ifrågasättas med stöd av undantaget i tredje stycket. Omvänt kommer ett skuldförhållande som huvudsakligen har uppkommit för att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån inte samtidigt kunna vara huvudsakligen affärsmässigt motiverat. Den omständigheten att det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit ska vara att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån för att undantaget ska vara tillämpligt innebär dock att det kan uppkomma situationer där avdrag får göras med stöd av tioprocentregeln eller kompletteringsregeln för schablonbeskattade företag trots att företaget, om det hade varit aktuellt, inte hade kunnat visa att skuldförhållandet är huvudsakligen affärsmässigt motiverat. I dessa fall kommer avdrag att medges med stöd av tioprocentregeln eller den kompletterande regeln för schablonbeskattade företag. Regleringen innebär således att det föreligger ett visst säkerhetsavstånd mellan undantaget i tredje stycket och ventilen.

Med hänsyn till att ränteavdragsbegränsningsreglerna föreslås gälla alla interna lån innebär det även att interna lån som ersätter s.k. tillfälliga externa lån omfattas av reglerna. Sådana lån omfattas därmed även av ändringen i tioprocentregeln utan särskild reglering. De omfattas även av den kompletterande regeln för schablonbeskattade företag.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med förslag från Lagrådet.

10 e §

Paragrafen, som är ny, föranleds av förslaget i 6.17.13 om effektivare ränteavdragsbegränsningar.

Nuvarande 10 e § har bytt beteckning till 10 f § och ändras.

Den nuvarande bestämmelsen i 10 d § första stycket punkten 2, dvs. den s.k. ventilen, placeras i denna paragraf. Enligt ventilen i dess nuvarande lydelse ska avdrag göras om såväl det interna förvärvet som den interna skuld som ligger till grund för ränteutgifterna är huvudsakligen affärsmässigt motiverade.

Av det nya *första stycket* framgår att även om förutsättningarna i 10 d § första eller andra stycket, dvs. den s.k. tioprocentregeln eller den kompletterande regeln för schablonbeskattade företag, inte är uppfyllda ska ränteutgifter avseende sådana skulder som avses i 10 b § dras av om företaget kan visa att det skuldförhållande som ligger till grund för ränteutgifterna är huvudsakligen affärsmässigt motiverat. Detta stycke gäller således alla lån mellan företag inom en intressegemenskap. I likhet med vad som gäller i 10 d § har ordet ”skulden” bytts ut mot ”skuldförhållandet”. Vid bedömningen av om ett skuldförhållande är huvudsakligen affärsmässigt motiverat ska samtliga omständigheter som har samband med skulden beaktas. Som redan framfördes i förarbetena till den befintliga lagstiftningen (prop. 2008/09:65 s. 68) bör det t.ex. beaktas om intressegemenskapen bedriver reell ekonomisk verksamhet i det land där mottagaren av räntebetalningen är etablerad samt om ränteutgifterna är anmärkningsvärt stora jämfört med vad som betalats i samband med lån till företag i andra länder med högre beskattning. I allmänmotiveringen tas ytterligare omständigheter upp som bör beaktas, bl.a. hur strukturen ser ut, kapitalets ursprung och om olika former av hybridinstrument eller hybrid-

företag har använts på ett sätt som leder till en förmånlig skattesituation.

Kortfristiga skulder ska normalt sett anses vara affärsmässigt motiverade. När det gäller avdrag för ränta som ett företag i Sverige betalar ut från en cash-pool (avseende en deposition i cash-poolen) bör skuldförhållandet normalt sett anses som huvudsakligen affärsmässigt motiverat. Detta gäller dock bara under förutsättning att det rör sig om normal cash-pool-verksamhet. Om företaget som innehar cash-poolen i stället är mottagare av räntebetalningen och beskattningen understiger tio procent får omständigheterna i det enskilda fallet avgöra om förhållandena är huvudsakligen affärsmässigt motiverade. En effektiv likviditetshantering inom en koncern är ett exempel på ett affärsmässigt skäl för ett skuldförhållande.

Bestämmelsen behandlas utförligare i allmänmotiveringen där bl.a. kommunernas särskilda finansiering behandlas.

Av första stycket framgår även att en skärpning av tillämpningsområdet för ventilen görs genom att den endast får tillämpas om det företag som faktiskt har rätt till inkomsten som motsvarar räntekostnaden är ett företag som hör hemma i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller i en stat med vilken Sverige har ingått skatteavtal som inte är begränsat till att omfatta vissa inkomster, om företaget omfattas av avtalets regler om begränsning av beskattningsrätten och har hemvist i denna stat enligt avtalet. Skälen för denna avgränsning framgår av allmänmotiveringen.

Om skulden avser ett förvärv av en delägar rätt från ett företag som ingår i intressegemenskapen eller i ett företag som efter förvärvet ingår i intressegemenskapen ska företaget enligt andra stycket även visa att förvärvet är huvudsakligen affärsmässigt motiverat för att avdrag ska få göras med stöd av ventilen. I normala fall kan det antas att externa förvärv sker av affärsmässiga skäl när förvärvet sker från en oberoende part.

Med hänsyn till att ränteavdragsbegränsningsreglerna ska gälla alla interna lån innebär det att även interna lån som ersätter s.k. tillfälliga externa lån omfattas av reglerna. Regeln i andra stycket sista meningen innebär att ett lån som har ersatt ett tillfälligt externt lån också omfattas av bestämmelsen i ventilen beträffande lån avseende motsvarande förvärv av delägarätter.

Detta innebär att även förvärvet ska vara huvudsakligen affärsmässigt motiverat för att avdrag ska få göras för ränteutgiften enligt ventilen om skulden avser ett förvärv av en delägar rätt från ett företag som ingår i intressegemenskapen eller i ett företag som efter förvärvet ingår i intressegemenskapen.

Vid bedömningen av om skuldförhållandet är huvudsakligen affärsmässigt motiverat ska det särskilt beaktas om finansiering, i stället för genom ett lån från ett företag i intressegemenskapen, hade kunnat ske genom ett tillskott från det företag som har den aktuella fordran på företaget eller från ett företag som, direkt eller indirekt, genom ägarandel eller på annat sätt har ett väsentligt inflytande i det låntagande företaget. Detta framgår av *tredje stycket*. Genom tillägget tydliggörs det att finansieringsfrågan särskilt ska beaktas vid bedömningen av om skuldförhållandet är affärsmässigt motiverat. Därmed markeras det särskilt att det som regel inte handlar om ett affärsmässigt motiverat lån om långivaren t.ex. har fått ett tillskott för att kunna lämna ett lån eller om långivaren tillskjuter sin fordran till ett annat företag inom intressegemenskapen. Som framgår av bestämmelsen ska bedömningen inte bara göras utifrån det långivande och låntagande företagets situation. Det ska även beaktas om ett företag som, direkt eller indirekt, genom ägarandel eller på annat sätt har ett väsentligt inflytande i det företag som vill göra avdrag för ränteutgifter hade kunnat lämna ett tillskott till företaget. Det ska göras en bedömning i varje enskilt fall om tillskott kunnat lämnas eller inte. Omständigheter som kan påverka möjligheten att lämna tillskott är t.ex. faktiska juridiska hinder enligt lagstiftningen i det land där företaget hör hemma. Om ett företag i den krets som ska beaktas inte hade kunnat lämna tillskott ska det även beaktas om något av de övriga företagen hade kunnat göra det. Att det "särskilt" ska beaktas om tillskott hade kunnat lämnas innebär att hänsyn även ska tas till övriga relevanta omständigheter vid bedömningen av om skuldförhållandet är huvudsakligen affärsmässigt motiverat.

10 f §

Paragrafen, som är ny, föranleds av förslaget i 6.17.14 om effektivare ränteavdragsbegränsningar.

Undantagsreglerna avseende s.k. back-to-back-lån i nuvarande 10 e § flyttas till 10 f § med vissa ändringar. Av 10 c § följer att reglerna för back-to-back-lån endast gäller skulder som har samband med en fordran som ett företag i intressegemenskapen har på ett utomstående företag om skulden avser ett förvärv av en delägar rätt från ett företag som ingår i intressegemenskapen eller i ett företag som efter förvärvet ingår i intressegemenskapen.

Den s.k. tioprocentsregeln i 10 d § gäller redan enligt nuvarande bestämmelse för back-to-back-lån. I *punkten 1* görs en hänvisning även till andra stycket i 10 d §. Detta innebär att den kompletterande regeln till tioprocentsregeln som införs för företag som beskattas schablonmässigt med avkastningsskatt eller på ett likartat sätt även ska tillämpas på back-to-back-lån (se vidare kommentaren till 10 d § andra stycket). Första punkten kompletteras även med ett undantag som innebär att avdrag inte får göras om det huvudsakliga skälet till att skuldförhållandet har uppkommit är att intressegemenskapen ska få en väsentlig skatteförmån. Undantaget ska tillämpas på ett motsvarande sätt som undantaget från tioprocentsregeln och den kompletterande regeln för schablonbeskattade företag i 10 d § tredje stycket.

Punkten 2 motsvarar ventilen i 10 e §. I bestämmelsen har ordet "skulden" bytts ut mot "skuldförhållandet". Som framgår av kommentaren till 10 e § ska bedömningen göras både ur gäldenärens och borgenärens perspektiv. Samtliga relevanta omständigheter som har samband med skuldförhållandet ska beaktas. Således kan även sådana omständigheter som har samband med den externa fordringen beaktas. Av sista meningen i punkten 2, som är ny, framgår att ventilen begränsas till att bara gälla om det företag som har rätt till inkomsten hör hemma i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i en stat med vilken Sverige har ingått skatteavtal som inte är begränsat till att omfatta vissa inkomster, om företaget omfattas av avtalets regler om begränsning av beskattningsrätten och har hemvist i denna stat enligt avtalet. Se vidare kommentaren till 10 e §. Såsom framgår av kommentaren till 10 d § kommer ventilen inte att vara tillämplig samtidigt som förutsättningarna för att tillämpa undantaget från tioprocentsregeln eller den kompletterande

regeln för schablonbeskattade företag är uppfyllda.

Andra stycket i nuvarande 10 e § slopas eftersom det ersätts av undantaget i första punkten.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med förslag från *Lagrådet*.

33 kap.

8 och 16 §§

Ändringarna föranleds av förslaget i 6.16 om sänkt expansionsfondsskatt.

Procentsatsen 73,7 i de aktuella bestämmelserna motsvarar den andel av expansionsfonden som ska ha täckning i ett kapitalunderlag och motsvarar vad som återstår av de avsättningar som har gjorts till fonden sedan expansionsfondsskatten om, för närvarande, 26,3 procent har erlagts. Eftersom det nu föreslås att expansionsfondsskatten sänks med 4,3 procentenheter till 22 procent kommer det därefter att återstå 78 procent sedan skatten har betalats. Bestämmelserna ändras i enlighet med detta.

34 kap.

6 §

Ändringarna föranleds av förslaget i 6.16 om sänkt expansionsfondsskatt.

Expansionsfonden måste ha täckning i ett kapitalunderlag i näringsverksamheten som uppgår till 73,7 procent av fonden. Annorlunda uttryckt innebär det att fonden högst får uppgå till 135,69 procent ($=1/73,7$) av kapitalunderlaget. När expansionsfondsskatten sänks till 22 procent får expansionsfonden högst uppgå till 128,21 procent ($=1/78$) av kapitalunderlaget. Bestämmelsen ändras i enlighet med detta.

8 och 10 §§

Ändringarna föranleds av förslaget i 6.16 om sänkt expansionsfondsskatt.

Ändringarna är av samma slag som i 6 §.

18 och 20 §§

Ändringarna föranleds av förslaget i 6.16 om sänkt expansionsfondsskatt.

Ändringen i 18 § andra stycket första punkten och 20 § första stycket tredje strecksatsen är av samma slag som ändringarna i 33 kap. 8 och 16 §§.

42 kap.**30 §**

Ändringen föränleds av förslaget i 6.9 om höjt schablonavdrag vid uthyrning av bostäder.

Ändringen i *andra stycket* innebär att det schablonavdrag som upplåtare av privatbostadsfastigheter, privatbostäder eller hyreslägenheter får göra vid beskattningen av hyresinkomsten höjs från 21 000 kronor till 40 000 kronor. Höjningen gäller även vid beskattning av inkomster som har uppkommit vid försäljning av produkter från en privatbostadsfastighet eller privatbostad.

50 kap.**5 §**

Ändringarna föränleds av förslaget i 6.16 om sänkt expansionsfondsskatt.

Ändringarna i tredje respektive fjärde strecksatsen i första respektive andra stycket föränleds av att expansionsfondsskatten föreslås sänkas från 26,3 till 22 procent. Ändringarna i fjärde respektive femte strecksatsen i första respektive andra stycket är av samma slag som i 33 kap. 8 och 16 §§.

63 kap.**3 a §**

Paragrafen innehåller bestämmelser om beräkningen av grundavdraget för vissa skattskyldiga. Bestämmelserna innebär att grundavdraget för fysiska personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år uppgår till beloppet enligt 3 § med tillägg av ett särskilt belopp som anges för vissa inkomstintervall.

Ändringarna, som föränleds av förslaget i 6.2, innebär att det särskilda beloppet höjs så att skattesänkningen blir större.

65 kap.**8 §**

Ändringarna föränleds av förslaget i 6.16 om sänkt expansionsfondsskatt.

Ändringen innebär att expansionsfondsskatten sänks från 26,3 procent till 22 procent av det belopp som dras av vid avsättning till expansionsfond. Efter sänkningen ska följaktligen 22 procent av minskningen av expansionsfonden tillgodoräknas vid debiteringen av slutlig skatt.

10 §

Ändringen föränleds av förslaget i 6.15 om sänkt bolagsskatt.

Ändringen innebär att den statliga inkomstskatten för juridiska personer sänks med 4,3 procentenheter från 26,3 procent till 22 procent.

67 kap.**13 c §**

Ändringen föränleds av förslaget i 6.10 om utökad nedsättning av fastighetsavgiften vid nybyggnation.

Bestämmelsen i *fjärde punkten* innebär att om- eller tillbyggnad av ett småhus inte omfattas av reglerna om skattereduktion under de fem första åren efter färdigställandeåret.

Bestämmelsen ändras så att begränsningen till de fem första åren anges direkt i paragrafen i stället för indirekt genom hänvisningen till 6 § lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift. Ändringen är en följd av att avgiftsfriheten för nybyggda bostadsbyggnader enligt lagen om kommunal fastighetsavgift utsträcks till de femton första åren efter färdigställandeåret. Den ändrade lydelsen innebär inte någon ändring i sak.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkten 1. De nya bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2013 och tillämpas första gången vid beskattningen 2014, om inte något annat anges i punkterna 2–5.

Punkten 2. Bestämmelserna i 24 kap. 1, 10 a–10 d §§ i sina nya lydelse och de nya bestämmelserna i 24 kap. 10 e och 10 f §§ tillämpas på ränteutgifter som belöper sig på tiden efter den 31 december 2012, oavsett när skuldförhållandet har uppkommit. Äldre bestämmelser gäller för ränteutgifter som belöper sig på tiden före den 1 januari 2013. Bestämmelsen föränleds av förslagen i avsnitt 6.17 om effektiva ränteavdragsbegränsningar. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna i denna del behandlas närmare i avsnitt 6.17.16.

Punkten 3. Som nämnts i avsnitt 6.16 utgår vissa bestämmelser om räntefördelning och expansionsfond från storleken på näringsidkarens expansionsfond eller kapitalunderlag vid olika tidpunkter. I de fall dessa tidpunkter ligger före omvandlingen av gamla fondavsättningar (gjorda med den högre expansionsfondsskattesatsen) till nya avsättningar (gjorda med

den lägre expansionsfondsskatten och ett högre krav på kapitalunderlag) ska bestämmelserna tillämpas i sina äldre lydelse tills det är expansionsfondens eller kapitalunderlagets storlek efter omvandling av ingående fondavsättningar 2013 som har betydelse. De bestämmelser det är fråga om är 33 kap. 8 och 16 §§ samt 34 kap. 8 och 10 §§. Dessa bestämmelser ska således tillämpas i sina nya lydelse första gången vid beskattningen 2015.

Punkten 4. Vid beskattningen 2014 ska samtliga kvarvarande avdrag för avsättning till expansionsfond som har gjorts enligt äldre bestämmelser anses återförda och genast återavsatta till expansionsfond. Dessa åtgärder kommer med automatik att vidtas av Skatteverket. Vid återföringen tillämpas bestämmelserna i sina äldre lydelse och vid återavsättningen tillämpas bestämmelserna i sina nya lydelse. Av 65 kap. 8 § följer att den expansionsfondsskatt som betalats på de återförda avdragen tillgodoräknas vid debiteringen av slutlig skatt. Vid bestämmande av det belopp som expansionsfonden högst får uppgå till i samband med omvandlingen av fonden tillämpas i fråga om återavsättningen 34 kap. 6 och 10 §§ i sina äldre lydelse och vid tillämpningen av 34 kap. 13 § tillämpas 50 kap. 5 § i sin äldre lydelse. När det gäller handelsbolag tillämpas i fråga om återavsättningen inte bestämmelsen i 34 kap. 13 § andra stycket om att ökning på grund av beskattningsårets avsättning till expansionsfond som avses i 50 kap. 5 § inte ska beaktas vid bestämmandet av kapitalunderlaget. Anledningen till detta och till att 34 kap. 6 och 10 §§ samt att 50 kap. 5 § vid tillämpningen av 34 kap. 13 § ska tillämpas i sina äldre lydelse är att den skattskyldige inte ska tvingas återföra delar av återavsättningen. En konsekvens av att 50 kap. 5 § i sin äldre lydelse tillämpas vid återföringen och i sin nya lydelse vid återavsättningen är att den skattskyldiges justerade anskaffningsutgift i samband med omvandlingen av fonden kommer att minska med 4,3 procentenheter av den expansionsfond som finns vid beskattningsårets ingång.

Om den skattskyldige samma år som fonden omvandlas vill återföra hela eller delar av fonden så måste han eller hon göra det på vanligt sätt i deklarationen. Detsamma gäller om den skattskyldige kan göra och gör ytterligare avsättningar till expansionsfonden. På en sådan

avsättning tillämpas de nya bestämmelserna fullt ut.

En följd av den föreslagna regleringen är att när den slutliga skatten bestäms efter omvandlingen av fonden så kommer den skattskyldige att tillgodoföras ett belopp som motsvarar skillnaden (4,3 procentenheter) mellan den expansionsfondsskatt som belöper sig på det vid årets ingång avsatta beloppet beräknad dels enligt de nya bestämmelserna, dels enligt de gamla. Samtidigt ökar kravet på kapitalunderlag i näringsverksamheten med samma belopp, fast först vid beskattningen 2015.

Punkten 5. Innebörden av bestämmelsen är att sänkningen av bolagsskattesatsen får effekt först på beskattningsår som har påbörjats efter den 31 december 2012. För beskattningsår som har påbörjats dessförinnan kommer således den tidigare bolagsskattesatsen att användas.

6.37.5 Förslaget till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)

2 kap.

23 §

Hänvisningen till 49 kap. 16 § inkomstskattelagen (1999:1229) ändras till 48 a kap. 9 § inkomstskattelagen eftersom 49 kap. 16 § är upphävd (SFS 2002:1143) och motsvarande bestämmelse numera återfinns i 48 a kap. 9 §.

26 §

Ändringen, som föranleds av förslaget i 6.5 om förändrade nivåer för socialavgifter, innebär att nivåerna för sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna sänks till 4,35 procent. De sammanlagda arbetsgivaravgifterna uppgår således till 21,54 procent från och med den 1 januari 2013.

3 kap.

13 §

Ändringen, som föranleds av förslaget i 6.5 om förändrade nivåer för socialavgifter, innebär att nivåerna för sjukförsäkringsavgiften i egenavgifterna sänks till 4,44 procent. De sammanlagda egenavgifterna uppgår således till 19,09 procent från och med den 1 januari 2013.

3 kap.**18 §**

Ändringen i paragrafens *första stycke*, som föranleds av förslaget i 6.6 om förenklade regler vid nedsättning av egenavgifter, innebär att kravet att begäran om att avdrag ska ske i inkomstdeklarationen tas bort. Det får till följd att avdrag i fortsättningen kommer att ges automatiskt utan att någon särskild begäran behöver göras.

I *andra stycket* upphävs *fjärde punkten*. Det innebär att villkoren enligt kommissionens regelverk för stöd av mindre betydelse inte längre ska vara uppfyllda för att avdrag ska ges.

Upphävande av 19 §

Ändringen föranleds av förslaget i 6.6 om förenklade regler vid nedsättning av egenavgifter. Förslaget innebär att paragrafen upphävs och är en följd av ändringen i 18 § *andra stycket*.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen föreslås enligt *första punkten* träda i kraft den 1 januari 2013. Av *andra punkten* framgår att bestämmelsen i 2 kap. 26 § i sin nya lydelse tillämpas på ersättning som betalas ut efter den 31 december 2012. I *tredje punkten* anges att bestämmelsen i 3 kap. 13 § i sin nya lydelse tillämpas på inkomst som uppbärs efter den 31 december 2012. Om beskattningsåret omfattar tid såväl före som efter ikraftträdandet ska, om den avgiftsskyldige inte visar annat, så stor del av beskattningsårets inkomst anses hänförlig till tiden efter den 31 december 2012 som svarar mot förhållandet mellan den del av beskattningsåret som infaller under denna tid och beskattningsåret. Enligt *fjärde punkten* ska bestämmelsen i 3 kap. 18 § i sin nya lydelse tillämpas första gången i fråga om självdeklarationen vid 2013 års taxering. Detta innebär att lagen blir tillämplig på inkomster som uppbärs före ikraftträdandet och som ska taxeras år 2013. Det är således fråga om retroaktiv lagstiftning som är till fördel för den avgiftsskyldige. I *femte punkten* anges att bestämmelsen i den upphävda 3 kap. 19 § ska tillämpas i fråga om självdeklarationen vid 2011 och 2012 års taxeringar.

6.37.6 Förslaget till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)**2 kap.****9 §**

Ändringen föranleds av förslaget i 6.25 om höjning av fordonsskatten för flertalet bilar i det koldioxidbaserade systemet.

Ändringen av paragrafens *första stycke* innebär att gränsvärdet för när koldioxidbeloppet vid fordonsbeskattningen tas ut sänks från 120 till 117 gram koldioxid per kilometer vid blandad körning. Motsvarande ändring görs i paragrafens *andra stycke* som gäller för bilar som kan drivas med t.ex. etanolbränsle eller gasbränslen förutom gasol. Koldioxidbeloppen är oförändrade.

11 a §

Ändringen föranleds av förslaget i 6.24 om befrielse från fordonsskatt för nya bilar med bättre miljöegenskaper.

Ändringen av paragrafens *första stycke* innebär att skattebefrielsen utvidgas att förutom personbilar (klass I) även omfatta husbilar, lätta lastbilar och lätta bussar. Kraven för skattebefrielse skärps och samtidigt blir kraven på bilars koldioxidutsläpp relaterade till bilens vikt. Koldioxidutsläppskraven gäller för samtliga bilar som omfattas av skattebefrielsen förutom elbilar. För laddhybrider införs krav på förbrukning av elektrisk energi. För elbilar ställs fortsättningsvis samma krav på förbrukningen av elektrisk energi som tidigare. Den uppgift om förbrukningen av elektrisk energi som avses användas vid tillämpningen av skattebefrielsen är för elbilar ett blandat värde och för laddhybrider ett viktat värde. För elhybrider uppställs inte krav på förbrukningen av elektrisk energi. I övrigt ställs för skattebefrielse fortsättningsvis samma krav på bilars utsläpp som tidigare, även om hänvisningarna i första stycket har ändrats.

Skattebefrielsen gäller för bilar som är klassificerade i utsläppsklass enligt 30 eller 32 § avgasreningslagen (2011:318). Enligt nu gällande bestämmelser gäller skattebefrielsen således för bilar som är klassificerade i utsläppsklasserna Euro 5, Euro 6, El, Elhybrid eller Laddhybrid. *Första punkten* gäller således för närvarande bilar i utsläppsklass Euro 5 och Euro 6, Elhybrid och Laddhybrid. *Andra punkten* gäller för laddhybrider. Detta innebär att laddhybrider både ska uppfylla koldioxidutsläppskraven och kraven på elförbrukning. *Tredje punkten* gäller

enbart för bilar som är klassificerade i utsläppsklass El.

Till paragrafen tillkommer ett *andra stycke* som beskriver hur de viktrelaterade koldioxidutsläppskraven för en bil bestäms. Bilar som är utrustade för teknik med drift med till exempel bensin och dieselolja får högst ha ett koldioxidutsläpp som bestäms genom beräkning enligt formeln; $(95 + 0,0457 \times (\text{bilens tjänstevikt i kilogram} - 1372))$. Även bilar som har utrustas med teknik för drift med andra drivmedel kan omfattas av skattebefrielsen om kraven uppfylls.

Bilar som är utrustade med teknik för drift med etanolbränsle (E 85), naturgas och biogas tillåts släppa ut mer koldioxidutsläpp än bilar som är utrustade med teknik för andra drivmedel. För dessa bilar bestäms det högsta tillåtna koldioxidutsläppet genom beräkning enligt formeln; $(150 + 0,0457 \times (\text{bilens tjänstevikt i kilogram} - 1372))$. Till skillnad mot de nu gällande kraven för skattebefrielse, ställs inte krav på specifik tändning för att omfattas av de lindrigare kraven. Detta innebär att eventuella bilar som är utrustade med teknik för drift med dieselolja och gasbränsle kan omfattas av de lindrigare kraven för skattebefrielse.

De koldioxidutsläppskrav som gäller för hybridbilar bestäms utifrån den teknik som bilen har utrustats med för drift med drivmedel. Om bilen till exempel har utrustats med både teknik för drift med bensin och med teknik för drift med el gäller således de koldioxidkrav som uppställs enligt huvudregeln. Beräkningen av bilens högsta koldioxidutsläpp görs med ett genomsnittligt koldioxidutsläpp om 95 gram koldioxid per kilometer. Om det är en laddhybrid krävs dessutom att bilen inte förbrukar mer elektrisk energi än 37 kWh per 100 kilometer. Om bilen till exempel har utrustats med både teknik för drift med bensin och biogas gäller de generösare koldioxidkraven som uppställs för bilar som utrustats med teknik för drift med etanolbränsle eller annat gasbränsle än gasol. Beräkningen av bilens högsta koldioxidutsläpp görs då med ett genomsnittligt koldioxidutsläpp om 150 gram koldioxid per kilometer.

Vid beräkningen av det högsta tillåtna koldioxidutsläppet används bilens tjänstevikt enligt uppgift i vägtrafikregistret.

Till paragrafen tillkommer ett *tredje stycke* som anger vilken uppgift om bilens koldioxidutsläpp som avses användas vid en

jämförelse med det högsta tillåtna koldioxidutsläpp som gäller för en bil, om bilen är utrustad med flera driftstekniker.

Om uppgift om bilens koldioxidutsläpp saknas i vägtrafikregistret och det inte finns någon tillförlitlig utredning om bilens koldioxidutsläpp, ska bilens koldioxidutsläpp bestämmas enligt samma principer som när vägtrafikskatten bestäms. Detta regleras i 4 kap. 10 § vägtrafikskattelagen.

Paragrafen har utformats i enlighet med lagrådets förslag.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringarna föreslås enligt *första punkten* träda i kraft den 1 januari 2013. De ändrade kraven för fordonsskattebefrielse i 11 a § gäller enligt *andra punkten* endast för bilar som blivit skattepliktiga för första gången efter ikraftträdandet. Bilar som har blivit skattepliktiga för första gången innan ändringen har trätt i kraft och som eventuellt uppfyller kraven för skattebefrielse enligt de ändrade bestämmelserna omfattas således inte av skattebefrielsen. En ändring av kraven för skattebefrielse ska emellertid inte påverka de personbilar som redan omfattas av skattebefrielsen enligt de nuvarande reglerna. För dessa gäller således skattebefrielsen till dess att femårsperioden löpt ut.

6.37.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift

3 §

Ändringen föranleds av förslaget i 6.9 om sänkt fastighetsavgift för hyreshusenheter.

Första stycket c ändras på så sätt att den procentsats av taxeringsvärdet med vilken beloppet per bostadslägenhet jämförs sänks från 0,4 till 0,3 procent av taxeringsvärdet samtidigt som det belopp per bostadslägenhet för 2008 som för varje efterföljande kalenderår ska indexeras med inkomstbasbeloppets förändring sänks från 1 200 till 1 027 kronor.

6 §

Ändringen föranleds av förslaget i 6.10 om utökad nedsättning av fastighetsavgiften vid nybyggnation.

Nedsättningen av kommunal fastighetsavgift för nybyggda bostäder ändras så att

fastighetsavgiften är helt nedsatt i stället för nedsatt till hälften år 6–10 efter byggnadens beräknade värdeår och dessutom helt nedsatt år 11–15 efter värdeåret. Paragrafen ändras även redaktionellt genom att ordet ”åsatts” byts ut mot modernare uttryck. Sistnämnda ändring innebär inte någon förändring i sak.

6.37.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1469) om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

2 kap.

10 §

Ändringen föranleds av förslaget i 6.25 om ändring av fordonsskatten för dieseldrivna bilar i det koldioxidbaserade systemet.

Ändringen av paragrafens första stycke innebär att den bränslefaktor som ska multipliceras med summan av fordonsskattens grundbelopp och koldioxidbeloppet minskar från 2,4 till 2,33.

6.37.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1472) om ändring i lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt

Bilagan

Ändringen föranleds av förslaget i 6.25 om höjning av fordonsskatten i det viktbaserade systemet.

Ändringen innebär att fordonsskatten i det viktbaserade systemet genomgående höjs med 60 kronor för personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar som omfattas av det viktbaserade systemet vid fordonsbeskattningen. Denna ändring gäller således för de personbilar som är av fordonsår 2005 eller äldre, förutom de personbilar som uppfyller avgaskraven för miljöklass 2005, samt för de husbilar, lätta lastbilar och lätta bussar som har tagits i bruk före 1 januari 2011.

6.37.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1496) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

6 a kap.

1 §

Ändringen föranleds av förslaget i 6.23 om slopad koldioxidskatt för viss värmeproduktion inom EU:s system för handel med utsläppsrätter.

I punkten 17 regleras skattebefrielse för bränslen som förbrukas för framställning av värme i en anläggning som omfattas av handelssystemet. Befrielsen medges endast i den mån skattebefrielse inte följer av tidigare punkter. I *punkten 17 a* ändras nivån för koldioxidskattebefrielsen för förbrukning i kraftvärmeproduktion i en anläggning som ingår i handelssystemet.

6.37.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1497) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

6 a kap.

1 §

Ändringen föranleds av förslaget i 6.23 om slopad koldioxidskatt för viss värmeproduktion inom EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Se kommentaren till detta lagrum under förslaget till lag om ändring i lagen (2009:1496) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.

2 §

Ändringen föranleds av förslaget i 6.23 om slopad koldioxidskatt för viss värmeproduktion inom EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Se kommentaren till detta lagrum under förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.

9 kap.

5 §

Ändringen föranleds av förslaget i 6.23 om slopad koldioxidskatt för viss värmeproduktion inom EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Se kommentaren till detta lagrum under förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.

6.37.12 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

31 kap.

Upphävande av 26 §

Ändringen föranleds av förslaget i 6.6 om förenklade regler vid nedsättning av egenavgifter. Paragrafen upphävs till följd av ändringarna i 3 kap. 18 § socialavgiftslagen (2000:980).

58 kap.

2 §

Ändringen i *första stycket* är en följd av förslaget i 6.15 att den statliga inkomstskatten för juridiska personer sänks med 4,3 procentenheter från 26,3 procent till 22 procent. Motsvarande ändring gjordes i 11 kap. 11 a § skattebetalningslagen (1997:483) vid den tidigare bolagsskattesänkningen (bet. 2008/09:SkU19, bilaga 3, rskr. 2008/09:114, SFS 2008:1345).

Punkten 22 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Ändringen föranleds av förslaget i 6.6 om förenklade regler vid nedsättning av egenavgifter. Enligt denna punkt gäller den upphävda lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter alltjämt för 2013 och tidigare års taxeringar. Enligt 3 kap. 17 a § nämnda lag ska den som begär avdrag vid beräkningen av egenavgifter enligt 3 kap. 18 § socialavgiftslagen (2000:980) lämna uppgift om vissa stöd av mindre betydelse som beviljats den uppgiftsskyldige samt de övriga uppgifter som behövs för att Skatteverket ska kunna bedöma om den uppgiftsskyldige har rätt till avdrag. Förslaget innebär att denna uppgiftsskyldighet i självdeklarationen upphävs vid 2013 års taxering. En ändring av denna punkt av övergångsbestämmelserna behöver därför göras.

Ändringen innebär att ett nytt *femte stycke* införs och som anger att uppgiftsskyldigheten enligt 3 kap. 17 a § nämnda lag inte ska gälla vid 2013 års taxering.

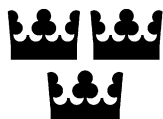
Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkten 1. Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2013.

Punkten 2. Bestämmelserna i 58 kap. 2 § i sin nya lydelse tillämpas i fråga om avyttringar av andelar i skalbolag som sker efter utgången av 2012. Om skalbolagsdeklarationen till någon del avser tid före ikraftträdandet, ska dock vid beräkningen av säkerhetens storlek enligt 58 kap. 2 § första stycket procenttalet 26,3 användas i stället för 22. Äldre bestämmelser i 58 kap. 2 § gäller i fråga om avyttringar som har skett före ikraftträdandet.

7

Inkomster



7 Inkomster

Sammanfattning

- Det dämpade konjunkturläget medför att de totala skatteintäkterna bedöms öka jämförelsevis svagt 2012. Intäkterna från skatt på konsumtion väntas öka relativt måttligt, samtidigt som intäkterna från skatt på kapital beräknas minska.
- År 2013–2016 bedöms skatteintäkterna öka snabbare igen i takt med att konjunkturläget förbättras.
- I förhållande till prognosen i 2012 års ekonomiska vårproposition har prognosen för de totala skatteintäkterna reviderats ned för samtliga prognosår, främst till följd av att intäkterna från skatt på kapital har reviderats ned.

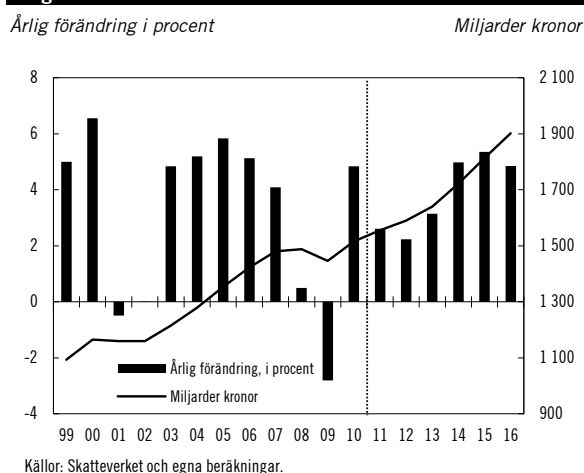
7.1 Offentliga sektorns skatteintäkter

Svensk ekonomi bromsade in kraftigt under slutet av 2011 men under första halvåret 2012 har svensk BNP ökat snabbt. Tillväxten i omvärlden är dock fortfarande svag, vilket tyder på en dämpad ekonomisk utveckling i Sverige under återstoden av 2012. I takt med att osäkerheten kring det statsfinansiella läget i Europa minskar under 2013 bedöms tillväxten efter hand öka allt snabbare. När osäkerheten klingar av finns utrymme för svenska hushåll och företag att öka sin konsumtion och sina investeringar.

Trots en relativt stark utveckling av lönesumman, och därmed av intäkterna från skatt på arbete, ökade de totala skatteintäkterna sam-

mantaget måttligt 2011. Det berodde på att intäkterna från skatt på konsumtion ökade långsamt och att intäkterna från skatt på kapital bedöms ha minskat. De lägre intäkterna från skatt på kapital beror på att intäkterna från hushållens kapitalinkomster beräknas ha minskat till följd av lägre kapitalvinster och högre skatteavdrag för utgiftsräntor. De totala skatteintäkterna bedöms öka relativt långsamt även 2012, till följd av en långsammare ökning av lönesumman och lägre intäkter från kapitalbeskattning. I takt med att BNP-tillväxten successivt ökar fr.o.m. 2013 beräknas skatteintäkterna öka snabbare.

Diagram 7.1 Totala skatteintäkter



I förhållande till prognosen i 2012 års ekonomiska vårproposition har de totala skatteintäkterna reviderats ned med mellan 8 och 14 miljarder kronor per år 2013–2016 (se tabell 7.1). Nedrevideringen beror främst på att intäkterna från skatt på kapital har reviderats ned. Det beror i sin tur på sämre vinstutsikter för företagen samt på regeringens förslag i denna proposition om sänkt bolagsskatt. Intäkterna från skatt på

arbete har däremot reviderats upp för nästan samtliga prognosår jämfört med bedömningen i vårpropositionen. Det beror på att lönesummans utveckling har reviderats upp, framför allt för 2012.

Tabell 7.1 Totala skatteintäkter jämfört med prognosen i vårpropositionen för 2012

Miljarder kronor

	Prognos					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skatt på arbete	-1	2	5	4	2	0
Skatt på kapital	2	-3	-16	-16	-14	-12
Skatt på konsumtion	-1	2	-1	0	0	5
Övriga skatter	-1	-2	-1	-1	-1	-1
Totala skatteintäkter	-1	-0	-13	-14	-12	-8

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.
Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

I tabell 7.2 finns en sammanställning av de beräknade effekterna av regeländringarna på skatteområdet mellan 2010 och 2016. Beloppen är periodiserade bruttoeffekter, dvs. de anger storleken på den initiala skatteändringen. I avsnitt 6.33 finns en utförlig beskrivning av hur de offentliga finansiella effekterna redovisas.

Tabell 7.2 Bruttoeffekter av ändrade skatte- och avgiftsregler

Miljarder kronor i förhållande till föregående år

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skatt på arbete	-14	-8	0	-1	0	0	0
Skatt på kapital	1	2	2	-14	1	0	0
Skatt på konsumtion	0	0	-5	4	0	1	0
Övriga skatter	0	-1	0	0	0	0	0
Totala skatteintäkter	-13	-7	-3	-11	1	2	0

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.
Källa: Egna beräkningar.

År 2013 beräknas de totala skatteintäkterna minska med ca 11 miljarder kronor till följd av ändrade skatteregler. De skatteändringar som regeringen föreslår i denna proposition beräknas sammantaget medföra att skatteintäkterna brutto minskar med drygt 9 miljarder kronor. Intäkterna från skatt på arbete beräknas minska med drygt 1 miljard kronor till följd av förslaget om sänkt skatt för pensionärer. Regeringen föreslår i denna proposition att bolagsskattesatsen sänks från 26,3 procent till 22 procent, samtidigt som reglerna för avdrag för ränteutgifter begränsas. Detta beräknas sammantaget leda till att skatteintäkterna från skatt på kapital minskar med ca 7 miljarder kronor fr.o.m. 2013. Skat-

teintäkterna från skatt på kapital minskar dessutom till följd av förslagen om sänkt fastighetsavgift för hyreshus och införandet av ett investeraravdrag. I denna proposition föreslår regeringen ett antal förändringar av fordonsskatten och energi- och koldioxidskatten. Tillsammans med förslaget om omvänd mervärdesskattskyldighet för skrot beräknas dessa leda till att skatteintäkterna från skatt på konsumtion blir knappt 1 miljard kronor högre.

I tabell 7.14 finns en mer detaljerad uppställning av bruttoeffekterna av regeländringarna på skatteområdet 2007–2016.

Regeringens förslag: Den beräkning av inkomsterna på statens budget för 2013 som sammanställts i bilaga 1 avsnitt 2 godkänns.

Utvecklingen på arbetsmarknaden är viktigast för hur skatteintäkterna utvecklas

Skatteintäkterna från företags- och kapitalvinster är de intäkter som uppvisar störst variation mellan åren. Det är också för dessa skatter som prognososäkerheten normalt är störst på kort sikt. På några års sikt är det emellertid utvecklingen på arbetsmarknaden som är viktigast för hur skatteintäkterna utvecklas, eftersom ca 60 procent av intäkterna utgörs av skatt på arbetsinkomster.

För att illustrera känsligheten hos beräkningarna av skatteintäkterna kan nämnas att en ökning av antal arbetade timmar med 1 procent ökar skatteintäkterna från skatt på arbete med ungefär 10 miljarder kronor. En ökning av hushållens konsumtion med 1 procent (och bibehållen sammansättning) ökar mervärdesskatteintäkterna med drygt 1,5 miljarder kronor.

7.1.1 Skatt på arbete

Skatt på arbete kan delas in i direkta och indirekta skatter. De direkta skatterna består av kommunal och statlig inkomstskatt, allmän pensionsavgift, skattereduktioner samt artistskatt. De indirekta skatterna på arbete består av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Intäkterna från skatt på arbete beräknas uppgå till 60 procent av de totala skatteintäkterna 2013.

Tabell 7.3 Skatt på arbete

Miljarder kronor om inte annat anges

	Utfall		Prognos					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Aktuell beräkning	874	908	939	979	1 026	1 079	1 128	
Utveckling (%)		0,8	3,9	3,5	4,3	4,7	5,1	4,5

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Intäkterna från skatt på arbete väntas öka från 908 miljarder kronor 2011 till 1 128 miljarder kronor 2016 (se tabell 7.3).

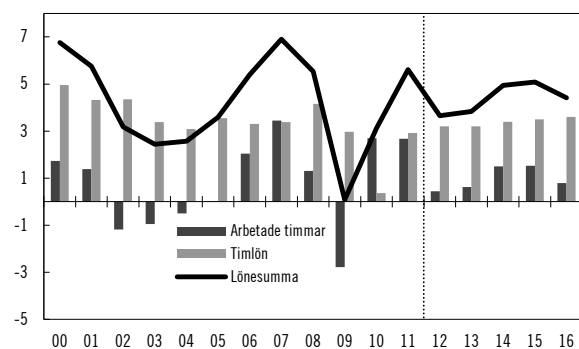
Tillväxten i lönesumman bromsar in

Utbetalda löner, dvs. lönesumman, utgör drygt 70 procent av underlaget för skatt på arbete. Det innebär att förändringen av antalet arbetade timmar och timlönen är av störst betydelse för utvecklingen av skatteintäkterna. Resterande del av skatteunderlaget består av skattepliktiga transfereringar till hushållen.

År 2011 växte lönesumman med 5,6 procent (se diagram 7.2), men till följd av det dämpade konjunkturläget väntas lönesummans tillväxt minska till 3,7 procent 2012. Återstoden av prognosperioden (2013–2016) förväntas lönesumman växa med i genomsnitt 4,6 procent per år.

Diagram 7.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma

Årlig procentuell förändring



Anm.: Den redovisade timlönen är beräknad enligt nationalräkenskapernas principer.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

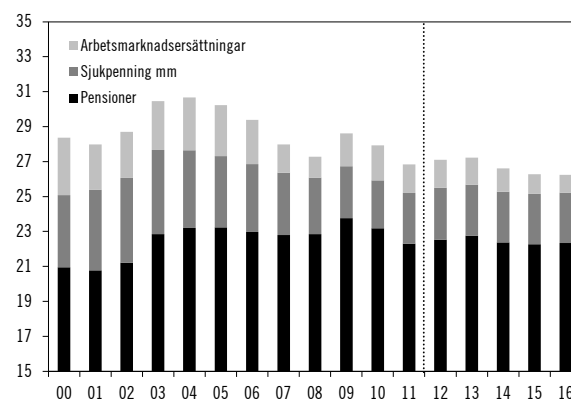
Skillnaden i ökningen av lönesumman mellan de olika åren under prognosperioden beror främst på skillnaden i utvecklingen av antalet arbetade timmar (se diagram 7.2). Antalet arbetade timmar beräknas öka med 0,4 procent 2012. År 2013–2016 väntas antalet arbetade timmar öka med i genomsnitt 1,1 procent per år. År 2012–2016 beräknas timlönen öka med i genomsnitt 3,4 procent per år (se vidare avsnitt 5).

Transfereringarna till hushållen oförändrade 2013

Prognosen för transfereringarna till hushållen baseras dels på utvecklingen av antalet pensionärer, sjukskrivna och arbetslösa, dels på löne- och prisutvecklingen, eftersom de flesta ersättningarna är kopplade till inkomst- och prisbasbelopp.

Diagram 7.3 Transfereringsinkomster som andel av underlaget för skatt på arbete

Procent



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Transfereringarna till hushållen väntas öka något som andel av skatteunderlaget 2012 (se diagram 7.3) och ligga kvar på en oförändrad nivå 2013. Den ökade andelen förklaras dels av de försämrade arbetsmarknadsutsikterna, vilket ökar de arbetsmarknadsrelaterade ersättningarna, dels av att pensionerna ökar starkt i förhållande till lönesumman 2012. Även 2013 ökar pensionerna i förhållande till lönesumman. År 2014–2016 minskar transfereringarna något, framför allt till följd av att läget på arbetsmarknaden åter förbättras och att pensionerna väntas växa något långsammare än lönesumman 2014 och 2015 (se vidare avsnitt 8).

Kommunal inkomstskatt

Intäkterna från kommunal inkomstskatt väntas öka från 539 till 667 miljarder kronor mellan 2011 och 2016 (se tabell 7.4). År 2012 och 2013 beräknas det kommunala skatteunderlaget öka med 4,1 procent per år (se tabell 7.5).

Tabell 7.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall	Prognos					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skatt på arbete	873,6	909,0	867,1	873,9	907,7	939,5	979,5	1 025,8	1 078,6	1 127,6
<i>Direkta skatter</i>	<i>483,0</i>	<i>497,5</i>	<i>475,7</i>	<i>474,7</i>	<i>487,9</i>	<i>507,1</i>	<i>530,2</i>	<i>554,2</i>	<i>583,0</i>	<i>610,1</i>
Kommunal inkomstskatt	479,1	503,4	511,1	522,9	538,7	561,8	584,6	609,3	638,7	667,4
Statlig inkomstskatt	44,8	48,0	40,1	42,5	44,9	45,4	47,5	49,5	52,0	53,5
Allmän pensionsavgift	81,1	85,2	86,8	89,2	93,5	97,4	101,2	105,8	110,8	115,6
Skattereduktioner m.m.	-122,0	-139,2	-162,5	-179,9	-189,3	-197,6	-203,1	-210,5	-218,6	-226,5
Artistskatt	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Indirekta skatter</i>	<i>390,6</i>	<i>411,5</i>	<i>391,4</i>	<i>399,2</i>	<i>419,8</i>	<i>432,4</i>	<i>449,2</i>	<i>471,6</i>	<i>495,6</i>	<i>517,5</i>
Arbetsgivaravgifter	382,1	404,1	392,4	403,9	427,9	440,6	457,7	480,3	504,7	527,0
Egenavgifter	11,8	12,2	11,6	12,2	12,4	13,0	13,6	14,4	15,2	16,0
Särskild löneskatt	30,2	32,6	32,5	33,1	36,4	38,5	39,9	41,8	43,8	45,7
Nedsättningar	-10,5	-13,4	-20,6	-24,6	-29,1	-30,3	-31,4	-32,9	-34,5	-36,1
Skatt på tjänstegruppliv	0,9	1,2	0,9	1,1	1,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Avgifter till premiepensionssystemet	-23,9	-25,1	-25,4	-26,4	-28,9	-29,9	-31,1	-32,6	-34,3	-35,8
Skatt på kapital	208,7	163,5	160,2	191,5	188,7	185,1	178,4	194,3	210,3	227,4
Skatt på kapital, hushåll	49,7	26,3	24,9	34,5	28,0	29,3	26,3	28,9	29,8	29,9
Skatt på företagsvinster	104,6	83,0	86,5	106,6	108,6	105,9	103,3	112,2	119,4	126,4
Avkastningsskatt	12,8	15,2	12,3	11,9	11,8	10,3	7,2	10,5	17,4	26,1
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	25,9	24,0	25,3	26,4	27,7	28,8	29,7	30,2	30,5	31,1
Stämpelskatt	9,4	9,4	8,1	9,0	8,0	7,3	7,5	7,9	8,3	8,7
Kupongskatt m.m.	6,3	5,5	3,1	3,1	4,6	3,7	4,4	4,6	4,9	5,2
Skatt på konsumtion och insatsvaror	399,0	418,7	422,9	449,6	455,8	462,7	478,5	497,9	521,2	543,0
Mervärdesskatt	284,8	300,3	301,5	324,6	333,2	337,4	349,5	367,1	386,6	405,5
Skatt på tobak	9,7	9,9	10,6	10,6	11,3	11,9	11,6	11,8	12,0	12,3
Skatt på etylalkohol	4,2	4,2	4,4	4,3	4,3	4,2	4,2	4,2	4,2	4,3
Skatt på vin m.m.	4,0	4,1	4,4	4,6	4,7	4,8	4,8	4,9	5,0	5,1
Skatt på öl	2,8	3,1	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Energiskatt	38,2	38,8	40,1	41,2	40,6	41,2	42,1	42,5	43,2	44,0
Koldioxidskatt	25,1	25,7	26,1	27,3	25,4	26,7	26,4	26,8	28,5	29,2
Övriga skatter på energi och miljö	4,7	5,1	4,1	4,7	4,5	4,6	6,1	6,1	6,1	6,1
Skatt på vägtrafik	13,1	16,0	16,4	16,4	15,7	16,0	17,6	18,0	18,5	19,0
Skatt på import	5,9	5,9	5,2	5,7	5,7	5,5	5,8	6,2	6,6	7,1
Övriga skatter	6,5	5,6	6,7	7,0	7,3	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
Restförda och övriga skatter	-0,8	-3,3	-4,2	1,0	3,4	2,9	3,9	4,0	4,2	4,2
Restförda skatter	-7,6	-8,2	-7,8	-5,7	-6,3	-6,3	-6,3	-6,3	-6,3	-6,3
Övriga skatter	6,8	4,8	3,6	6,7	9,8	9,3	10,3	10,4	10,5	10,6
Totala skatteintäkter	1 480,5	1 487,8	1 446,0	1 516,0	1 555,5	1 590,2	1 640,3	1 722,0	1 814,2	1 902,2
Avgår, EU-skatter	-7,3	-7,3	-6,8	-7,1	-7,2	-7,1	-7,4	-7,9	-8,4	-9,0
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 473,2	1 480,5	1 439,2	1 508,9	1 548,3	1 583,1	1 632,9	1 714,1	1 805,8	1 893,2
Avgår, kommunala skatteintäkter	-479,1	-515,5	-524,8	-537,0	-553,2	-577,2	-600,0	-625,0	-654,6	-683,7
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-168,9	-178,1	-178,8	-183,5	-195,2	-201,0	-207,7	-217,6	-228,3	-238,3
Statens skatteintäkter	825,2	786,9	735,6	788,4	799,9	804,9	825,3	871,5	922,9	971,2

Tabell 7.4 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget forts.

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall	Prognos					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Statens skatteintäkter	825,2	786,9	735,6	788,4	799,9	804,9	825,3	871,5	922,9	971,2
Periodiseringar	-9,7	21,8	-29,8	-9,0	40,1	9,5	-9,8	0,8	4,0	6,2
Uppbördsförskjutningar	-2,0	36,3	-2,6	-9,4	24,5	14,6	2,2	5,6	3,7	3,0
Betalningsförskjutningar	-6,5	-15,6	-22,7	-1,1	12,1	-4,8	-11,8	-4,6	0,6	3,4
varav kommuner och landsting	9,0	-4,2	-22,1	13,3	28,6	0,6	-10,5	-8,1	0,5	0,6
varav ålderspensionssystemet	1,5	-0,7	-1,3	2,9	0,7	0,3	-0,3	0,8	0,9	0,8
varav privat sektor	-14,5	-8,1	-4,7	-16,3	-16,9	-6,5	-0,6	3,5	-0,8	0,6
varav kyrkosektorn	0,4	0,5	-0,3	-1,1	-0,3	0,7	-0,3	-0,9	-0,1	1,3
varav EU	-2,9	-3,1	5,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Anstånd	-1,2	1,1	-4,6	1,6	3,4	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Statens skatteinkomster	815,5	808,7	705,8	779,5	840,0	814,4	815,5	872,3	927,0	977,3
Övriga inkomster	48,2	92,6	3,8	0,0	32,4	-0,9	14,1	5,5	6,0	4,6
2000 Inkomster av statens verksamhet	66,5	53,0	48,1	41,8	55,3	51,0	50,5	44,3	46,6	46,1
3000 Inkomster av försäld egendom	18,0	76,5	0,1	0,2	23,1	0,1	15,0	15,0	15,0	15,0
4000 Återbetalning av lån	2,0	1,9	1,7	1,7	1,5	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9
5000 Kalkylmässiga inkomster	8,2	8,7	8,9	8,9	11,1	9,8	10,7	10,6	11,4	11,7
6000 Bidrag m.m. från EU	13,0	11,0	11,7	13,0	12,3	11,4	11,6	10,5	9,3	9,3
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-51,9	-56,2	-66,8	-65,5	-70,8	-74,4	-75,0	-76,0	-77,4	-78,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	-7,7	-2,4	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inkomster på statens budget	863,7	901,3	709,5	779,5	872,4	813,5	829,6	877,8	932,9	981,9

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

För att förbättra de ekonomiska villkoren för pensionärer föreslår regeringen att inkomstskatten för de som är 65 år eller äldre sänks med sammanlagt 1,15 miljarder kronor fr.o.m. den 1 januari 2013. Skattesänkningen görs genom en höjning av det förhöjda grundavdraget, vilket leder till att intäkterna från kommunal inkomstskatt minskar med drygt 1 miljard kronor per år fr.o.m. 2013.

Den underliggande utvecklingen av skatteunderlaget, dvs. utvecklingen justerad för regeländringar, bedöms 2012 och 2013 uppgå till 4,0 respektive 4,3 procent. År 2014–2016 ökar kommunernas skatteunderlag med i genomsnitt 4,5 procent per år.

Tabell 7.5 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag

Årlig procentuell förändring

	Utfall	Prognos					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Faktisk utveckling	2,2	3,0	4,1	4,1	4,2	4,8	4,5
Underliggande utveckling	2,8	4,4	4,0	4,3	4,2	4,8	4,5

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

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

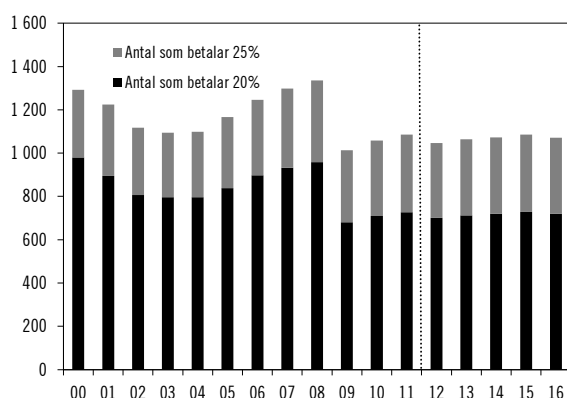
Statlig inkomstskatt

Intäkterna från den statliga inkomstskatten väntas uppgå till 45 miljarder kronor 2011 (se tabell 7.4). Till följd av att konjunkturen dämpas beräknas intäkterna från statlig skatt förbli nästan oförändrade 2012. I takt med att den ekonomiska tillväxten åter stärks bedöms intäkterna öka med ca 2 miljarder kronor årligen 2013–2016.

År 2012 beräknas antalet personer som betalar statlig inkomstskatt minska något till följd av att timlönen i ekonomin då bedöms öka betydligt svagare än det s.k. jämförelsetal med vilket skiktgränserna för statlig inkomstskatt skrivs upp (se diagram 7.4). Under återstoden av prognosperioden väntas antalet personer som betalar statlig skatt förbli oförändrat. Utvecklingen av antalet personer som betalar statlig skatt bestäms av timlöneutvecklingen i förhållande till jämförelsetalet, ålderssammansättningen och inkomstfördelningen.

Diagram 7.4 Antal personer som betalar statlig inkomstskatt

Tusentals personer



Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Skattereduktioner och allmän pensionsavgift

Skattereduktionerna beräknas sammanlagt uppgå till 198–227 miljarder kronor 2012–2016 (se tabell 7.6). De sammanlagda reduktionerna till följd av jobbskatteavdraget beräknas öka från 83 miljarder kronor 2012 till 96 miljarder kronor 2016.

Den sammanlagda skattereduktionerna för HUS-avdrag (ROT- och RUT-tjänster) beräknas minska från 17 miljarder kronor 2012 till 15 miljarder kronor 2016. Minskningen beror på att efterfrågan på ROT-arbeten antas mattas av successivt under prognosperioden. Skattereduktionerna för RUT-tjänsterna uppgår till ca 2,2 miljarder kronor 2012 och beräknas öka till 3,9 miljarder kronor 2016.

Tabell 7.6 Skattereduktioner

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Allmän pensionsavgift	-89	-93	-97	-101	-106	-111	-115
Fastighetsavgift	0	0	0	0	0	0	0
Sjöinkomst	0	0	0	0	0	0	0
Jobbskatteavdrag	-77	-80	-83	-86	-89	-92	-96
HUS-avdrag	-14	-15	-17	-16	-16	-15	-15
Gåvor till ideell verksamhet				0	0	0	0
Summa	-180	-189	-198	-203	-211	-219	-227

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid. Beloppen för Fastighetsavgift, Sjöinkomst och Gåvor till ideell verksamhet uppgår till mindre än 0,5 miljarder kronor.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Underlaget för den allmänna pensionsavgiften utgörs av de pensionsgrundande ersättningarna,

varför intäkterna från denna avgift följer utvecklingen av skatteunderlaget för de direkta skatterna på arbete. Intäkterna från den allmänna pensionsavgiften förväntas öka från 97 miljarder kronor 2012 till 115 miljarder kronor 2016. Alla skattskyldiga som betalar allmän pensionsavgift får en skattereduktion med 100 procent av den allmänna pensionsavgiften, vilket innebär att skattereduktionerna för den allmänna pensionsavgiften ökar i samma utsträckning.

Arbetsgivaravgifter och egenavgifter

Intäkterna från indirekta skatter på arbete bedöms uppgå till 432 miljarder kronor 2012. Arbetsgivar- och egenavgifter utgör den huvudsakliga delen av intäkterna. Även för intäkterna från arbetsgivar- och egenavgifterna är det utvecklingen på arbetsmarknaden som är av störst betydelse. Intäkterna från de indirekta skatterna väntas öka varje enskilt år under prognosperioden och beräknas uppgå till 517 miljarder kronor 2016 (se tabell 7.4).

7.1.2 Skatt på kapital

Skatt på kapital består bl.a. av skatt på hushållens kapitalinkomster, skatt på företagsvinster, avkastningsskatt, fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift. År 2012 beräknas intäkterna från skatt på kapital utgöra 12 procent av de totala skatteintäkterna. Intäkterna från skatt på företagsvinster utgör mer än hälften av intäkterna från skatt på kapital.

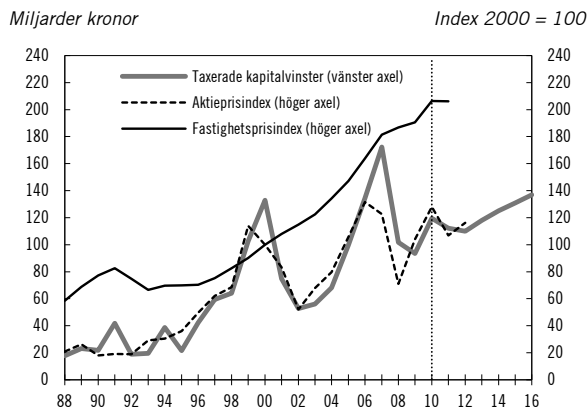
Hushållens kapitalvinster minskar till följd av nedgången på börsen 2011

Hushållens kapitalinkomster fastställs i den årliga taxeringen av hushållens inkomster, som är klar i november året efter inkomståret. Det innebär att 2011 års kapitalinkomster ännu inte är fastställda och att endast en prognos för skatteintäkterna finns tillgänglig för 2011. Underlaget för hushållens skatt på kapital är nettot av kapitalinkomsterna och kapitalutgifterna. Den största delen kommer från realiserade kapitalvinster.

Huvuddelen av skatteintäkterna från hushållens kapitalinkomster kommer från taxerade ka-

pitalvinster. År 2011 bedöms de taxerade kapitalvinsterna uppgå till 112 miljarder kronor. Det är något lägre än 2010, då de uppgick till 120 miljarder kronor. De lägre vinsterna kan bl.a. förklaras av nedgången på börsen 2011. Kapitalvinsterna antas fr.o.m. 2012 återgå till den genomsnittliga historiska nivån på drygt 3 procent av BNP. I diagram 7.5 visas aktieprisindex och fastighetsprisindex tillsammans med utfall och prognos för de taxerade kapitalvinsterna.

Diagram 7.5 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetspriser



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

Hushållens ränteinkomster bedöms öka relativt kraftigt 2011 jämfört med 2010, vilket huvudsakligen beror på att de korta räntorna i genomsnitt låg på en högre nivå 2011 än 2010. Det högre ränteläget leder dock även till högre ränteutgifter och sammantaget bedöms hushållens räntenetto minska skatteintäkterna mer 2011 än 2010. Räntenettet väntas minska skatteintäkterna under hela prognosperioden.

Sammanlagt uppgår intäkterna från hushållens skatt på kapital till 29 miljarder kronor 2012. Intäkterna bedöms uppgå till mellan 26 och 30 miljarder kronor per år 2013–2016. Förslaget i denna proposition om att införa ett investerarsavdrag beräknas leda till ca 0,7 miljarder kronor lägre skatteintäkter fr.o.m. 2013.

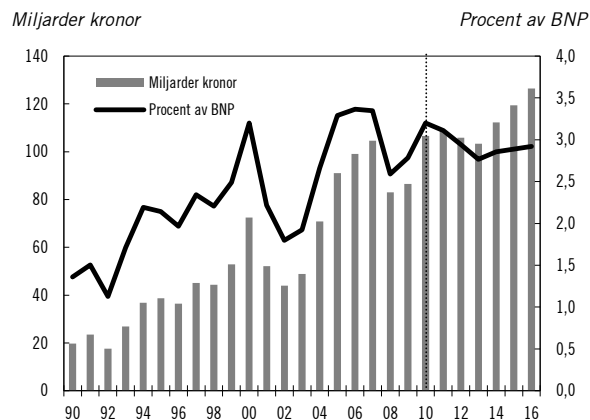
Intäkterna från skatt på företagsvinster minskar 2012

Intäkterna från skatt på företagsvinster uppgick 2010 till knappt 107 miljarder kronor. Det är 20 miljarder kronor, eller 23 procent, högre än 2009. Det innebär också att intäkterna 2010 blev högre än vad de var 2007, före finanskrisen och

den därpå följande lågkonjunkturen (se diagram 7.6).

Bolagsskatteintäkterna beräknas öka ytterligare 2011, även om ökningen bara bedöms bli 2 miljarder kronor. Den svaga tillväxten i svensk ekonomi under 2012 medför att bolagsskatteintäkterna beräknas falla tillbaka något 2012 och då uppgå till 106 miljarder kronor. I takt med att BNP-tillväxten stärks bedöms företagens vinster återigen växa fr.o.m. 2013. Vinstökningen bedöms bli som starkast 2014.

Diagram 7.6 Skatt på företagsvinster



Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Regeringen föreslår i denna proposition att bolagsskattesatsen sänks från 26,3 till 22 procent fr.o.m. 2013. För att skydda den svenska bolagsskattebasen mot skatteplanering föreslår regeringen samtidigt att reglerna som begränsar möjligheterna att göra ränteavdrag skärps. Åtgärderna bedöms tillsammans leda till att skatteintäkterna minskar med ca 7 miljarder kronor om året fr.o.m. 2013. Sammantaget medför detta att intäkterna från skatt på företagsvinster bedöms uppgå till 103 miljarder kronor 2013.

En låg statslåneränta 2012 ger låga intäkter från avkastningsskatt 2013

Intäkterna från avkastningsskatten, som tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar, beräknas minska med nästan 13 procent mellan 2011 och 2012. De lägre intäkterna beror i huvudsak på att den genomsnittliga statslåneräntan var lägre 2011 än 2010. Intäkterna från avkastningsskatten påverkas i hög grad av hur statslåneräntan utvecklas. Om statslåneräntan ökar med 1 procentenhet ökar intäkterna från avkastningsskatten året därpå med ca 5 miljarder kro-

nor. Statslåneräntan bedöms bli som lägst 2012, vilket gör att intäkterna faller även 2013, då de bedöms uppgå till ca 7 miljarder kronor. Statslåneräntan beräknas stiga igen fr.o.m. 2013, varför intäkterna ökar kraftigt 2014–2016. År 2016 beräknas intäkterna uppgå till 26 miljarder kronor (se tabell 7.4).

Sänkt fastighetsavgift för hyreshus 2013

Intäkterna från fastighetsskatten och den kommunala fastighetsavgiften beräknas uppgå till knappt 29 miljarder kronor 2012, vilket är ca 1 miljard kronor högre än 2011 (se tabell 7.7). Ökningen beror i huvudsak på fastighetstaxeringen av småhus 2012.

År 2013 bedöms intäkterna sammanlagt uppgå till ca 30 miljarder kronor. Ökningen jämfört med 2012 beror framför allt på att intäkterna ökar till följd av fastighetstaxeringen av hyreshus och industrifastigheter 2013. Regeringens förslag i denna proposition om sänkt fastighetsavgift för hyreshus medför att intäkterna från fastighetsavgiften beräknas minska med ca 0,5 miljarder kronor fr.o.m. 2013.

Tabell 7.7 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos				
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Småhus	12,2	12,5	13,5	13,8	14,1	14,3	14,6
varav kommunal avgift	11,7	12,0	12,9	13,2	13,5	13,7	14,0
Hyreshus, bostadslägenheter	2,9	2,9	3,0	2,6	2,7	2,7	2,8
varav kommunal avgift	2,8	2,9	2,9	2,6	2,6	2,7	2,7
Hyreshus, lokaler	6,8	6,9	7,0	7,6	7,7	7,8	7,9
Industrier	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8
Vattenkraft	2,9	3,7	3,7	4,0	4,0	4,0	4,0
Summa	26,4	27,7	28,8	29,7	30,2	30,5	31,1

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

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

7.1.3 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Skatt på konsumtion och insatsvaror består av mervärdesskatt och punktskatter. År 2012 beräknas intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror uppgå till 463 miljarder kronor. Detta utgör 29 procent av de totala skatteintäkterna, varav intäkterna från mervärdesskatten svarar för 21 procentenheter och intäkterna från punktskatter för 8 procentenheter. Prognosen

för intäkterna från skatt på konsumtion och insatsvaror redovisas i tabell 7.8.

Tabell 7.8 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Miljarder kronor och årlig procentuell förändring

	Utfall		Prognos				
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skatt på konsumtion och insatsvaror	450	456	463	478	498	521	543
Utvecklingstakt (%)	6,3	1,4	1,5	3,4	4,1	4,7	4,2
Mervärdesskatt	325	333	337	350	367	387	406
Utvecklingstakt (%)	7,6	2,6	1,3	3,6	5,0	5,3	4,9
Punktskatter	125	123	125	129	131	135	137
Utvecklingstakt (%)	3,0	-1,9	2,2	2,9	1,4	2,9	2,2

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

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Mervärdesskatt

Intäkterna från mervärdesskatt kommer till stor del från hushållens konsumtion. Eftersom mervärdesskatten är differentierad mellan olika varu- och tjänstegrupper påverkas intäkterna av konsumtionens sammansättning (se diagram 7.7).

Skattebasen för mervärdesskatten består också av investeringar och förbrukning i både näringsliv och offentlig sektor i verksamheter som saknar skatteplikt, och som därmed inte kan dra av ingående mervärdesskatt. Av de totala mervärdesskatteintäkterna kommer 79 procent från den privata sektorn. Staten och kommunerna svarar för 9 respektive 12 procent av intäkterna.

Under slutet av 2011 dämpades hushållens konsumtion till följd av det osäkra ekonomiska läget. Under innevarande år har dock hushållens förtroende börjat återvända och konsumtionen har ökat. Även tillväxten i investeringarna dämpades under hösten 2011. Den kvarvarande osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden bedöms medföra att företagen till viss del senarelägger sina investeringar. Sammantaget leder detta till att intäkterna från mervärdesskatten väntas öka med 1,3 procent till 337 miljarder kronor 2012.

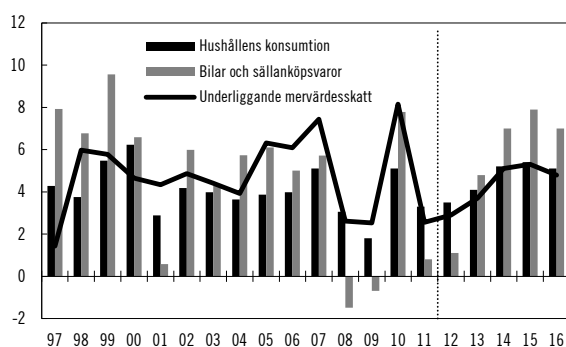
År 2013–2016 väntas konjunkturen stärkas. Hushållen bedöms kunna öka sin konsumtion i snabbare takt, bl.a. till följd av en stigande disponibel inkomst, ett högt sparande, låga räntor och en allt starkare arbetsmarknad. Företagens behov av att investera för att kunna möta den stigande efterfrågan väntas öka, vilket leder till större mervärdesskatteintäkter från investeringar.

Förslaget i denna proposition om den omvända betalningsskyldigheten för mervärdesskatt vid handel med avfall och skrot, dvs. att det är köparen som är redovisnings- och betalningsskyldig för mervärdesskatten, väntas inbringa ca 0,5 miljarder kronor i större intäkter per år fr.o.m. 2013.

Sammantaget medför detta att intäkterna från mervärdesskatten ökar med mellan 3,6 och 5,3 procent per år, för att 2016 uppgå till 406 miljarder kronor.

Diagram 7.7 Hushållens konsumtion i löpande priser och underliggande intäkter från mervärdesskatt

Årlig procentuell förändring



Anm.: Den underliggande mervärdesskatten exkluderar effekten av ändrade skatteregler.
Källor: Skatteverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Punktskatter

Punktskatterna skiljer sig från mervärdesskatten genom att de oftast är baserade på konsumerad kvantitet i stället för på marknadspriset.¹⁴¹ I likhet med vad som gäller för övriga skatter är det på kort sikt konjunkturen som betyder mest för utvecklingen av punktskatteintäkterna, vid sidan om regeländringar.

Efter att ha minskat med 1,9 procent under 2011 väntas intäkterna från punktskatterna öka med 2,2 procent till 125 miljarder kronor 2012. De minskade intäkterna 2011 berodde främst på att den milda vintern medförde lägre elkonsumention och att avmattningen av konjunkturen ledde till lägre användning av bensin och oljeprodukter.

År 2013–2016 väntas intäkterna från punktskatterna öka med mellan 1,4 och 2,9 procent per år, för att 2016 uppgå till 137 miljarder kronor. Ökningen av punktskatteintäkterna beror dels på att konjunkturläget väntas stärkas framöver, dels på att flera regeländringar inom fordonsskatteområdet leder till högre skatteintäkter.

Intäkterna från energi- och koldioxidsskatt, som utgör ungefär hälften av punktskatteintäkterna, väntas öka under prognosperioden. Det är användningen av el och diesel som väntas stiga, och öka skatteintäkterna, medan däremot användningen av bensin och andra oljeprodukter än diesel väntas minska.

Intäkterna från punktskatter på alkohol och tobak utgör knappt 20 procent av punktskatteintäkterna. Under prognosperioden väntas punktskatteintäkterna från alkohol och tobak uppgå till ungefär 24 miljarder kronor per år. Skatten på samtliga tobaksvaror höjdes fr.o.m. 2012, vilket bedöms medföra att skatteintäkterna från tobaksskatten blir 0,8 miljarder kronor högre per år.

Kostnader för att genomföra auktioner av utsläppsrätter

Som en del av EU-ETS, EU:s system för handel med utsläppsrätter, kommer EU-kommissionen att genomföra försäljning av utsläppsrätter på en gemensam auktionsplattform och anlita en auktionsövervakare, vars kostnad betalas av medlemsländerna. Regeringen föreslår därför i denna proposition att ändamålet för anslaget 1:13 *Insatser för internationella klimatinvesteringar* under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård utvidgas för att anslaget ska kunna användas för att finansiera utgiften för auktionsövervakaren fr.o.m. 2013.

EU-kommissionen kan komma att besluta att dra av auktionsövervakarens kostnad från brutointäkterna från försäljningen. I sådant fall kommer varje medlemsstat att ta emot en nettointäkt där kostnaden för auktionsövervakaren redan är avdragen. Om så sker avser regeringen redogöra för detta i budgetpropositionen för 2014.

¹⁴¹ Skattesatserna för tobaksskatten samt energi- och koldioxidsskatterna omräknas dessutom med hänsyn till förändringen av konsumentprisindex.

7.1.4 Skattekvoten

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP.

Tabell 7.9 Skattekvot

Procent av BNP

	Utfall		Prognos				
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skattekvot	45,5	44,5	44,2	43,9	43,8	43,9	43,9
varav							
Skatt på arbete	26,2	26,0	26,1	26,2	26,1	26,1	26,0
Skatt på kapital	5,7	5,4	5,1	4,8	4,9	5,1	5,3
Skatt på konsumtion	13,5	13,1	12,9	12,8	12,7	12,6	12,5
Övriga skatter	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Normalt har regelförändringar i skattesystemet störst inverkan på förändringen av skattekvoten. År 2011 bedöms skattekvoten minska med en dryg procentenhet jämfört med året innan, vilket främst förklaras av det höjda grundavdraget för pensionärer och av en förändrad sammansättning av hushållens konsumtion. År 2012 väntas skattekvoten för skatt på kapital minska med 0,3 procentenheter, vilket huvudsakligen beror på att företagets vinster och intäkterna från avkastningsskatten bedöms bli lägre än 2011. Att kvoten minskar med ytterligare 0,3 procentenheter 2013 beror dels på att intäkterna från avkastningsskatten faller ytterligare till följd av en låg statslåneränta, dels på förslaget i denna proposition om sänkt bolagsskatt. Under resterande delen av prognosperioden (2014–2016) bedöms skattekvoten vara tämligen stabil (se tabell 7.9).

7.2 Inkomster i statens budget

7.2.1 Skatteinkomster

I statens budget tillämpas periodiserad redovisning av skatterna. Det innebär att skatterna redovisas under det inkomstår då den skattepliktiga händelsen ägde rum. Inkomster på statens budget ska enligt budgetlagen redovisas kassamässigt, dvs. när de faktiska in- och utbetalningarna av skatterna sker. Av denna anledning tillämpas även kassamässig redovisning av statens skatter. De kassamässiga skatteinkomsterna består av betalningar som kan avse skatter för olika inkomstår. Skillnaden mellan statens skattein-

täkter och skatteinkomster utgörs av periodiseringar. Periodiseringarna består i sin tur av upp- och betalningsförskjutningar samt anstånd.

7.2.2 Övriga inkomster

Utfall och prognoser för de inkomster som redovisas under posten Övriga inkomster på statens budget framgår av tabell 7.4. År 2012 beräknas dessa inkomster uppgå till sammanlagt -0,9 miljarder kronor, vilket är 33,3 miljarder kronor lägre än utfallet för 2011. Minskningen beror främst på att inkomsterna av försåld egendom 2012 beräknas till 0,1 miljarder kronor, jämfört med 23 miljarder kronor 2011, och på att inkomsterna av statens verksamhet 2012 beräknas uppgå till 51 miljarder kronor, jämfört med 55 miljarder kronor 2011. Prognosen för övriga inkomster 2013–2016 uppgår till mellan 5 och 14 miljarder kronor per år.

Inkomster av statens verksamhet

Inkomster av statens verksamhet består bl.a. av utdelningar från statens aktieinnehav, affärsverkens och Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster samt inkomster från offentlig-rättsliga avgifter.

Aktieutdelningen (exklusive utdelningen från Svenska Spel AB och Systembolaget AB) beräknas uppgå till ca 23 miljarder kronor 2012. I detta ingår utdelningar av engångskaraktär med ca 5 miljarder kronor utöver de ordinarie utdelningarna. Aktieutdelningen beräknas uppgå till 24 miljarder kronor 2013, 2015 och 2016. För 2014 ligger prognosen något lägre, på 22 miljarder kronor, till följd av lägre antaganden om ordinarie utdelningar. Den lägre prognosen för 2012 jämfört med 2013 beror framför allt på minskade utdelningar av engångskaraktär. Inkomsterna från arbetslöshetsavgiften beräknas öka till knappt 5,3 miljarder kronor 2012, för att sedan långsamt minska till knappt 4,3 miljarder kronor 2016, till följd av lägre utgifter för arbetslöshetsförsäkringen. Riksbankens inlevererade överskott har ökat sedan prognosen i budgetpropositionen för 2012 och beräknas uppgå till 7,5 miljarder kronor 2012. År 2013–2016 sjunker denna prognos från 6,7 till 1,2 miljarder kronor, varav den kraftigaste minskningen

sker mellan 2013 och 2014. Den lägre utdelningen fr.o.m. 2014 är en effekt av att Riksbankens ovanligt höga justerade resultat för 2008 utgår ur beräkningsunderlaget för bankens utdelningar fr.o.m. detta år.

Inkomster av försåld egendom

Under inkomsttypen Inkomster av försåld 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.

Inkomsterna för 2012 förväntas beräkningstekniskt uppgå till 0,1 miljarder kronor. År 2013–2016 antas försäljningsinkomsterna beräkningstekniskt uppgå till 15 miljarder kronor per år.

Återbetalning av lån

Under inkomsttypen Återbetalning av lån redovisas bl.a. återbetalning av studiemedel (avser lån upptagna före 1989) och av övriga lån. År 2012 beräknas inkomsterna under denna inkomsttyp uppgå till 1,3 miljarder kronor, varav återbetalningar av studiemedel utgör den största delen.

År 2013–2016 beräknas inkomsterna från studiemedelsavgifter minska eftersom antalet återbetalare blir färre. Studiemedelsavgiften är den årliga återbetalningspliktiga delen (amorteringen) av studiemedel tagna före 1989. I takt med att antalet låntagare som återbetalat hela skulden på lån tagna före 1989 ökar, minskar dessa inkomster.

Kalkylmässiga inkomster

Under inkomsttypen Kalkylmässiga inkomster redovisas vissa avskrivningar och amorteringar samt statliga pensionsavgifter, som utgör merparten av inkomsterna.

År 2012 beräknas inkomsterna uppgå till 9,8 miljarder kronor, varav 9,2 miljarder kronor utgörs av inkomster från statliga pensionsavgifter. År 2013–2016 ökar inkomsterna något och förväntas 2016 uppgå till 11,7 miljarder kronor. Hela ökningen förklaras i princip av ökade inkomster från statliga pensionsavgifter.

Bidrag m.m. från EU

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

Inkomsterna för 2012 beräknas sammantaget uppgå till 11,4 miljarder kronor. De prognostiserade inkomsterna minskar under prognosperioden och beräknas uppgå till 9,3 miljarder kronor 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.

Tillkommande inkomster består av inkomster som bruttoredovisas på statens budget. Motsvarande poster avräknas på andra inkomstitlar eller förekommer med samma belopp på budgetens utgiftssida. Det gäller t.ex. skatter som enligt nationalräkenskapernas definition tillfaller EU, som den mervärdesskattebaserade EU-avgiften och tullmedel. Under tillkommande inkomster redovisas också kommunala utjämningsavgifter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. De tillkommande inkomsterna uppgår till mellan 10 och 12 miljarder kronor per år 2012–2016.

Den största delen av avräkningarna utgörs av statliga och kommunala myndigheters kompensation för betald mervärdesskatt. Som avräkningar redovisas även avgiftsintäkter som redovisas på myndigheters konton i Riksgäldskontoret, t.ex. insättnings- och stabilitetsavgifter.

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 2012 flyttades jämställdhetsbonusen från denna inkomsttyp till budgetens utgiftssida. Det innebär att alla skattekrediteringar som tidigare redovisats under denna inkomsttyp har upphört eller flyttats till budgetens utgiftssida.

7.2.3 Ändrad redovisning av inkomstitlar

I statens budget för 2013 görs vissa förändringar av inkomstitelstrukturen.

Inkomstitel

1454 *Skatt på bekämpningsmedel och gödsel*
byter namn och heter fortsättningsvis
1454 *Skatt på bekämpningsmedel.*

Inkomstitel

2534 *Avgifter i Transportstyrelsen*
byter namn och heter fortsättningsvis
2534 *Avgifter vid Transportstyrelsen.*

Inkomstitel

2553 *Registreringsavgift till*
Fastighetsmäklarnämnden
byter namn och heter fortsättningsvis
2553 *Registreringsavgift till*
Fastighetsmäklarinspektionen.

Följande inkomstitlar tas bort:

- 1149 *Bredband*
- 1152 *Stormskador*
- 1314 *Skattereduktion riskkapital*
- 1487 *Koncessionsavgifter på televisionens*
Område
- 1513 *Avgifter till EU:s omstruktureringsfond för*
Sockersektorn
- 1643 *Bilskrotningsavgifter*
- 2544 *Avgifter vid Folkhälsoinstitutet*
- 8112 *Stöd till utbildningsvikariat*
- 8114 *Stöd till bredbandsinstallation*
- 8118 *Stöd till skyddat arbete hos offentlig*
arbetsgivare
- 8119 *Stöd för utbildning av personal i vård och*
äldreomsorg

7.3 Jämförelse med prognosen i 2012 års ekonomiska vårproposition och uppföljning av statens budget för 2011 och 2012

7.3.1 Jämförelse med prognosen i 2012 års ekonomiska vårproposition

I detta avsnitt jämförs prognosen för skatteintäkterna i denna proposition med prognosen i 2012 års ekonomiska vårproposition. Vidare görs en uppföljning av inkomsterna i statens budget för 2011 och 2012. Prognoskillnaderna finns redovisade i tabell 7.11 och 7.12. I tabell 7.10 finns de viktigaste ekonomiska antagandena för skatteprognoserna och en jämförelse med prognosen i vårpropositionen.

Skatt på arbete

För 2011 är intäkterna från skatt på arbete i stort sett oförändrade jämfört med prognosen i vårpropositionen. År 2012–2015 har intäkterna reviderats upp med mellan 2 och 5 miljarder kronor per år. Det beror framför allt på en starkare lönesummetillväxt 2012 och 2013, som leder till högre intäkter från skatt på arbete. De högre intäkterna motverkas dock av att prognosen för skattereduktionen HUS-avdrag (ROT- och RUT-tjänster) har reviderats upp, vilket leder till lägre skatteintäkter.

Skatt på kapital, hushåll

Skatteverkets preliminära taxeringsutfall för 2011 har medfört att hushållens taxerade kapitalvinster reviderats upp jämfört med beräkningen i vårpropositionen. Skatteintäkterna för 2011 har reviderats upp med ca 4 miljarder kronor. Det preliminära taxeringsutfallet indikerar även att hushållens ränteavdrag blev lägre än väntat, vilket bidrar positivt till skatteintäkterna inte bara för 2011 utan för hela prognosperioden (2012–2016).

Skatt på företagsvinster

Mot bakgrund av Skatteverkets preliminära taxeringsutfall för 2011 har intäkterna från skatt på företagsvinster reviderats ned med ca 3 miljarder kronor 2011 jämfört med prognosen i vårpropo-

sitionen. Intäkterna har också reviderats ned till följd av att företagens vinster bedöms bli något lägre 2012. Förslagen i denna proposition om sänkt bolagsskatt och om begränsning av ränteavdrag leder till att intäkterna minskar med ca 7 miljarder kronor om året fr.o.m. 2013. Sammantaget har därför intäkterna från skatt på företagsvinster reviderats ned med 13–14 miljarder kronor per år 2013–2016.

Avkastningsskatt

Intäkterna från avkastningsskatten har reviderats ned med mellan 1 och 2 miljarder kronor per år 2013–2015. Förändringen är föranledd av att prognosen för statslåneräntan har reviderats ned.

Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

Intäkterna från fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift har reviderats ned med ca 0,5 miljarder kronor per år fr.o.m. 2013. Revideringen beror i huvudsak på förslaget i denna proposition om sänkt fastighetsavgift för hyreshus.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från mervärdesskatten har reviderats upp med ungefär 2 miljarder kronor för 2012, vilket beror på att både hushållens konsumtion och investeringarna väntas öka starkare än förväntat. År 2013 och 2014 har mervärdesskatteintäkterna reviderats ned med runt 0,5 miljarder kronor per år, till följd av att hushållens konsumtion i löpande priser har reviderats ner.

För punktskatteintäkterna sker sammantaget små revideringar i förhållande till prognosen i vårpropositionen. Revideringarna beror främst på att bensin användningen bedöms minska. De regeländringar för koldioxid- och fordonsskatt som regeringen föreslår i denna proposition beräknas leda till ca 0,2 miljarder kronor i högre skatteintäkter per år.

Tabell 7.10 Antaganden och förändringar jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BNP, marknadspris ¹	7,2	4,9	3,0	3,8	5,3	5,2	4,7
Diff. VÅP12	0,0	-0,1	1,7	-0,7	0,1	0,0	-0,1
Arbetade timmar ²	2,7	2,7	0,4	0,6	1,5	1,5	0,8
Diff. VÅP12	0,0	-0,4	0,8	0,1	-0,1	0,1	-0,1
Timlön ³	0,4	2,9	3,2	3,2	3,4	3,5	3,6
Diff. VÅP12	0,0	0,4	-0,1	0,1	0,1	-0,2	-0,1
Utbetald lönesumma, skatteunderlag	3,1	5,6	3,7	3,8	4,9	5,1	4,4
Diff. VÅP12	0,0	0,0	0,7	0,2	0,0	-0,1	-0,3
Arbetslöshet ⁴	8,4	7,5	7,6	7,5	6,7	5,5	5,2
Diff. VÅP12	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	0,0
Arbetsmarknads-politiska program ⁵	3,7	3,5	3,7	3,7	3,5	3,2	3,1
Diff. VÅP12	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3
Hushållens konsumtionsutgifter ¹	5,1	3,3	3,1	4,1	5,2	5,4	5,1
Diff. VÅP12	0,0	-0,1	0,5	-1,0	0,0	0,3	0,0
Kommunal medelutdebitering ⁶	31,56	31,55	31,60	31,60	31,60	31,60	31,60
Diff. VÅP12	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Statslåneränta ⁶	2,8	2,6	1,5	1,9	2,9	4,2	4,6
Diff. VÅP12	0,0	0,0	-0,2	-0,4	-0,3	0,0	0,0
KPI juni-juni	0,9	2,7	1,0	1,6	1,7	2,4	2,7
Diff. VÅP12	0,0	0,0	-0,2	0,2	0,2	-0,1	-0,1
Inkomstbasbelopp ⁷	51,1	52,1	54,6	56,6	58,4	60,5	62,9
Diff. VÅP12	0,0	0,0	0,0	0,4	0,7	0,8	0,8
Prisbasbelopp ⁷	42,4	42,8	44,0	44,5	45,2	45,9	47,1
Diff. VÅP12	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,1
Inkomstindex	139,7	142,3	149,3	154,8	159,7	165,5	172,0
Diff. VÅP12	0,0	0,0	0,0	1,2	2,0	2,3	2,1
Skiktgräns ⁸	372,1	383,0	401,1	413,2	427,8	443,6	463,3
Diff. VÅP12	0,0	0,0	0,0	-0,9	0,0	0,8	0,6
Övre skiktgräns ⁸	532,7	548,3	574,3	591,6	612,6	635,3	663,5
Diff. VÅP12	0,0	0,0	3,0	-3,0	-10,4	-17,4	9,8

¹ Löpande priser, procentuell förändring.

² Kalenderkorrigerat, anställda.

³ Enligt nationalräkenskapernas definition.

⁴ Arbetslöshet 15–74 år.

⁵ Procent av arbetskraften.

⁶ Procent.

⁷ Tusentals kronor.

⁸ Avser skiktgräns för statlig inkomstskatt. Tusentals kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Tabell 7.11 Aktuell prognos jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition samt statens budget för 2011 och 2012

Miljarder kronor

Inkomstår	Jämförelse med 2012 års ekonomiska vårproposition									
	Aktuell prognos		Aktuell prognos							
	2011	Jmf. SB 2011	2012	Jmf SB 2012	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skatt på arbete	907,7	15,2	939,5	11,5	-1,1	2,2	4,7	3,9	2,3	-0,4
<i>Direkta skatter</i>	487,9	6,6	507,1	3,9	-2,7	-1,3	0,2	-0,7	-1,7	-3,2
Kommunal inkomstskatt	538,7	10,3	561,8	8,8	-2,5	1,3	2,6	2,1	1,8	0,4
Statlig inkomstskatt	44,9	3,1	45,4	1,0	-0,2	0,1	0,5	0,4	0,0	-0,3
Allmän pensionsavgift	93,5	0,1	97,4	0,9	-0,2	0,5	1,0	1,1	1,1	0,9
Skattereduktioner m.m.	-189,3	-6,8	-197,6	-6,8	0,3	-3,2	-3,9	-4,2	-4,5	-4,3
<i>Indirekta skatter</i>	419,8	8,7	432,4	7,6	1,6	3,5	4,5	4,6	4,0	2,8
Arbetsgivaravgifter	427,9	10,8	440,6	4,9	-0,2	2,7	3,7	3,7	3,2	2,1
Egenavgifter	12,4	0,0	13,0	-0,4	-1,0	-0,9	-0,9	-1,0	-1,1	-1,1
Särskild löneskatt	36,4	2,0	38,5	2,9	2,2	2,5	2,7	2,8	2,9	2,9
Nedsättningar	-29,1	-3,4	-30,3	1,2	0,6	-0,3	-0,4	-0,4	-0,6	-0,7
Skatt på tjänstegruppliv	1,0	0,1	0,6	-0,7	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Avgifter till premiepensionssystemet	-28,9	-0,9	-29,9	-0,3	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Skatt på kapital	188,7	-1,0	185,1	-7,4	1,7	-3,0	-15,8	-16,2	-14,0	-11,9
Skatt på kapital, hushåll	28,0	-4,9	29,3	-2,1	4,2	0,3	-0,5	-0,5	0,2	1,2
Skatt på företagsvinster	108,6	3,9	105,9	-3,7	-2,8	-3,1	-13,6	-13,3	-13,1	-13,7
Avkastningsskatt	11,8	0,5	10,3	0,0	0,2	0,0	-1,4	-1,9	-0,8	0,8
Fastighetsskatt	27,7	0,8	28,8	0,6	0,0	0,0	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3
Stämpelskatt	8,0	-2,3	7,3	-1,9	0,0	-0,8	-0,8	-0,9	-0,9	-1,0
Kupongskatt m.m.	4,6	1,0	3,7	-0,3	0,0	0,7	0,9	0,9	1,0	1,0
Skatt på konsumtion och insatsvaror	455,8	0,1	462,7	0,5	-0,5	1,9	-0,9	-0,5	0,3	5,4
Mervärdesskatt	333,2	3,9	337,4	1,6	0,2	1,9	-0,6	-0,2	0,4	5,0
Skatt på tobak	11,3	0,5	11,9	0,0	-0,6	0,3	0,0	0,0	-0,1	-0,2
Skatt på etylalkohol	4,3	-0,2	4,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på vin m.m.	4,7	-0,1	4,8	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2
Skatt på öl	3,2	-0,2	3,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Energiskatt	40,6	-1,4	41,2	-0,3	0,0	-0,4	-0,3	-0,5	-0,3	0,0
Koldioxidskatt	25,4	-1,5	26,7	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	0,3	1,8
Övriga skatter på energi och miljö	4,5	-0,2	4,6	-0,4	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Skatt på vägtrafik	15,7	-0,5	16,0	-0,2	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	-1,0
Skatt på import	5,7	-0,5	5,5	-0,4	0,0	-0,1	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6
Övriga skatter	7,3	0,2	7,2	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Restförda skatter och övriga skatter	3,4	2,6	2,9	-1,7	-0,6	-1,5	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Restförda skatter	-6,3	0,3	-6,3	-1,5	0,0	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Övriga skatter	9,8	2,3	9,3	-0,2	-0,6	-0,9	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Totala skatteintäkter	1 555,5	16,9	1 590,2	2,8	-0,5	-0,4	-12,8	-13,5	-12,1	-7,7
Avgår EU-skatter	-7,2	0,5	-7,1	0,3	0,0	0,1	0,3	0,4	0,5	0,5
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 548,3	17,4	1 583,1	3,2	-0,5	-0,3	-12,5	-13,1	-11,7	-7,1
Avgår, kommunala inkomstskatter	-553,2	-10,3	-577,2	-9,2	2,5	-1,3	-2,1	-1,7	-1,4	-0,1
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-195,2	-4,0	-201,0	-2,1	0,2	-1,1	-0,5	-0,5	-0,4	0,1
Statens skatteintäkter	799,9	3,0	804,9	-8,2	2,2	-2,7	-15,1	-15,3	-13,5	-7,1

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Övriga inkomster

Prognosen för övriga inkomster har reviderats ned med knappt 18 miljarder kronor för 2012, vilket främst beror på att det beräkningstekniska antagandet om inkomster av försäld egendom har reviderats ned med 15 miljarder kronor på grund av uteblivna försäljningar.

Prognosen har reviderats upp för år 2013 med 2,4 miljarder kronor, men reviderats ned med mellan 2 och 3 miljarder kronor per år 2014–2016. Prognosförändringarna dessa år förklaras främst av nya antaganden om nivån på aktieutdelningar.

Tabell 7.12 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor

	2012	2013	2014	2015	2016
2000 Inkomster av statens verksamhet	-1,6	2,4	-1,4	-1,8	-2,7
3000 Inkomster av försäld egendom	-14,9	0,0	0,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5000 Kalkylmässiga inkomster	-0,3	0,0	-0,2	0,0	0,4
6000 Bidrag m.m. från EU	-0,8	0,2	-0,2	0,0	0,0
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	0,1	-0,1	-0,4	-0,2	-0,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Övriga inkomster	-17,6	2,4	-2,2	-2,1	-2,7

Källa: Egna beräkningar.

7.3.2 Uppföljning av statens budget för 2011 och 2012

Skatt på arbete

Intäkterna från skatt på arbete bedöms uppgå till 908 miljarder kronor 2011, vilket är 15 miljarder högre än beräkningen i statens budget för 2011. Revideringen beror framför allt på det förbättrade konjunkturläget med fler arbetade timmar. Antalet arbetade timmar ökade 2011 med 2,9 procent, i stället för 1,1 procent som antogs i de beräkningar som låg till grund för budgeten. De högre intäkterna motverkas till viss del av skattereduktionerna är 7 miljarder kronor högre än i statens budget för 2011. Detta beror i sin tur

på en högre sammanlagd skattereduktion för HUS-avdrag (ROT- och RUT-tjänster), vilket leder till lägre skatteintäkter.

År 2012 bedöms intäkterna från skatt på arbete uppgå till 939 miljarder kronor, vilket är 11 miljarder högre än i budgeten för 2012. Intäkterna har reviderats upp till följd av att den makroekonomiska utvecklingen bedöms bli starkare jämfört med de beräkningar som låg till grund för 2012 års budget.

Skatt på kapital, hushåll

Intäkterna från hushållens skatt på kapitalinkomster bedöms bli 28 miljarder kronor 2011, vilket är 5 miljarder kronor lägre än beräkningen i budgeten för 2011. Det beror dels på att intäkterna från hushållens kapitalvinster bedöms bli lägre än förväntat, dels på att skattereduktionen för hushållens ränteutgifter bedöms bli högre än beräknat.

År 2012 beräknas intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster uppgå till 29 miljarder kronor, vilket är ca 2 miljarder kronor lägre än i statens budget för 2012. Nedrevideringen är huvudsakligen en följd effekt av nedrevideringarna avseende 2011.

Skatt på företagsvinster

År 2011 bedöms intäkterna från skatt på företagsvinster uppgå till knappt 109 miljarder kronor, vilket är ca 4 miljarder kronor högre än vad som beräknades i budgeten för 2011.

År 2012 bedöms intäkterna från skatt på företagsvinster bli 106 miljarder kronor, vilket är ca 4 miljarder kronor lägre än i statens budget för 2012. De lägre intäkterna beror dels på att intäkterna för 2011 har reviderats ned till följd av Skatteverkets preliminära taxeringsutfall, dels på att vinsterna för 2012 bedöms bli något lägre än förväntat.

Stämpelskatt

Intäkterna från stämpelskatten blev 8 miljarder kronor 2011, vilket är drygt 2 miljarder kronor lägre än beräkningen i statens budget. År 2012 bedöms intäkterna uppgå till drygt 7 miljarder kronor, vilket också är lägre jämfört med

budgeten för 2012. I båda fallen beror de lägre intäkterna på att fastighetspriserna har utvecklats svagare än beräknat.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

År 2011 blev intäkterna från mervärdesskatten 333 miljarder kronor, vilket är 4 miljarder kronor högre än vad som beräknades i statens budget för 2011. Revideringen beror på att hushållens konsumtion ökade mer än väntat.

År 2012 bedöms intäkterna från mervärdesskatten uppgå till 337 miljarder kronor, vilket är 2 miljarder kronor högre än vad som beräknades i statens budget för 2012. Även för 2012 förklaras detta av att hushållens konsumtion utvecklats starkare än i de beräkningar som låg till grund för budgeten.

Intäkterna från punktskatterna 2011 blev 123 miljarder kronor. Det är ungefär 4 miljarder kronor lägre än vad som beräknades i statens budget för 2011 och förklaras av det milda vintervädret som ledde till en lägre elkonsumtion samt av att konjunkturinbromsningen medförde en lägre användning av bensin och oljeprodukter.

Punktskatteintäkterna för 2012 bedöms uppgå till 125 miljarder kronor, vilket är ungefär 1 miljard kronor lägre än vad som beräknades i statens budget för 2012. Revideringen beror på att användningen av bensin väntas minska i större omfattning än beräknat och på att inkomsterna från skatt på import bedöms bli lägre än vad som tidigare förväntades.

Övriga inkomster

Sammantaget bedöms övriga inkomster uppgå till -0,9 miljarder kronor för 2012. Det är 20,7 miljarder kronor lägre än beräknat i statens budget för 2012 och förklaras av att det beräkningstekniska antagandet om inkomster av försäld egendom har reviderats ned med 15 miljarder kronor på grund av uteblivna försäljningar.

Tabell 7.13 Övriga inkomster, aktuell prognos jämfört med statens budget för 2012

Miljarder kronor

	Aktuell prognos 2012	Jmf SB 2012
2000 Inkomster av statens verksamhet	51,0	1,8
3000 Inkomster av försäld egendom	0,1	-14,9
4000 Återbetalning av lån	1,3	0,0
5000 Kalkylmässiga inkomster	9,8	-1,5
6000 Bidrag m.m. från EU	11,4	-1,6
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-74,4	-4,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0,0	0,0
Övriga inkomster	-0,9	-20,7

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

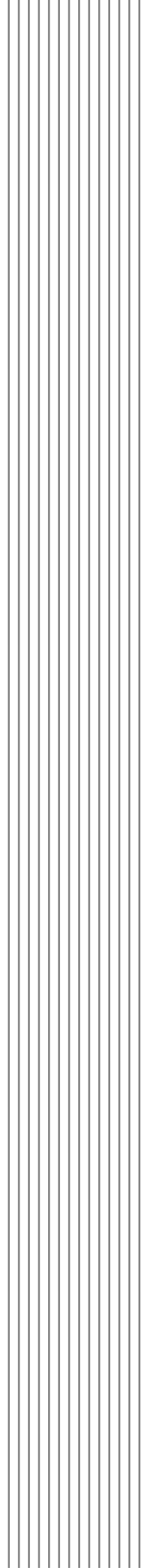
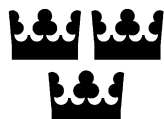
Tabell 7.14 Förändring av totala skatteintäkter till följd av regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år

Miljarder kronor	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomstår										
Skatt på arbete	-34,4	-11,9	-47,1	-14,4	-7,6	0,5	-1,3	0,3	0,0	0,0
<i>Kommunalskatt</i>	1,5	0,3	-0,2	-2,8	-7,5	1,0	-1,2	0,2	0,0	0,0
Förändrad medelutdebitering	-0,5	-1,8	1,3	0,7		1,1				
Ändringar av grundavdraget (regionalt, pensionärer)	0,3		-1,9	-3,5	-7,5		-1,2			
Ändrade avdragsregler (lånedatorer, pensionssparande m.m.)	1,7	2,1	0,4			0,3				
Begränsat avdrag för allmän pensionsavgift										
Övrigt					0,0	-0,4	-0,1	0,2		
<i>Statlig skatt</i>	0,5	0,0	-4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skiktgränsjusteringar			-4,2							
Övrigt	0,5									
<i>Skattereduktioner</i>	-36,5	-11,4	-21,8	-10,0	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Skattereduktion jobbskatteavdrag	-39,9	-10,7	-10,8	-10,0						
HUS-avdrag (skattereduktion för ROT- och RUT-tjänster)	-0,7	-0,7	-11,0				0,0			
Skattereduktion allmän pensionsavgift										
Skattereduktion fackföreningsavgift, slopad 2007	4,1									
Övrigt						-0,3				
<i>Socialavgifter</i>	0,1	-0,7	-20,9	-1,6	-0,1	-0,3	-0,1	0,2	0,0	0,0
Sänkning socialavgift	0,6	-0,4	-12,8				0,0			
Nedsättning socialavgift	-0,5	-0,4	-8,1	-1,6	-0,1	-0,3	-0,1	0,2		
Skatt på kapital	-10,9	4,5	1,5	0,9	2,1	1,6	-13,6	0,9	0,4	0,0
<i>Inkomstskatt, företag</i>	-1,0	3,8	1,7	0,7	0,0	-0,1	-7,2	0,0	0,0	0,0
Sänkt skattesats, begränsning av ränteavdrag		3,8	1,6				-7,2			
Andelar i handelsbolag, underskotts företag			0,2	0,7						
Avskaffad schablonintäktsbeskattning bostadsrättsföreningar	-1,0									
Skattereduktion ROT (2004), stormskadad skog (2005-2007)										
Övrigt						-0,1				
<i>Fastighetsskatt</i>	-2,5	-3,6	0,0	-0,2	1,5	0,0	-0,6	0,0	0,0	0,0
Småhus: sänkt skattesats, begränsat markvärde, frysning, kommunal avg.	-1,3	-3,9		-0,2						
Hyreshus: sänkt skattesats, frysning, övergång till kommunal avg.	-1,2	-0,4					-0,6			
Begränsningsregel, nytt taxeringsförfarande										
Vattenkraft: skattesatsändringar		0,6			1,5					
<i>Övriga skatter på kapital</i>	-7,4	4,3	-0,2	0,5	0,6	1,7	-5,9	0,9	0,4	0,0
Investeraravdrag							-0,7	-0,1		
Investeringsfonder samt investeringssparkonto						1,6	-4,8	0,5	0,5	
Ändrade regler för kapitalförsäkringar						0,2	0,2	0,0	-0,1	
Höjd kapitalvinstskatt för bostäder		1,1								
Ändrade uppskovsregler	-0,1	3,2		0,2						
Höjt belopp för uthyrning av privatbostäder			-0,2		-0,1	0,0	-0,2			
Ändrade 3:12-regler, sänkt expansionsmedelsskatt, penninglån	-0,6		-0,1	0,2		-0,2	-0,4	0,4		
Förmögenhetsskatt: höjda fribelopp, sänkt skatt, fryst underlag, slopad	-6,7									
Höjd stämpelskatt				0,1	0,7					
Skatt på konsumtion	4,0	6,7	-0,1	-0,2	-0,5	-4,5	3,9	0,0	1,1	0,0
<i>Mervärdesskatt</i>	-0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	-5,4	0,5	0,0	0,0	0,0
Sänkt skatt på restaurang- och cateringtjänster						-5,4				
Sänkt skatt på personbefordran, böcker och skidliftar	-0,1									
Övrigt		0,2	0,0		0,0		0,5			
<i>Skatt på energi och miljö</i>	0,2	2,6	-0,1	-0,1	0,7	0,1	2,2	0,0	1,1	0,0
Energiskatt	0,0	0,3	0,1	0,1	0,9		1,1			
Koldioxidskatt	0,2	1,5	-0,2	0,2	-0,2		-0,1		1,1	
Avfallsskatt, naturgrusskatt m.m.										
Gödselmedelsskatt				-0,4						
Skatt på termisk effekt		0,8								
Övrigt						0,1	1,2			
<i>Övriga skatter på konsumtion och insatsvaror</i>	3,8	3,9	0,0	-0,1	-1,2	0,8	1,2	0,0	0,0	0,0
Skatt på vägtrafik m.m.	1,7	2,2	0,0	-0,1	-1,2		1,2			
Skatt på tobak	2,1	1,5				0,8				
Skatt på alkohol		0,3								
Reklamskatt		-0,1								
Övrigt		0,0								
Restförda och övriga skatter	0,0	0,0	-0,4	0,2	-0,7	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Insolvens				-0,1						
Övriga skatter			-0,4	0,2	-0,7	-0,3	-0,1	0,0		
Totala skatteintäkter	-41,3	-0,7	-46,1	-13,5	-6,8	-2,8	-11,1	1,2	1,5	0,0
Totala skatteintäkter, exkl. kommunal utdebitering	-40,8	1,1	-47,4	-14,1	-6,8	-3,9	-11,1	1,2	1,5	0,0

Källa: Egna beräkningar.

8

Utgifter



8 Utgifter

Sammanfattning

- De takbegränsade utgifterna beräknas öka med ca 130 miljarder kronor mellan 2011 och 2016. Som andel av BNP faller de dock från 28,3 procent till 25,9 procent under samma period.
- Utgifterna i ålderspensionssystemet väntas öka med ca 68 miljarder kronor mellan 2011 och 2016. Det beror främst på högre inkomst- och tilläggspensioner, till följd av pris- och löneökningar, men också på att antalet pensionärer ökar under perioden.
- De reformer på utgiftssidan som föreslås i denna proposition inom bl.a. områdena rättsväsendet, integration, utbildning och forskning, arbetsmarknad samt kommunikationer ökar de takbegränsade utgifterna med 16 miljarder kronor 2013. Utgiftseffekten av nya reformer ökar något för de närmast därpå följande åren och uppgår till mellan 17 och 18 miljarder kronor per år 2014–2016.
- Jämfört med bedömningen i 2012 års ekonomiska vårproposition minskar budgeteringsmarginalen 2013–2016 med mellan 21 och 31 miljarder kronor per år. Minskningen beror främst på reformförslag i denna proposition, men även på högre volymer i flera av de regelstyrda transfereringssystemen.
- De takbegränsade utgifterna för 2012 bedöms bli ca 5 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel i statens budget, främst till följd av lägre utgifter under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

I detta avsnitt redovisas och analyseras utvecklingen av utgifterna på statens budget och de takbegränsade utgifterna 2012–2016. Vidare lämnas förslag till utgiftsramar för 2013 och en preliminär fördelning av utgifter per utgiftsområde för 2014–2016. Utgiftsutvecklingen analyseras dels som förändring mellan år, dels som förändring jämfört med bedömningen i 2012 års ekonomiska vårproposition. Slutligen görs en uppföljning av utgifterna för 2012, där de största avvikelserna gentemot de ursprungligen anvisade medlen i statens budget kommenteras.

8.1 Utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter

Utgiftssidan på statens budget delas in i 27 utgiftsområden och posten Minskning av anslagsbehållningar. Till budgetens utgiftssida hör även Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen (se avsnitt 10.2.1). De utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten, de s.k. takbegränsade utgifterna, omfattar utgiftsområde 1–25 och 27 samt ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med 130 miljarder kronor mellan 2011 och 2016 (se tabell 8.1). Knappt 50 procent av ökningen,

62 miljarder kronor, kan hänföras till utgifterna på budgetens utgiftsområden exklusive stats-skuldräntorna. Uttryckt som andel av BNP beräknas dock dessa utgifter vara lägre 2016 än 2011. Återstoden av ökningen av de takbegränsade utgifterna är hänförlig till ålderspensionssystemets utgifter. Dessa beräknas öka med 68 miljarder kronor mellan 2011 och 2016. Uttryckt som andel av BNP motsvarar detta en ökning med 0,3 procentenheter.

År 2011 ökade utgifterna för statsskuld-räntor kraftigt; jämfört med 2010 var utgifterna 11 miljarder kronor högre. Ökningen berodde främst på valutakursförluster och kursförluster vid förtidsinlösen av lån. År 2012 beräknas ränteutgifterna också bli relativt höga, trots att marknadsräntorna är låga. Det beror främst på att Riksgäldskontoret kommer att introducera ett nytt tioårigt referenslån, vilket ger kassamässiga kursförluster om 5 miljarder kronor (se utgiftsområde 26). År 2013–2016 väntas ränteutgifterna bli relativt låga, med undantag för en stor tillfällig effekt 2015. Då förfaller en stor volym realobligationer, vilket föranleder en utbetalning på ca 9 miljarder kronor i inflationskompensation. Bortsett från dessa tillfälliga effekter finns huvudsakligen två sinsemellan motverkande faktorer som påverkar ränteutgifterna 2012–2016: låga men stigande marknadsräntor och en minskande statsskuld.

Budgeteringsmarginalen, dvs. skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, beräknas uppgå till 58 miljarder kronor 2012 samt till 29 och 27 miljarder kronor 2013 respektive 2014. År 2015 och 2016 beräknas budgeteringsmarginalen uppgå till 33 respektive 36 miljarder kronor.

Tabell 8.1 Utgifter på budgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter 2011–2016

Miljarder kronor om inget annat anges.

	Utfall 2011	Prognos 2012	Förslag 2013	Beräknat 2014	2015	2016
Utgifter på utgiftsområden exkl. stats-skuldräntor ¹	767,0	786,9	809,3	815,4	816,6	829,5
Procent av BNP	22,0	21,9	21,7	20,7	19,8	19,2
Statsskuld-räntor m.m. ¹	34,5	27,8	22,2	23,5	31,3	19,6
Procent av BNP	1,0	0,8	0,6	0,6	0,8	0,5
Summa utgiftsområden	801,5	814,8	831,5	838,9	847,9	849,0
Procent av BNP	22,9	22,7	22,3	21,3	20,5	19,6
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	222,0	238,7	256,9	263,1	275,1	290,0
Procent av BNP	6,4	6,6	6,9	6,7	6,7	6,7
Takbegränsade utgifter²	989,0	1 025,6	1 066,2	1 078,5	1 091,7	1 119,4
Procent av BNP	28,3	28,5	28,6	27,4	26,4	25,9
Utgiftstak³	1 063	1 084	1 095	1 105	1 125	1 155
Budgeteringsmarginal	74,0	58,4	28,8	26,5	33,3	35,6

¹ Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.

² Utgiftsområden på statens budget (exklusive statsskuld-räntor) och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

³ Regeringens bedömning av utgiftstaket för 2016 (se avsnitt 4.5).

Källa: Egna beräkningar.

8.1.1 Utgiftsramar för 2013

Regeringens förslag: Utgifterna för 2013 fördelas på utgiftsområden enligt tabell 8.2.

Beräkningen av förändringen av anslagsbehållningar för 2013 enligt tabell 8.2 godkänns.

Beräkningen av utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget för 2013 enligt tabell 8.2 godkänns.

Skälen för regeringens förslag: I enlighet med 3 kap. 2 § riksdagsordningen ska förslaget till statens budget innehålla en fördelning av anslagen på utgiftsområden. Regeringens förslag till ramar för 2013 redovisas i tabell 8.2. En närmare redovisning av utgiftsramarna för 2013, och beräkningen av den preliminära fördelningen av utgifterna per utgiftsområde för 2014–2016, finns i avsnitt 8.1.2.

Tabell 8.2 Utgiftsramar 2013

Tusental kronor

Utgiftsområde	Utgiftsram 2013
1 Rikets styrelse	11 978 842
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	16 273 699
3 Skatt, tull och exekution	10 222 616
4 Rättsväsendet	39 390 664
5 Internationell samverkan	2 034 000
6 Försvar och samhällets krisberedskap	46 196 549
7 Internationellt bistånd	31 191 712
8 Migration	9 504 492
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	62 252 179
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	94 422 116
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	40 000 391
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	78 137 383
13 Integration och jämställdhet	10 476 296
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	67 232 673
15 Studiestöd	22 025 538
16 Utbildning och universitetsforskning	57 137 199
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	12 689 453
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1 192 525
19 Regional tillväxt	3 390 701
20 Allmän miljö- och naturvård	4 893 043
21 Energi	2 812 540
22 Kommunikationer	44 604 330
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16 590 899
24 Näringsliv	5 253 045
25 Allmänna bidrag till kommuner	88 905 777
26 Statsskuldräntor m.m.	22 168 000
27 Avgiften till Europeiska unionen	33 494 321
Minskning av anslagsbehållningar	-3 004 469
Summa utgiftsområden¹	831 466 514
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor¹	809 298 514
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	256 933 000
Takbegränsade utgifter	1 066 231 514
Budgeteringsmarginal	28 768 486
Utgiftstak för staten	1 095 000 000

¹ Inklusive minskning av anslagsbehållningar.

Källa: Egna beräkningar.

8.1.2 Utgifter 2012–2016

Regeringens förslag: Den preliminära fördelningen av utgifter på utgiftsområden för 2014, 2015 och 2016 enligt tabell 8.3 godkänns som riktlinje för regeringens budgetarbete.

Skälen för regeringens förslag: Utgiftsramen för ett utgiftsområde anger den nivå som årets anvisade anslagsmedel för området högst får uppgå till. I tabell 8.3 redovisas för varje utgiftsområde utfallet för anslagsförbrukningen 2011, utgiftsramarna för utgiftsområdena 2012, inklusive justeringar till följd av ändringar i budgeten¹⁴², en utgiftsprognos för 2012, förslag till utgiftsramar för 2013 och en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområdena för 2014–2016. I prognosen för utgifterna per utgiftsområde för 2012, förslaget till utgiftsramar för 2013 och i beräkningen av utgiftsramarna för 2014–2016 har hänsyn tagits till redan tidigare beslutade och nu föreslagna eller aviserade utgiftsreformer och besparingar (se avsnitt 8.1.3 och 8.2). Till grund för prognoserna och utgiftsramarna ligger vidare regeringens makroekonomiska förutsättningar, volymantaganden för vissa transfereringssystem samt pris- och löneomräkningen av främst förvaltningsanslagen (se avsnitt 8.2.3).

Förbrukningen av anslagsbehållningar på anslag för förvaltnings- och investeringsändamål för 2013–2016 redovisas samlat under posten Minskning av anslagsbehållningar i stället för under respektive utgiftsområde (se tabell 8.3).

Jämfört med 2011 beräknas de takbegränsade utgifterna öka med 37 miljarder kronor 2012 och med ytterligare 41 miljarder kronor 2013. År 2014–2016 förväntas den årliga utgiftsökningen bli lägre och uppgå till mellan 12 och 28 miljarder kronor per år. De huvudsakliga faktorerna bakom den årliga förändringen av de takbegränsade utgifterna framgår av tabell 8.4 och redovisas i avsnitt 8.3.1.

¹⁴² Se riksdagens beslut efter förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99, bet. 2011/12:FiU21, rskr. 2011/12:284) och förslagen i propositionen Höständringsbudget för 2012 (prop. 2012/13:2).

Tabell 8.3 Utgifter per utgiftsområde 2011–2016

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2011 Utfall	2012 Anslag ¹	2012 Prognos	2013 Förslag ⁴	2014 Beräknat	2015 Beräknat	2016 Beräknat
1 Rikets styrelse	11 188	11 817	11 574	11 979	12 201	12 384	12 597
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	12 870	13 361	13 433	16 274	13 844	14 183	14 624
3 Skatt, tull och exekution	9 910	10 193	10 053	10 223	10 448	10 638	10 874
4 Rättsväsendet	37 164	38 070	37 869	39 391	40 088	41 302	42 238
5 Internationell samverkan	1 892	2 024	1 635	2 034	2 036	2 041	2 046
6 Försvar och samhällets krisberedskap	44 153	45 702	44 257	46 197	47 443	48 162	48 939
7 Internationellt bistånd	29 199	29 925	30 681	31 192	33 087	35 194	37 141
8 Migration	7 572	9 408	8 449	9 504	9 267	9 261	9 381
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	56 538	60 256	59 114	62 252	64 828	64 706	65 831
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	95 800	95 451	95 301	94 422	90 153	88 255	87 732
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	41 590	41 933	41 316	40 000	39 265	38 399	37 525
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	71 994	76 717	75 560	78 137	80 570	82 613	85 442
13 Integration och jämställdhet	4 968	8 379	7 907	10 476	13 397	13 730	13 686
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	63 285	71 581	66 438	67 233	63 730	58 502	57 612
15 Studiestöd	21 813	22 261	21 106	22 026	21 494	21 303	22 174
16 Utbildning och universitetsforskning	53 709	54 538	53 502	57 137	59 159	59 494	60 380
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	11 952	12 300	12 221	12 689	12 777	12 796	12 973
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1 110	1 152	1 013	1 193	1 203	1 196	1 196
19 Regional tillväxt	3 222	3 424	3 301	3 391	2 982	2 718	3 245
20 Allmän miljö- och naturvård	5 069	5 025	4 999	4 893	5 049	5 034	5 018
21 Energi	2 918	2 873	3 176	2 813	2 801	2 241	2 353
22 Kommunikationer	38 734	43 061	43 380	44 604	46 019	49 463	51 775
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16 372	17 744	17 321	16 591	16 673	15 581	15 479
24 Näringsliv	5 344	6 012	5 921	5 253	5 531	5 109	5 301
25 Allmänna bidrag till kommuner	88 023	85 138	85 138	88 906	87 815	87 252	87 251
26 Statsskuldsräntor m.m.	34 491	27 870	27 833	22 168	23 496	31 304	19 557
27 Avgiften till Europeiska unionen	30 596	31 291	32 262	33 494	33 888	37 011	39 150
Minskning av anslagsbehållningar				-3 004	-347	-1 973	-2 480
Summa utgiftsområden²	801 478	827 505	814 759	831 467	838 895	847 896	849 037
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor³	766 987	799 635	786 926	809 299	815 399	816 592	829 480
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	222 003		238 666	256 933	263 098	275 132	289 961
Takbegränsade utgifter	988 990		1 025 592	1 066 232	1 078 497	1 091 724	1 119 441
Budgeteringsmarginal	74 010		58 408	28 768	26 503	33 276	35 559
Utgiftstak för staten	1 063 000		1 084 000	1 095 000	1 105 000	1 125 000	1 155 000⁵

Anm.: Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2013.

¹ Inklusive riksdagens beslut i enlighet med propositionen Vårändringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99, bet. 2011/12:FiU21, rskr. 2011/12:282) och förslagen i propositionen Höständringsbudget för 2012 (prop. 2012/13:2).² Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.³ Summa utgiftsområden exklusive utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldsräntor.⁴ Regeringens förslag till utgiftsramar i denna proposition.⁵ Regeringens bedömning av utgiftstaket för 2016 (se avsnitt 4.5).

Källa: Egna beräkningar.

8.1.3 Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna 2012–2016

Ökande utgifter inom ålderspensionssystemet, främst på grund av makroekonomiska faktorer såsom löneutveckling och inflation samt tidigare beslutade och nu förslagna reformer, bidrar till att de takbegränsade utgifterna väntas öka med 41 miljarder kronor 2013 i förhållande till 2012. År 2014–2016 förväntas utgiftsökningen bli lägre och uppgå till mellan 12 och 28 miljarder kronor per år. Även dessa år sker en stor del av utgiftsökningen inom ålderspensionssystemet till följd av makroekonomiska faktorer. De viktigaste faktorerna framgår av tabell 8.4.

Tabell 8.4 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år

Miljarder kronor

	2012	2013	2014	2015	2016
Takbegränsade utgifter	37	41	12	13	28
<i>Förklaras av:</i>					
Beslut/åtgärder ¹	3	12	-2	-6	2
Pris- och löneomräkning	3	2	5	4	5
Övriga makroekonomiska förändringar	16	20	7	12	20
Tekniska förändringar	3	1	0	0	0
Övrigt (volym m.m.)	12	6	3	4	1

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

¹ Inklusive förslag i denna proposition. Ingår gör även de förslag i propositionen Höständringsbudget för 2012 (prop. 2012/13:2) som inte avser regelstyrda transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar). Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten ingår inte.

Källa: Egna beräkningar.

Förändringar till följd av beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder

Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder beräknas öka utgifterna under utgiftstaket för staten med sammanlagt 9 miljarder kronor mellan 2011 och 2016 (se tabell 8.4). I tabell 8.5 redovisas hur denna förändring fördelas på enskilda år och utgiftsområden. Nedan kommenteras några av de största utgiftseffekterna 2012–2016 av beslutade, föreslagna eller aviserade åtgärder.

Regeringen anser att Sverige bör medverka till den kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken som kommer att ske 2013 i syfte att öka bankens utlåningskapacitet. I denna proposition föreslås därför att utgiftsramen för utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och statsförvaltning ökas med ca 2 500 miljoner kronor 2013 (se avsnitt 8.2.1). Utgiftseffekten till följd av detta

förslag är tillfällig för 2013 och utgifterna under utgiftsområdet minskar därmed med motsvarande belopp 2014.

I denna proposition föreslår regeringen förstärkningar av rättsväsendet genom att ytterligare medel tillförs utgiftsområde 4 Rättsväsendet 2013–2016 (se avsnitt 8.2.1). Detta förslag medför att utgifterna under utgiftsområdet ökar med ca 1 700 miljoner kronor 2013. Utgiftsområdet beräknas tillföras ytterligare resurser i slutet av perioden.

Till följd av den föreslagna lagen om ersättning på grund av övergrepp eller försummelse i samhällsvården av barn och unga (se prop. 2011/12:160) föreslår regeringen i denna proposition att utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg tillförs 309 miljoner kronor 2013 och beräknar att ytterligare 175 miljoner kronor tillförs per år 2014 och 2015 (se avsnitt 8.2.1). Vidare anser regeringen att personer som vistas i landet utan tillstånd ska ges samma tillgång till subventionerad sjukvård som i dag ges till asylsökande och bedömer därför att det ovan nämnda utgiftsområdet bör tillföras 450 miljoner kronor 2014. År 2015 och 2016 beräknas detta belopp minska till 300 miljoner kronor (se avsnitt 8.2.1). De lägre utgifterna på utgiftsområdet 2015 jämfört med 2014 beror till stor del på att beslut om vissa specialdestinerade statsbidrag om 1 000 miljoner kronor endast har fattats fram t.o.m. 2014.

De höjningar av bostadsbidraget som riksdagen har beslutat om efter förslag i budgetpropositionen för 2012, bl.a. för att förbättra den ekonomiska situationen för barnfamiljer, innebär att utgifterna under utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn ökar med ca 1 200 miljoner kronor fr.o.m. 2012. I denna proposition föreslås en höjning av grundnivån i föräldrapenningen, vilket innebär att utgifterna under det ovan nämnda utgiftsområdet ökar med 300 miljoner per år fr.o.m. 2013 (se avsnitt 8.2.1).

Bland annat med anledning av den överenskommelse om ett gemensamt ansvarstagande för den samlade asyl- och migrationspolitiken som regeringspartierna 2011 träffade med Miljöpartiet de gröna föreslås i denna proposition att utgiftsramen för utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet ökas med ca 2 100 miljoner kronor 2013 (se avsnitt 8.2.1). År 2014 beräknas detta belopp öka med ca 500 miljoner kronor,

2015 med ca 300 miljoner kronor och 2016 med ca 200 miljoner kronor.

Till följd av bl.a. inbromsningen på arbetsmarknaden har medel avsatts för en rad temporära åtgärder inom arbetsmarknadspolitik, vilket bidrar till att utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ökar 2012. I denna proposition föreslås utgiftsområdet tillföras ytterligare medel, bl.a. för fler praktikplatser 2013 och 2014 (se avsnitt 8.2.1). Sammantaget minskar dock de tillfälliga satsningarna i omfattning fr.o.m. 2013, vilket bl.a. beror att de temporära regeländringar i arbetslöshetsförsäkringen som infördes 2010 för personer som lämnat sjukförsäkringen upphör att gälla 2013 (prop. 2009/10:49, bet. 2009/10:AU2, rskr. 2009/10:151).

I denna proposition föreslås utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning tillföras ytterligare medel 2013–2016 med anledning av den kommande forsknings- och innovationspropositionen. Vidare föreslås ytterligare förstärkningar på arbetsmarknadsområdet, bl.a. genom fler platser i det reguljära utbildningssystemet 2013–2016, vilket bidrar till högre utgifter under utgiftsområdet (se avsnitt 8.2.1).

Utgifterna under utgiftsområde 22 Kommunikationer ökar samtliga år 2013–2016, främst till följd av regeringens satsningar i denna proposition på drift och underhåll av järnvägar och vägar samt på nya investeringar, framför allt i nya järnvägar (se avsnitt 8.2.1).

Det kapitaltillskott till bolaget Ersättningsmark i Sverige AB som riksdagen beslutat om bidrar till att utgifterna under utgiftsområde 24 Näringsliv ökar tillfälligt med ca 1 000 miljoner kronor 2012.

Till följd av den förväntat svaga utvecklingen av kommunsektorns inkomster infördes ett tillfälligt statsbidrag på ca 3 000 miljoner kronor 2011, vilket innebär att bidragen till kommunsektorn minskar med motsvarande belopp 2012.

Sammantaget innebär detta att utgifterna under utgiftstaket, till följd av beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder, ökar med 3 respektive 12 miljarder kronor 2012 och 2013, minskar med 2 respektive 6 miljarder kronor 2014 och 2015 samt ökar med 2 miljarder kronor 2016.

Tabell 8.5 Utgiftsförändringar 2012–2016 i förhållande till föregående år till följd av tidigare beslutade, aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar¹

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.

Minustecken innebär anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning.

	2012	2013	2014	2015	2016
UO 1 Rikets styrelse	0,40	0,07	-0,01	-0,02	-0,03
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,02	2,56	-2,66	-0,01	-0,02
UO 3 Skatt, tull och exekution	0,00	-0,04	-0,01	-0,01	0,00
UO 4 Rättsväsendet	0,72	1,10	-0,09	0,52	0,09
UO 5 Internationell samverkan	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap	-0,03	0,36	0,17	-0,09	-0,21
UO 7 Internationellt bistånd	0,56	0,06	0,00	0,00	0,00
UO 8 Migration	0,01	-0,38	-0,25	-0,08	-0,21
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	0,75	0,57	1,01	-1,84	-0,50
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	0,38	-0,07	0,01	-0,06	-0,05
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,45	0,42	0,00	0,00	-0,01
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	1,40	0,32	-0,02	0,02	-0,05
UO 13 Integration och jämställdhet	0,02	1,95	0,49	-0,41	-0,09
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	3,02	-1,09	-1,44	-2,80	-0,19
UO 15 Studiestöd	-0,87	0,62	-0,22	-0,44	-0,25
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	-1,17	2,24	1,06	-0,60	-0,22
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	0,04	0,31	-0,03	-0,13	0,00
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	0,02	0,05	-0,01	-0,02	-0,02
UO 19 Regional tillväxt	-0,11	0,09	-0,01	-0,75	0,71
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	-0,20	-0,17	0,14	-0,12	0,02
UO 21 Energi	-0,04	-0,08	-0,04	-0,54	0,11
UO 22 Kommunikationer	-0,06	1,94	0,92	2,84	1,72
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	0,21	-0,11	-0,11	-1,27	0,85
UO 24 Näringsliv	1,11	-0,79	0,22	-0,48	0,11
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner	-3,16	1,64	-1,09	0,01	0,00
UO 27 Avgiften till Europeiska unionen	0,00	0,23	-0,23	0,00	0,00
Summa utgiftsförändringar	3,49	11,80	-2,22	-6,29	1,76

Anm.: Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten ingår inte.

¹ Nu föreslagna åtgärder och finansieringar avser förslag i denna proposition och de förslag i propositionen Höständringsbudget för 2012 (prop. 2012/13:2) som inte avser regelstyrda transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar).

Källa: Egna beräkningar.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

Pris- och löneomräkningen av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål ökar utgifterna med 3 miljarder kronor 2012 och med 2 miljarder kronor 2013 (se tabell 8.4). För 2014–2016 förväntas den årliga omräkningen bli större än både 2012 och 2013. Omräkningen för ett visst år baseras på pris- och löneutvecklingen två år tidigare. Metoden för pris- och löneomräkningen beskrivs närmare i avsnitt 8.2.3.

Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden. År 2012 bidrar makroekonomiska förändringar sammantaget till att de takbegränsade utgifterna ökar med 16 miljarder kronor jämfört med 2011. År 2013 och 2014 ökar utgifterna till följd av sådana förändringar med 20 respektive 7 miljarder kronor. År 2015 och 2016 ökar utgifterna till följd av makroekonomiska förändringar med 12 respektive 20 miljarder kronor.

Flera transfereringar till hushållen följer den allmänna pris- och löneutvecklingen med viss eftersläpning, t.ex. sjukpenningen, föräldrapenningen, sjuk- och aktivitetsersättningen samt garantipensionen. Det låga resursutnyttjandet under framför allt 2009 och 2010, till följd av den ekonomiska krisen, förde med sig en något svagare pris- och löneutveckling än normalt, särskilt 2010, men i viss mån även 2011. Från och med 2012 bedöms pris- och löneökningstakten bli högre och därmed ökar även transfereringsutgifterna i snabbare takt.

De inkomstgrundade pensionerna följer normalt sett inkomstindex, vilket speglar de tre senaste årens reala genomsnittliga inkomstutveckling, med tillägg för inflationen under det senaste året. År 2012 och 2013 leder den relativt höga ökningstakten av inkomstindex och balanseringen i ålderspensionssystemet till en förhållandevis snabb ökning av pensionerna. Sammantaget bidrar den makroekonomiska utvecklingen till att pensionsutgifterna ökar med drygt 11 miljarder kronor 2012 och 14 miljarder kronor 2013. Därefter väntas makroekonomiska faktorer bidra till att utgifterna för ålderspensionssystemet ökar med 2 miljarder kronor 2014, 9 miljarder kronor 2015 och 13 miljarder kronor 2016. Den svagare utvecklingen av

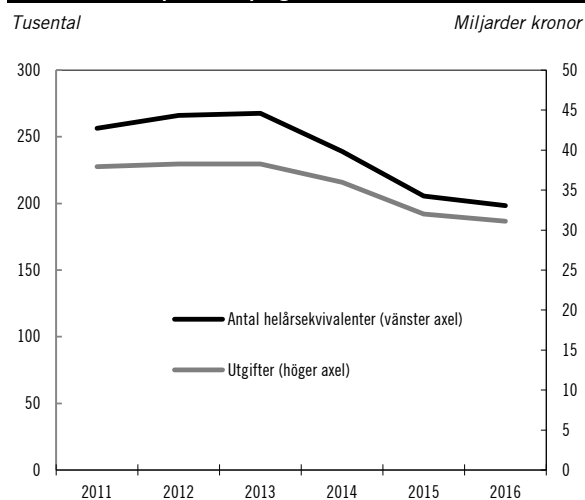
pensionerna 2014 och 2015 beror bl.a. på att den s.k. bromsen i pensionssystemet då är aktiverad. Det är en följd av att pensionssystemets skulder överstiger dess tillgångar och medför att de inkomstrelaterade pensionerna ökar i långsammare takt än vad de annars hade gjort. År 2016 beräknas återigen pensionssystemets tillgångar överstiga dess skulder, vilket bidrar till den högre ökningstakten av pensionsutgifterna detta år.

De arbetsmarknadsrelaterade utgifterna minskar mot slutet av prognosperioden

Den starka återhämtningen på arbetsmarknaden 2011 bidrog till att de arbetsmarknadsrelaterade utgifterna minskade detta år. Som en följd av bl.a. de statsfinansiella problemen i flera euroländer bromsade dock svensk ekonomi in i slutet av 2011, vilket bidrar till en något högre arbetslöshet 2012 och 2013 jämfört med 2011. Den högre arbetslösheten är den främsta förklaringen till de högre beräknade volymerna i arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska programmen (se tabell 8.6).

År 2014–2016 väntas arbetsmarknaden återigen utvecklas starkt och arbetslösheten sjunka, vilket bidrar till att volymerna i de arbetsmarknadsrelaterade transfereringssystemen minskar fr.o.m. 2014. Till följd av detta väntas också utgifterna minska 2014–2016 (se diagram 8.1).

Diagram 8.1 Utgifter för arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program¹ samt antalet helårsekvivalenter i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsmarknadspolitiska program 2011–2016



Anm.: Utfall 2011 och beräknade utgifter/volymer 2012–2016.

¹ Avser utgifter på anslagen 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd och 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 8.6 Helårsekvivalenter i vissa ersättningsystem

Tusental

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sjuk- och rehabiliteringspenning ¹	217	196	170	147	131	150	163	162	160	159	158
Sjuk- och aktivitetsersättning	473	471	458	435	397	354	327	307	289	274	261
Arbetslöshetsersättning	178	135	94	131	117	88	92	89	81	67	64
Arbetsmarknadspolitiska program ²	135	83	76	117	178	168	174	178	158	138	134
Etableringsersättning ³	-	-	-	-	-	4	10	19	26	27	25
Ekonomiskt bistånd ⁴	80	77	79	89	96	97	96	94	89	81	75
Summa	1 083	961	878	919	918	862	863	848	803	746	717

¹ Inklusive sjuklön som betalas av arbetsgivaren.² Avser deltagare som uppstår aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller har ett särskilt anställningsstöd. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som får ersättning i form av rehabiliteringspenning eller etableringsersättning räknas till sjuk- och rehabiliteringspenning respektive etableringsersättning.³ Etableringsersättningen introducerades i december 2010. I tabellen anges därför endast volymer fr.o.m. 2011.⁴ Avser åldersgruppen 20–64 år.

Källa: Egna beräkningar.

Övriga utgiftspåverkande faktorer

En stor del av förändringen av de takbegränsade utgifterna mellan 2011 och 2012 förklaras av andra faktorer än av beslutade, föreslagna och aviserade reformer, pris- och löneomräkningen och övriga makroekonomiska förändringar. Totalt uppgår dessa övriga faktorer till 12 miljarder kronor. Av dessa utgörs 5 miljarder kronor av volymförändringar inom regelstyrda transfererings-system, främst till följd av ett ökat antal personer med tilläggs- och inkomstpension (se tabell 8.7).

En ytterligare förklaring till de högre utgifterna 2012 som beror på övriga faktorer är senareläggningar av infrastrukturinvesteringar under utgiftsområde 22 Kommunikationer som ursprungligen var avsedda att belasta utgiftsområdet 2011.

Vidare bidrog förseningar av åtgärder för landsbygdens miljö och struktur till att utgifterna blev lägre 2011. Dessa förseningar bidrar till högre utgifter 2012 jämfört med 2011.

Fler barn, pensionärer och asylsökande

Antalet personer med inkomst- och tilläggs-pension beräknas öka markant framöver, vilket huvudsakligen beror på demografiska faktorer. Trots att det totala antalet pensionärer ökar kraftigt de kommande åren väntas antalet pensionärer med garantipension eller bostadstillägg minska något mellan 2012 och 2016. Detta beror på att fler nytillkomna pensionärer har inkomstgrundad pension och på att de nytillkomna pensionärerna generellt sett har en högre

inkomstgrundad pension än dagens ålders-pensionärer. De nytillkomna pensionärerna väntas därför inte erhålla garantipension och bostadstillägg i samma utsträckning som dagens pensionärer.

Antalet uttagna dagar med föräldrapenning har ökat kontinuerligt under 2000-talet och beräknas fortsätta att öka framöver. Ökningen beror framför allt på att fler barn föds. Det ökade barnafödandet medför även att antalet barnbidrag väntas öka mellan 2011–2016.

År 2012–2016 väntas antalet asylsökande öka successivt. Även anhöriginvandringen väntas öka under samma period. Dessa förändringar medför att utgifterna för asylmottagningen, kommunersättningarna för flyktmottagande och etableringsersättningen beräknas öka 2012–2016.

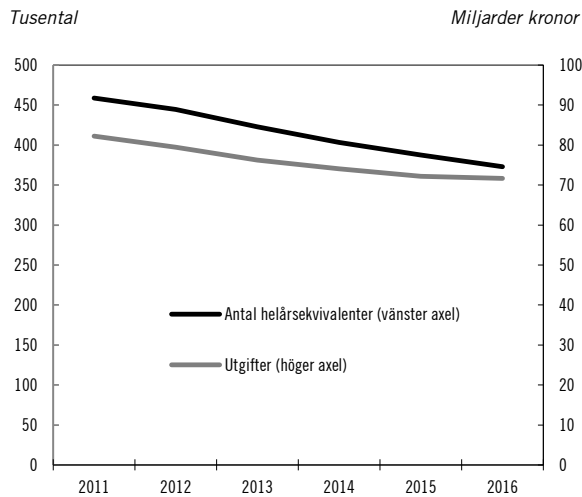
Fortsatt fallande ohälsorelaterade utgifter

De ohälsorelaterade utgifterna under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning beräknas minska samtliga år 2012–2016 (se diagram 8.2). År 2016 beräknas utgifterna inom detta område till följd av volymförändringar vara omkring 17 miljarder kronor lägre än 2011. Den samlade volymen i sjukförsäkringen (sjukpenningen samt sjuk- och aktivitetsersättningen) har fallit sedan 2004. År 2003–2006 minskade antalet sjukpenningdagar, medan antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsatte att öka. År 2007–2010 föll volymerna i båda systemen. Antalet uttagna sjukpenningdagar ökade dock 2011 jämfört med 2010, vilket främst förklaras av ett återflöde av personer som under 2010 lämnade sjukpenningen till följd av att de förbrukat maximalt antal dagar, men också av något fler nya sjukfall

och av att sjukfallen blev något längre. Volymerna i sjukpenningen väntas fortsätta att öka även 2012 till följd av fler och längre sjukfall. Under de kommande åren väntas utvecklingen av antalet sjukpenningdagar plana ut (se tabell 8.6).

Nedgången av antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsätter dock under hela prognosperioden. Bland dem som har sjukersättning kommer utflödet till bl.a. ålderspension att överstiga inflödet till ersättningen. Vidare upphör ersättningsformen tillfällig sjukersättning vid utgången av 2012.

Diagram 8.2 Utgifter för sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning¹ samt antalet helårsekvivalenter i sjuk- och rehabiliteringspenning och sjuk- och aktivitetsersättning 2011–2016



Anm.: Utfall 2011 och beräknade utgifter 2012–2016.

¹ Avser utgifter på anslagen 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* och 1:2 *Aktivitets- och sjukersättningar m.m.* under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 8.7 Volymer inom olika transfereringssystem

Utgifts- område		Köns- fördelning	Köns- fördelning	Utfall	Utfall	Prognos				
		Utfall 2010	Utfall 2011	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
8	Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna	37,0%kv 63,0%m	37,0%kv 63,0%m	34 631	35 019	36 835	39 255	40 051	40 156	42 495
9	Antal personer med assistansersättning	46,7%kv 53,3%m	46,4%kv 53,6%m	15 877	15 942	15 902	15 873	15 860	15 861	15 872
10	Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	59,7%kv 40,3%m	61,6%kv 38,4%m	31,7	36,0	40,2	39,4	38,7	38,6	38,6
10	Antal rehabiliteringspenning- dagar (netto), miljoner	64,5%kv 35,5%m	64,0%kv 36,0%m	1,7	2,1	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2
10	Antal personer med sjukersättning	60,1%kv 39,9%m	59,6%kv 40,4%m	442 415	390 976	358 160	332 878	311 443	293 210	277 816
10	Antal personer med aktivitetsersättning	47,9%kv 52,1%m	47,4%kv 52,6%m	25 768	26 155	27 686	28 645	29 152	29 350	29 304
10	Antal personer med sjuk- och aktivitets- ersättning som erhåller bostadstillägg	55,0%kv 45,0%m	54,7%kv 45,3%m	127 746	125 219	120 545	119 968	119 585	119 425	119 516
11	Antal personer med garantipension	80,5%kv 19,5%m	80,2%kv 19,8%m	771 100	817 100	804 100	778 300	770 800	776 300	764 500
11	Antal pensionärer som erhåller bostadstillägg	80,7%kv 19,3%m	79,6%kv 20,4%m	251 900	254 000	264 000	253 900	250 200	243 400	235 300
ÅP	Antal personer med tilläggs pension	52,3%kv 47,7%m	52,2%kv 47,8%m	1 745 300	1 807 600	1 865 900	1 922 400	1 973 700	2 016 200	2 045 600
ÅP	Antal personer med inkomstpension	49,3%kv 50,7%m	49,5%kv 50,5%m	817 300	942 100	1 061 500	1 176 700	1 286 600	1 390 500	1 486 900
12	Antal barnbidrag	93,3%kv 6,7%m	93,1%kv 6,9%m	1 671 816	1 676 524	1 688 334	1 719 469	1 751 745	1 786 902	1 820 179
12	Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	76,9%kv 23,1%m	76,3%kv 23,7%m	49,7	50,3	50,6	51,2	52,2	53,3	54,3
12	Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar, miljoner	55,0%kv 45,0%m	55,5%kv 44,5%m	5,5	5,9	5,9	5,9	6,0	6,1	6,2
13	Antal personer med etableringsersättning ¹	-	48,0%kv 52,0%m	-	4 811	13 077	23 835	32 384	33 323	31 750
15	Antal personer med studiehjälp	48,6%kv 51,4%m	48,6%kv 51,4%m	484 100	467 500	444 100	420 800	400 700	387 600	381 700
15	Antal personer med studiemedel ²	59,9%kv 40,1%m	60,0%kv 40,0%m	502 300	500 200	497 300	517 800	507 000	487 500	466 000

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt. Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, vilka redovisas i avsnitt 5.

¹ Etableringsersättningen introducerades i december 2010. I tabellen anges därför endast volymer fr.o.m. 2011.

² Bruttoreäknat antal. När stödtagare under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning. Nettoräknat var antalet studiemedelstagare 466 300 personer 2010 och 465 100 personer 2011.

Källa: Egna beräkningar.

8.2 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition

I 2012 års ekonomiska vårproposition presenterade regeringen en beräkning av de takbegränsade utgifterna för 2012–2016. I tabell 8.8 redovisas den totala utgiftsförändringen för 2013–2016 jämfört med beräkningen i vårpropositionen, fördelad på olika förklaringsfaktorer. Av tabellen framgår att prognosen för de takbegränsade utgifterna har reviderats upp med 23 respektive 27 miljarder kronor 2013 och 2014 jämfört med bedömningen i vårpropositionen. För 2015 och 2016 har utgiftsprognosen reviderats upp med 28 respektive 33 miljarder kronor. Den nya bedömningen påverkar budgeteringsmarginalen i motsatt riktning. Till följd av att vissa av förändringarna motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket är dock minskningen av budgeteringsmarginalen 2 miljarder kronor lägre än ökningen av de takbegränsade utgifterna 2013–2016 (se vidare avsnitt 4.5).

De förändringar i förhållande till beräkningen av de takbegränsade utgifterna i 2012 års ekonomiska vårproposition som föranleds av nya reformer redovisas i avsnitt 8.2.1, medan förändringar till följd av andra faktorer i tabell 8.8 redovisas i avsnitt 8.2.2.

Tabell 8.8 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med bedömningen i 2012 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor

	2013	2014	2015	2016
Takbegränsade utgifter 2012 års ekonomiska vårproposition	1 042,9	1 051,9	1 064,1	1 086,1
Beslut/reformer	16,0	18,1	16,7	18,5
Reviderad pris- och löneomräkning	0,0	0,3	0,7	1,1
Övriga makroekonomiska förändringar	1,0	0,3	0,9	1,5
Volymförändringar	3,1	6,4	7,9	9,3
Tekniska förändringar ¹	2,0	2,0	2,0	2,0
Minskning av anslagsbehållningar	-1,7	0,1	-0,1	-1,0
Övrigt	3,0	-0,6	-0,4	2,0
Total utgiftsförändring	23,4	26,6	27,6	33,3
Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2013	1 066,2	1 078,5	1 091,7	1 119,4

¹ De tekniska förändringar som föranleder justering av utgiftstaket redovisas i avsnitt 4.5.

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 8.9 redovisas förändringarna av utgiftsramarna för 2013–2016 i förhållande till beräkningarna i vårpropositionen. Utgifterna inom respektive utgiftsområde har ändrats till följd av förslag om nya reformer, förändrade makroekonomiska förutsättningar, förändrade volymer inom vissa regelstyrda transfererings-system och övriga faktorer.

Tabell 8.9 Förändring av utgiftsramar 2013–2016 jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Total förändring 2013	Varav				Total förändring 2014	Total förändring 2015	Total förändring 2016
		Beslut/reform 2013	Makro 2013	Volym 2013	Övrigt ¹ 2013			
1 Rikets styrelse	127	114			13	132	140	143
2 Samhällesekonomi och finansförvaltning	2 902	2 693	-23	205	27	173	155	198
3 Skatt, tull och exekution	30	30				23	24	27
4 Rättsväsendet	1 672	1 666			6	1 631	2 180	2 310
5 Internationell samverkan	6	5			1	10	10	10
6 Försvar och samhällets krisberedskap	322	322				434	397	444
7 Internationellt bistånd	-717	-8	347		-1 056	-742	-670	-687
8 Migration	-110	-936	4	717	105	-183	-183	47
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	457	397	7	53		1 393	907	359
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	4 219	102	-62	1 913	2 266	2 664	3 369	3 571
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	264	431	-99	-68		345	329	314
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	176	300	-72	-218	165	616	1 248	2 088
13 Integration och jämställdhet	2 475	2 058	2	396	19	5 108	5 029	4 880
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	243	1 070	-745		-82	205	211	1 573
15 Studiestöd	829	1 032	13	-203	-13	685	224	384
16 Utbildning och universitetsforskning	2 293	2 289			4	3 222	3 475	3 877
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	316	308			8	310	270	301
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	50	50				49	50	30
19 Regional tillväxt	215	15			200	15	-100	-187
20 Allmän miljö- och naturvård	153	153				173	213	286
21 Energi	375	374	1			400	484	690
22 Kommunikationer	1 590	1 580			10	5 243	4 712	6 722
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	474	344	-338		468	432	319	79
24 Näringsliv	336	336				568	657	806
25 Allmänna bidrag till kommuner	3 010	1 025			1 986	2 135	2 139	2 138
26 Statsskuldsräntor m.m.	-702	-30			-672	3 626	334	3 687
27 Avgiften till Europeiska unionen	1 134	230			904	364	315	3 033
Minskning av anslagsbehållningar	-1 680				-1 680	130	-44	-981
Summa utgiftsområden	20 460	15 950	-964	2 795	2 679	29 162	26 192	36 142
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	2 265		1 981	284		1 082	1 816	892
Takbegränsade utgifter	23 367	15 980	1 017	3 079	3 291	26 583	27 639	33 312

Anm.: Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2013.

¹ Inklusiva tekniska förändringar. De tekniska förändringar som föranleder justering av utgiftstaket redovisas i avsnitt 4.5.

Källa: Egna beräkningar.

8.2.1 Nya föreslagna och aviserade reformer för 2013–2016

För varje utgiftsområde sammanfattas i detta avsnitt anslagseffekterna av de reformer som regeringen föreslår för 2013 och aviserar för 2014–2016 (se tabell 8.10). Anslagseffekterna redovisas i förhållande till den beräkning som låg till grund för 2012 års ekonomiska vårproposition. Avsnittet omfattar inte de anslagseffekter som orsakas av pris- och löneomräkning, övriga makroekonomiska förändringar eller ändrade volymer i transfereringssystemen (se avsnitt 8.2.2). Avsnittet innehåller inte heller någon redovisning av de förslag som regeringen lämnar i propositionen Höständeringsbudget för 2012 (prop. 2012/13:2). Budgeteffekterna av förslagen i den senare propositionen framgår dock av tabell 8.10.

De reformer som föreslås i denna proposition medför en ökning av anslagsmedlen med 16 miljarder kronor 2013. År 2014–2016 beräknas ökningen till 18,1 miljarder kronor, 16,7 miljarder kronor respektive 18,5 miljarder kronor. Till detta kommer anslagsförändringar på 2 miljarder kronor årligen 2013–2016 som innebär en teknisk justering av utgiftstaket. Anslagsökningarna uppgår 2013 till sammanlagt 20,6 miljarder kronor och anslagsminskningarna till 2,7 miljarder kronor. Regeringen prioriterar i denna proposition på budgetens utgiftssida:

- bättre tillväxtförutsättningar och konkurrenskraft genom ökade investeringar i infrastruktur, forskning och innovation,
- att få fler i arbete med fokus på unga och utrikesfödda,
- välfärd för alla och jämnare fördelning, samt
- en effektiv energi-, klimat- och miljöpolitik.

Under respektive utgiftsområde redovisas huvudsakligen föreslagna eller aviserade reformer med en större anslagspåverkan (se vidare tabell 8.10). I normalfallet förutsätts att de redovisade anslagsförändringarna motsvaras av lika stora utgiftsförändringar. För närmare beskrivningar av reformerna hänvisas till respektive utgiftsområdesbilaga.

Utgiftsområde 1 Rikets styrelse

För att säkerställa effektiva tillståndsprövningar vad gäller bl.a. förnybar energi, gruvdrift och

täkter föreslår regeringen en ökning av anslaget till länsstyrelserna 2013. Regeringen beräknar även att medlen ökas 2014.

I syfte att åtgärda de långa handläggnings-tiderna för överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen föreslås vidare att anslaget ökas i kombination med att inriktningsmål för länsstyrelsernas handläggningstider preciseras.

Sammantaget föreslår regeringen att anslaget *Länsstyrelserna m.m.* ökas med 89 miljoner kronor 2013. År 2014 beräknas anslaget ökas med 79 miljoner kronor och för 2015 och 2016 med 64 respektive 54 miljoner kronor.

Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning

Anslaget *Bidragfastigheter* används för underhållskostnader och löpande driftunderskott för de bidragfastigheter som förvaltas av Statens fastighetsverk. Med bidragfastigheter avses de fastigheter som saknar förutsättningar att ge ett långsiktigt ekonomiskt överskott dvs. slotts-, herrgårds- och fästningsmiljöer, ruiner, kloster, Vasaminnen samt två världsarv. Regeringen föreslår att anslaget ökas med 150 miljoner kronor 2013. Ökningen finansieras genom att Statens fastighetsverk betalar in en del av sitt balanserade resultat för 2012 till staten. Tillskottet ska användas för vissa fastigheter vars underhåll är eftersatt.

Europeiska rådet rekommenderade den 29 juni 2012 Europeiska investeringsbankens styrelse att öka det inbetalda kapitalet med 10 miljarder euro i syfte att öka bankens utlåningskapacitet. Regeringen anser att Sverige bör delta i den kapitalhöjning som nu planeras. Sveriges ägarandel innebär att 297,4 miljoner euro, eller ca 2 500 miljoner kronor, behöver inbetalas under 2013. Regeringen föreslår därför att ett nytt anslag *Kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken* förs upp på budgeten med 2 530 miljoner kronor 2013.

Utgiftsområde 4 Rättsväsendet

Regeringens ambition är att säkerställa ett effektivt rättsväsende genom reformer som leder till snabba, tydliga och konsekventa reaktioner på brott. Fler brott ska förebyggas och fler brott ska klaras upp. För att myndig-

heterna inom rättsväsendet även fortsättningsvis ska ha förutsättningar för att genomdriva regeringens ambitioner och kunna genomföra föreslagna reformer behöver ytterligare medel tillföras. För att ytterligare intensifiera kampen mot brottsligheten kan det krävas fortsatta straffskärpningar och andra lagändringar som underlättar det brottsbekämpande arbetet. Ett exempel på en reform som övervägs är skärpta straff för att markera allvaret i brott i nära relationer.

En ny organisation för polisen kommer att föreslås. För att möjliggöra genomförandet föreslår regeringen att anslaget *Polisorganisationen* ökas med 50 miljoner kronor 2013. Vidare beräknar regeringen att anslaget av samma anledning ökas med 50 miljoner kronor 2014 och med 40 miljoner kronor per år fr.o.m. 2015. År 2013 föreslås dessutom en allmän förstärkning av anslaget med 240 miljoner kronor. År 2014 beräknas anslaget ökas med 240 miljoner kronor, 2015 med 290 miljoner kronor och 2016 med 340 miljoner kronor. Regeringen avser även att fortsätta satsningen på att vidareutveckla rättsväsendets informationsförsörjning och föreslår därför att anslaget *Polisorganisationen* ökas med 90 miljoner kronor 2013.

Utgifterna fortsätter att öka mot bakgrund av ett ökat antal inkomna mål till domstolarna som i sin tur beror på en ökad ärendetillströmning till polis och åklagare. Regeringen föreslår därför att anslaget *Rättsliga biträden m.m.* ökas med 540 miljoner kronor 2013 och beräknar att anslaget ökas med 540 miljoner kronor 2014, 700 miljoner kronor 2015 samt 600 miljoner kronor 2016. Brottsutbytesarbetet (dvs. rättsväsendets arbete med att spåra och återföra pengar som anskaffats genom brott) bör förstärkas. Av denna anledning föreslår regeringen att anslagen *Ekobrottsmyndigheten*, *Polisorganisationen* och *Åklagarmyndigheten* totalt ökas med 42 miljoner kronor 2013 och beräknar att de ökas med totalt 50, 56 och med 56 miljoner kronor 2014–2016.

Regeringen föreslår även att anslaget *Åklagarmyndigheten* ökas med 25 miljoner kronor 2013 till följd av ett ökat antal ärenden. Av samma anledning beräknar regeringen att anslaget ökas med 25 miljoner kronor 2014, 81 miljoner kronor 2015 och 100 miljoner kronor 2016.

Den ekonomiska brottsligheten är utbredd och utgör ett hot mot samhället. Utredningen om en samlad ekobrottsshantering har föreslagit att Ekobrottsmyndigheten bör tilldelas ett nationellt ansvar för samtliga brottstyper som myndigheten handlägger. Under 2013 avser regeringen att genomföra utredningens förslag och föreslår därför att anslaget *Ekobrottsmyndigheten* ökas med 30 miljoner kronor 2013. Vidare beräknar regeringen att anslaget ökas med 30 miljoner kronor fr.o.m. 2014.

För att domstolarna ska kunna hantera det ökade antalet inkomna mål och ärenden med bibehållen hög kvalitet och effektivitet föreslår regeringen att anslaget *Sveriges Domstolar* ökas med 200 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknar regeringen att anslaget ökas med 200 miljoner kronor per år.

Kriminalvården ska även fortsättningsvis ha förutsättningar att upprätthålla god kvalitet, effektivitet och säkerhet inom frivården, häkten, anstalter och sin transportverksamhet. Mot denna bakgrund föreslås dels tillskott till reformer, som Kriminalvården kommer att ges, uppdrag att genomföra, dels en förstärkning av myndigheten. Ett exempel på en sådan reform är förstärkta insatser mot våldsamma män för vilken regeringen avser avsätta 60 miljoner kronor 2013 och beräknar avsätta 60 miljoner kronor årligen 2014–2016. Regeringen föreslår vidare, mot bakgrund av behovet av en förstärkning av myndigheten, att anslaget *Kriminalvården* ökas med 50 miljoner kronor 2013 och beräknar att anslaget ökas med 50 miljoner kronor 2014, 150 miljoner kronor 2015 samt 203 miljoner kronor 2016.

Dessutom föreslås vissa förstärkningar av Rättsmedicinalverket.

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Regeringen bedömer att den försvarspolitiska inriktningen mot ett mer användbart och tillgängligt försvar leder till ökade kostnader för förbandsverksamhet, särskilt vad avser anställd militär personal. För att kunna genomföra försvarsreformen frigörs resurser genom rationaliseringar i stödverksamheten i vilken bl.a. forskning och teknikutveckling ingår. Av denna anledning föreslår regeringen att 100 miljoner kronor tillförs anslaget *Förbandsverksamhet och*

beredskap 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 100 miljoner kronor per år. Finansieringen sker genom att anslaget *Forskning och teknikutveckling* föreslås minskas i motsvarande grad.

Regeringen bedömer att ett förmågelyft av flygstyrkrafterna tillsammans med Schweiz leder till effektivare resursanvändning samt ökad operativ förmåga för Försvarsmakten. För att finansiera förmågelyftet bör anslaget *Anskaffning av materiel och anläggningar* ökas. År 2013 föreslår regeringen att anslaget tillförs 300 miljoner kronor. År 2014 beräknas anslaget ökas med 300 miljoner. År 2015 och 2016 beräknas anslaget ökas med 200 miljoner kronor per år.

Utgiftsområde 8 Migration

Regeringen bedömer att antalet asylsökande och ansökningar om anhöriginvandring kommer att öka i förhållande till vad som tidigare beräknats. Regeringen föreslår därför att anslaget *Migrationsverket* ökas med 657 miljoner kronor 2013. År 2014 beräknar regeringen att anslaget ökas med 563 miljoner kronor och år 2015 och 2016 beräknas anslaget ökas med 538 miljoner kronor respektive år.

Bedömningen att antalet asylsökande och ansökningar om anhöriginvandring kommer att öka påverkar även behoven på andra anslag inom utgiftsområdet. Regeringen föreslår därför att anslaget *Utresor för avvisade och utvisade* ökas med 40 miljoner kronor 2013. År 2014 beräknar regeringen att anslaget ökas med 47 miljoner kronor, 2015 med 81 miljoner kronor och 2016 med 92 miljoner kronor. Regeringen föreslår även en ökning av anslaget *Domstolsprövning i utlänningsärenden*. Därtill kommer ett ökat antal asylsökande att medföra ökade utgifter på anslaget *Offentligt biträde i utlänningsärenden*.

För att bidra till finansieringen av kostnadsökningen till följd av den ökade anhöriginvandringen föreslår regeringen att anslaget *Ramöverenskommelse om migrationspolitik* minskas med 257 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknar regeringen att anslaget minskas med 111, 91 respektive 92 miljoner kronor. Regeringen bedömer även att den ökade anhöriginvandringen kommer att medföra ökade utgifter under utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet. Regeringen föreslår därför att

anslaget *Ramöverenskommelse om migrationspolitik* minskas med 1 421 miljoner kronor 2013 för att delfinansiera de ökade utgifterna för ökad anhöriginvandring. År 2014 beräknar regeringen att anslaget minskas med 1 551 miljoner kronor, 2015 med 1 586 miljoner kronor och 2016 med 1 588 miljoner kronor. Motsvarande ökningsberäkningar ske under utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Regeringen anser att det är viktigt att stärka den statliga tillsynen av sjukvård och omsorg, inte minst mot bakgrund av de brister som uppmärksammas i delar av äldreomsorgen. Av denna anledning föreslås ett tillskott om 180 miljoner kronor 2013, varav merparten går till anslagen *Socialstyrelsen* och *Inspektionen för vård och omsorg*. Eftersom tillsynsansvaret den 1 juni 2013 förs över från Socialstyrelsen till en ny inspektionsmyndighet föreslås att ett nytt anslag *Inspektionen för vård och omsorg* förs upp i budgeten. Regeringen föreslår att anslaget *Socialstyrelsen* ökas med 73 miljoner kronor 2013 (vilket omfattar tillsynsansvar t.o.m. den 31 maj) och att anslaget *Inspektionen för vård och omsorg* tillförs 102 miljoner kronor (vilket omfattar tillsynsansvar fr.o.m. 1 juni 2013). År 2014 beräknas anslaget *Inspektionen för vård och omsorg* ökas med 175 miljoner kronor och för 2015 och 2016 beräknas det ökas med 150 miljoner kronor per år.

Regeringen anser att patienter och medborgare ska ges elektronisk tillgång till sin vårdinformation, bl.a. journaluppgifter, genom s.k. hälsokonton. Regeringen föreslår därför att anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* ökas med 40 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 100 miljoner kronor per år.

Regeringen anser att personer som vistas i landet utan tillstånd ska ges samma tillgång till subventionerad sjukvård som i dag ges till asylsökande. Av denna anledning beräknas anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* ökas med 450 miljoner kronor 2014 och med 300 miljoner kronor per år 2015 och 2016. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition i ärendet under våren 2013.

Enligt propositionen om Ersättning av staten till personer som utsatts för övergrepp eller försummelser i samhällsvården (prop. 2011/12:160) har personer som utsatts för övergrepp eller försummelser av allvarlig art i samband med att de varit omhändertagna för samhällsvård mellan 1920 och 1980 rätt till ersättning med ett schablonbelopp om 250 000 kronor. Regeringen föreslår att det för detta ändamål förs upp ett nytt anslag, *Ersättning för vanvård i den sociala barn- och ungdomsvården*, och att det avsätts 309 miljoner kronor 2013 för ersättning samt för reseersättning m.m. till sökanden och vittnen. År 2014 och 2015 bedöms anslaget uppgå till 484 miljoner kronor per år.

Regeringen anser att forskningen inom området arbetsliv och socialvetenskap bör stärkas inom ramen för kommande forsknings- och innovations proposition. Regeringen föreslår därför att anslaget *Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap: Forskning* ökas med 55 miljoner kronor 2013 till bl.a. forskning om åldrande och hälsa samt vårdforskning. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 95 miljoner kronor per år för detta ändamål.

Regeringen anser att det är viktigt att fortsätta stärka stöd och skydd för barn och ungdomar i den sociala barn- och ungdomsvården och avser därför att under hösten 2012 lämna en proposition med förslag om ett förtydligt ansvar för kommunerna på området. Förslaget föranleder ett tillskott till kommunerna i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Regeringen föreslår därför att anslaget *Bidrag till utvecklingen av socialt arbete m.m.* minskas med 65 miljoner kronor 2013 och att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner ökas med motsvarande belopp 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget *Bidrag till utvecklingen av socialt arbete m.m.* minskas med 65 miljoner kronor samtidigt som anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner beräknas öka med motsvarande belopp respektive år.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning

Riksdagen har i ett tillkännagivande (bet. 2010/11:SfU10, rskr. 2010/11:223) uppmanat regeringen att återkomma med förslag som dels

tillgodoser medborgarnas behov av att Försäkringskassan är tillgänglig lokalt och av att det finns möjligheter till personliga möten, dels bidrar till ökad samverkan mellan statliga myndigheter. För att ge Försäkringskassan förutsättningar för lokal närvaro beräknas anslaget *Försäkringskassan* ökas med 200 miljoner kronor fr.o.m. 2014.

Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

I syfte att hålla samman samhället och se till att tillväxten kommer alla till del föreslår regeringen vissa riktade insatser för ekonomiskt utsatta. Inom ramen för en fördelningspolitisk satsning föreslår regeringen att tilläggsbeloppet inom bostadstillägg för ålderspensionärer som är 65 år eller äldre höjs för ogifta. Med anledning av detta föreslår regeringen att 431 miljoner kronor avsätts för ändamålet 2013 (merparten till anslaget *Bostadstillägg till pensionärer*). År 2014–2016 beräknas motsvarande belopp avsättas respektive år.

Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

För att förstärka ekonomin för barnhushåll med låg ekonomisk standard föreslår regeringen att grundnivån i föräldrapenningen höjs från 180 kronor till 225 kronor per dag. Förslaget innebär att anslaget *Föräldraförsäkring* ökas med 300 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 300 miljoner kronor per år.

Regeringen avser att under 2013 föreslå en förändring i föräldraförsäkringen som innebär att maximalt 20 procent av de 480 föräldrapenningdagarna ska kunna sparas till tid efter barnets fyraårsdag, vilket innebär att föräldrarna kan ta ut högst 96 dagar efter denna tidpunkt. Vidare avser regeringen höja den övre åldersgränsen för uttag av föräldrapenning från åtta till tolv år. Syftet med reformen är bl.a. att underlätta etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända utrikes födda kvinnor. Reformen innebär också att föräldrars behov och önskemål om ledighet från arbetet när barnet är äldre, exempelvis vid lov och planeringsdagar i skola och förskola, tillgodoses. Regeringen avser också att under 2013 föreslå

förändringar i föräldraförsäkringen som innebär förbättrade möjligheter för ensamstående föräldrar att använda föräldrapenningen, en utökning av tidsrymden då dagar med tillfällig föräldrapenning kan tas ut i samband med att ett barn under 18 år har avlidit, samt att egenföretagare ska kunna erhålla graviditetspenning på grund av risker i arbetsmiljön. Med anledning av dessa förslag beräknas anslaget *Föräldraförsäkring* sammantaget minska med 68, 90 respektive 135 miljoner kronor 2014–2016.

Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet

Arbetsmarknadssituationen för utrikes födda är bekymmersam, även om det råder stor variation mellan grupper och individer. Särskilt drabbade är nyanlända, de med kort utbildning, kvinnor och de med utomeuropeisk bakgrund. Ökad sysselsättning är av största vikt för förbättrad integration. Ett antal åtgärder för att underlätta etablering på arbetsmarknaden föreslås därför i denna proposition. Flera förslag finns på arbetsmarknads- och utbildningsområdena, se vidare utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv och utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Etableringsreformen har inneburit att staten genom Arbetsförmedlingen tar ett större ansvar för vissa nyanlända invandras arbetsmarknads-etablering. Regeringen anser att det finns skäl att stärka reformen och föreslår att medel avsätts för att fler anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande ska omfattas av insatser, etableringsersättning och kommunersättningar. Tidsgränsen inom vilken flyktinganhöriga måste söka uppehållstillstånd för att omfattas av etableringslagen ändras från två till sex år från det att anknytningspersonen först mottagits i en kommun. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition under 2012 om en tillfällig ändring av tidsgränsen för anhöriginvandrare som har sökt uppehållstillstånd t.o.m. utgången av 2013 samt en proposition om en permanent utvidgning under 2013. De anslag som berörs är *Kommunersättningar vid flyktingmottagande*, *Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare*, *Ersättning till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare*, *Hemutrustningslån* samt *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* under utgiftsområde 14.

Förslagen innebär en sammanlagd utgiftsökning om 333 miljoner kronor på de ovan nämnda anslagen under utgiftsområde 13 år 2013. År 2014–2016 beräknas ökningen på dessa anslag uppgå till 407, 273 respektive 183 miljoner kronor.

Regeringen föreslår även att medel avsätts för att skapa ett prestationsbaserat ersättningssystem för kommuner som sluter överenskommelser om flyktingmottagande. År 2014–2016 beräknas utgifterna för detta ändamål öka med 250 miljoner kronor per år. Vidare föreslås åtgärder för att öka möjligheterna till arbetsplatsförlagda insatser för personer inom etableringsuppdraget, bl.a. införandet av en möjlighet till merkostnadsersättning till arbetsgivare vid arbetsträning. De föreslagna åtgärderna innebär att utgifterna ökas med 190 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas utgifterna öka med 230 miljoner kronor per år.

Regeringen föreslår en tillfällig satsning för att genom ett prestationsbaserat bidrag stimulera kommunernas arbete för att minska utanförskapet i de 15 stadsdelar som valts ut för specialinsatser inom ramen för programmet urban utveckling (URBAN-15). Förslaget innebär ökade utgifter med 100 miljoner kronor 2013. Utgifterna beräknas öka med samma belopp 2014.

Regeringen bedömer att en ökad anhöriginvandring kommer att medföra ökade utgifter under utgiftsområdet. Regeringen föreslår därför att 1 421 miljoner kronor tillförs utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet från utgiftsområde 8 Migration 2013. År 2014–2016 beräknar regeringen att överföra 1 551, 1 586 respektive 1 588 miljoner kronor.

Med anledning av de ovan nämnda förslagen föreslår regeringen att anslaget *Integrationsåtgärder* ökas med 117 miljoner kronor 2013 samt beräknar att anslaget ökas med 116 miljoner kronor 2014 och 11 miljoner kronor årligen 2015 och 2016. Anslaget *Kommunersättningar vid flyktingmottagande* föreslås ökas med 1 103 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 1 441, 1 251 respektive 1 238 miljoner kronor. Anslaget *Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare* föreslås 2013 ökas med 419 miljoner kronor. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 482, 544 respektive 519 miljoner kronor. Vidare föreslås anslaget *Ersättning till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända*

invandrare ökas med 331 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 494, 519 respektive 464 miljoner kronor. Regeringen föreslår även att anslaget *Hemutrustningslån* för 2013 ökas med 116 miljoner. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 36, 41 respektive 47 miljoner kronor.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Trots att den ekonomiska utvecklingen under flera år har varit ogynnsam i omvärlden har den svenska arbetsmarknaden ändå utvecklats förhållandevis väl. Arbetslösheten är dock fortfarande hög och den bedöms vara fortsatt hög 2013. Drivkrafterna för och möjligheterna till arbete behöver stärkas ytterligare. Mot denna bakgrund föreslår regeringen åtgärder för att möta den svaga utvecklingen på arbetsmarknaden och åtgärder som långsiktigt bedöms förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

Regeringen föreslår en rad åtgärder för att underlätta för unga att få ett arbete eller återgå till studier. Flertalet av dessa satsningar sker inom utbildningsområdet, se vidare utgiftsområde 15 Studiestöd och 16 Utbildning och universitetsforskning.

Inom arbetsmarknadspolitiken föreslås åtgärder för att stärka Arbetsförmedlingens arbete med arbetslösa ungdomar, med särskilt fokus på unga som generellt sett har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. För att underlätta detta arbete föreslås att möjligheten till studiemotiverande kurser på folkhögskola förlängs t.o.m. 2014. Samtidigt föreslås en motsvarande satsning för personer över 25 år inom jobb- och utvecklingsgarantin. Ovanstående förslag uppgår till 103 miljoner kronor 2013. År 2014 beräknas utgifterna för dessa ändamål ökas med 175 miljoner kronor. Även möjligheten för vissa ungdomar att få den högre bidragsnivån inom studiemedlet bör förlängas t.o.m. 2015. I och med förslaget föreslås att utgifterna under utgiftsområde 14 minskas med 102 miljoner kronor 2013. Också nystartsjobben för långtidsarbetslösa ungdomar föreslås stärkas, vilket medför att aktivitetsstödet 2014–2016 beräknas minskas med 61, 65 respektive 66 miljoner kronor.

Vidare föreslår regeringen att förstärkningen av det särskilda anställningsstödet för långtids-

arbetslösa permanentas och att resurser för program inom sysselsättningsfasen av jobb- och utvecklingsgarantin avsätts även 2013. I och med dessa förslag ökas utgifterna med 128 miljoner kronor 2013 och beräknas ökas med 229 miljoner kronor 2014, 329 miljoner kronor 2015 och 318 miljoner kronor 2016.

Arbetsförmedlingen föreslås tillföras resurser för arbetet med nyanlända då antalet personer som omfattas av uppdraget väntas öka de närmaste åren. Förslaget innebär att utgifterna ökas med 142 miljoner kronor 2013 och beräknas ökas med 143 miljoner kronor 2014, 127 miljoner kronor 2015 och 117 miljoner kronor 2016. Därtill föreslås vissa förstärkningar av instegsjobben.

För att öka möjligheterna till arbete för personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga föreslås bl.a. att det särskilda introduktions- och uppföljningsstödet (SIUS) förstärks. Till följd av detta förslag ökas utgifterna med 55 miljoner kronor 2013 och beräknas därefter ökas med 110 miljoner kronor per år 2014–2016.

För att möta den fortsatt svaga ekonomiska utvecklingen föreslår regeringen även en satsning på tillfälliga programplatser inom arbetsmarknadspolitiken 2013 och 2014. Förslaget medför att utgifterna ökas med 680 miljoner kronor 2013 och beräknas ökas med 342 miljoner kronor 2014.

Med anledning av förslagen föreslår regeringen att anslaget *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader* 2013 ökas med 217 miljoner kronor. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 215, 199 respektive 142 miljoner kronor. Vidare föreslås att anslaget *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* ökas med 408 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget minskas med 144, 405 respektive 331 miljoner kronor. Anslaget *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* föreslås ökas med 384 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 840, 750 respektive 682 miljoner kronor. Regeringen föreslår även att anslaget *Lönebidrag och Samhall m.m.* ökas med 55 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 110 miljoner kronor per år.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

För att motverka arbetslösheten och underlätta omställning till arbete föreslår regeringen att medel tillförs för tillfälligt fler utbildningsplatser inom det reguljära utbildningssystemet, vilket medför att behovet av studiemedel ökar. Som en följd av detta föreslår regeringen att anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsröntor m.m.* totalt ökas med 773 miljoner kronor 2013. År 2014 och 2015 beräknar regeringen att anslagen ökas med 723 respektive 419 miljoner kronor och för 2016 beräknas anslagen ökas med 210 miljoner kronor. Ökningarna av anslagen förklaras enligt följande.

Regeringen föreslår att medel tillförs för ca 7 900 fler platser på yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (yrkesvux) 2013 och beräknar medel för ca 5 400 platser 2014. Som en följd av detta föreslår regeringen att anslagen ökas med 395 miljoner kronor 2013. År 2014 beräknar regeringen att anslagen ökas med 270 miljoner kronor.

Regeringen föreslår 2013 och beräknar 2014–2016 att årligen tillföra medel för 2 000 fler helårsplatser för lärlingar inom den kommunala vuxenutbildningen. Som en följd av detta föreslår regeringen att anslagen ökas med 100 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknar regeringen att anslagen ökas med 100 miljoner kronor per år.

Regeringen föreslår att medel tillförs för 1 500 nya platser på yrkeshögskolan för 2013, ca 3 000 platser för 2014 och 2015 samt ca 1 500 platser för 2016. Som en följd av detta föreslår regeringen att anslagen ökas med 60 miljoner kronor 2013. År 2014 och 2015 beräknar regeringen att anslagen ökas med 120 miljoner kronor per år och 2016 beräknas anslagen ökas med 60 miljoner kronor.

Vidare föreslår regeringen att medel tillförs för 1 000 nya platser i folkhögskolan för 2013 och 2014. Som en följd av detta föreslår regeringen att anslagen ökas med 50 miljoner kronor 2013. År 2014 beräknar regeringen att anslagen ökas med 50 miljoner kronor.

Därutöver föreslår regeringen att medel tillförs för ca 4 000 helårsplatser på universitet och högskolor för respektive år 2013–2015. Som en följd av detta föreslår regeringen att anslagen ökas med 160 miljoner kronor 2013. År 2014 och 2015 beräknar regeringen att anslagen ökas med 160 miljoner kronor per år.

Slutligen föreslår regeringen att medel tillförs för ca 200 helårsplatser för civil- och högskoleingenjörsutbildningarna 2013, ca 600 helårsplatser 2014, ca 1 000 helårsplatser 2015 och ca 1 300 helårsplatser 2016. Som en följd av behovet av studiemedel för dessa platser föreslår regeringen att anslagen ökas med ca 8 miljoner kronor 2013. År 2014 och 2015 beräknar regeringen att anslagen ökas med 23 respektive 39 miljoner kronor. År 2016 beräknas anslagen ökas med 50 miljoner kronor.

Ungdomar som saknar en slutförd gymnasieutbildning drabbas hårdare än andra ungdomar när konjunkturen blir sämre. Regeringen föreslår därför en ettårig förlängning av den tillfälliga satsningen som gör det möjligt för arbetslösa ungdomar i åldern 20–24 år att kunna få den högre bidragsnivån inom studiemedlet. Det innebär att arbetslösa ungdomar som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning bör kunna få den högre bidragsnivån inom studiemedlet även för studier på grundläggande eller gymnasial nivå som påbörjas under 2013. Som tidigare bör gälla att studiemedel med den högre bidragsnivån bör kunna lämnas till dess att slutbetyg ges på grundläggande nivå, gymnasieexamen ges på gymnasial nivå eller studieomdöme ges från folkhögskola, dock längst under tre år. Ungdomar som är inskrivna i jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgarantin och som har avbrutit sina studier före halvårsskiftet 2011 bör omfattas av den tillfälliga satsningen. Regeringen föreslår därför att anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsröntor m.m.* ökas med 129 miljoner kronor 2013. År 2014 beräknar regeringen att anslagen ökas med 66 miljoner kronor och 2015 med 34 miljoner kronor.

Till följd av tillfälliga utbildningsinsatser, inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning yrkesvux, yrkeshögskolan och högskolan, i Trollhättan och Västra Götaland under 2013 och 2014 kommer behovet av studiemedel att öka. Av denna anledning föreslår regeringen att anslagen *Studiemedel m.m.* och *Studiemedelsröntor m.m.* ökas med 66 miljoner kronor 2013. År 2014 beräknar regeringen att anslagen ökas med 12 miljoner kronor.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Utbildningsväsendet genomgår för närvarande omfattande reformer som syftar till att skapa ett ökat kunskapsfokus. För att stärka Sverige som kunskapsnation föreslår regeringen ytterligare investeringar i utbildning och forskning. Vidare föreslår regeringen en rad åtgärder för att underlätta för unga att få ett arbete eller återgå till studier. Flera av dessa satsningar sker inom arbetsmarknadspolitiken, se vidare utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Regeringen bedömer att det är viktigt att öka kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärandet inom den gymnasiala yrkesutbildningen. Regeringen förslår därför att anslaget *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* ökas med 25 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 50 miljoner kronor respektive år.

För att öka andelen yrkeslärare med lärarexamen avser regeringen att genomföra en satsning som syftar till att underlätta en kombination av arbete och studier för yrkeslärare som saknar behörighet. Regeringen föreslår därför att anslaget *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* ökas med 13 miljoner kronor 2013. År 2014 beräknas anslaget ökas med 38 miljoner kronor och 2015 och 2016 med 50 miljoner kronor per år.

Ett anordnarbidrag på 25 000 kronor per elev och år har hittills lämnats till skolor och arbetsplatser för att stimulera att gymnasial lärlingsutbildning av hög kvalitet kommer till stånd. Regeringen bedömer att anordnarbidraget bör göras permanent och att den del som riktas till arbetsplatser bör höjas med 15 000 kronor per elev och år. Regeringen föreslår därför att anslaget *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* ökas med 113 miljoner kronor 2013. År 2014 beräknas anslaget ökas med 162 miljoner kronor, 2015 med 518 miljoner kronor och 2016 med 567 miljoner kronor. Vidare föreslås motsvarande förändringar av det anordnarbidrag som riktas mot lärlingsutbildning för vuxna (lärlingsvux). Regeringen föreslår därför att anslaget *Statligt stöd till vuxenutbildningen* ökas med 24 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget årligen ökas med 30 miljoner kronor.

För att klara att hantera ansökningar om lärarlegitimationer från befintliga lärare bedömer

regeringen att Statens skolverk behöver tillföras ytterligare medel. Regeringen föreslår därför att anslaget *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* ökas med 75 miljoner kronor 2013.

Kunskaper i det svenska språket är en viktig förutsättning för individens möjligheter att få ett arbete och bli delaktig i samhället. Regeringen bedömer att det behövs kvalitetshöjande insatser för svenska för invandrare (sfi). Regeringen föreslår därför att anslaget *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* ökas med 50 miljoner kronor 2013. År 2014 och 2015 beräknas anslaget ökas med 50 miljoner kronor per år.

I Sverige finns en generell rätt till utbildning för alla barn men denna rätt omfattar inte barn som vistas i landet utan tillstånd. Barn som vistas i Sverige utan tillstånd lever ofta i en utsatt situation som de själva inte kan råda över. Regeringen anser att även dessa barn ska ha rätt till skolgång för att bidra till att de får stöd i sin kunskapsutveckling. Utifrån regeringens målsättning och för att upprätthålla en human, rättssäker och ordnad migrationspolitik träffade regeringen och Miljöpartiet de gröna i mars 2011 en ramöverenskommelse om migrationsfrågor, som bl.a. innebär en rätt till utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd. Regeringen föreslår därför att anslaget *Bidrag till viss verksamhet inom skolväsendet, m.m.* ökas med 25 miljoner kronor 2013. För kommande år beräknas anslaget ökas med 50 miljoner kronor per år.

I budgetpropositionen för 2012 beräknade regeringen att 200 miljoner kronor skulle avsättas per år 2012–2015 för en fortsatt satsning på områdena matematik, naturvetenskap och teknik. Eftersom satsningen inleds i mindre skala och dessutom ska fortsätta t.o.m. 2016 föreslår regeringen att medlen omfördelas mellan åren. Regeringen föreslår därför att anslaget *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* minskas med 44 miljoner kronor 2013. År 2014 och 2015 beräknas anslaget ökas med 15 miljoner kronor för respektive år och 2016 med 123 miljoner kronor. Eftersom regeringen avser att, genom en ändring av regleringsbrevet för 2012 avseende Statens skolverk, besluta om en indragning av 109 miljoner kronor 2012, innebär detta ingen nettoförändring av de i budgetpropositionen för 2012 beräknade medlen sett över hela tidsperioden.

Med dessa förändringar avsätts 91 miljoner kronor 2012 och 156 miljoner kronor föreslås 2013 för den ovannämnda satsningen. Vidare beräknas 215 miljoner kronor avsättas per år 2014 och 2015 samt 123 miljoner kronor 2016.

I budgetpropositionen för 2012 beräknade regeringen att totalt 641 miljoner kronor skulle användas för en elevhälsosatsning 2012–2015. Regeringen föreslår nu en omfördelning av medlen för satsningen mellan åren 2013–2015 för att bättre anpassa fördelningen till de behov som finns. Regeringen föreslår därför att anslaget *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* ökas med 56 miljoner kronor 2013. År 2014 beräknar regeringen att anslaget ökas med 50 miljoner kronor, medan det beräknas minska med 106 miljoner kronor 2015. Den nya fördelningen innebär att 207 miljoner kronor avsätts 2013 och att 270 respektive 114 miljoner kronor beräknas avsättas 2014 och 2015.

Ett antal större satsningar görs inom ramen för den kommande forsknings- och innovationspropositionen. För att säkerställa långsiktigt goda förutsättningar för kvalitativ fri forskning beräknas anslagen till universiteten och högskolorna ökas med 600 miljoner kronor årligen 2014 och 2015 samt med 900 miljoner kronor 2016. För att stärka kvaliteten och effektiviteten i forskningen föreslås anslaget *Vetenskapsrådet: Forskning och forskningsinformation* ökas med 450 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 685 miljoner kronor, 895 miljoner kronor respektive 990 miljoner kronor. En särskild satsning görs på rymdforskning, och anslaget *Rymdforskning och rymdverksamhet* föreslås ökas med 75 miljoner kronor 2013 och beräknas ökas med 75 miljoner kronor per år 2014 och 2015 samt med 100 miljoner kronor 2016. En förstärkning av satsningen på SciLifeLab (dvs. vetenskapligt centrum för storskaliga gen- och proteinstudier inom molekylärbiologisk och medicinsk forskning) och läkemedelsutveckling föreslås. Anslaget *Kungl. Tekniska högskolan: Forskning och forskarutbildning* föreslås därför ökas med 190 miljoner kronor 2013. År 2014 och 2015 beräknas anslaget ökas med 190 miljoner kronor respektive år. År 2016 bedöms anslaget ökas med 250 miljoner kronor. Regeringen bedömer att förutsättningarna för kliniska studier behöver förbättras. Anslaget *Särskilda utgifter för forskningsändamål* föreslås ökas med 30 miljoner kronor 2013. År 2014 och 2015

beräknas anslaget ökas med 40 miljoner kronor respektive år och 2016 beräknas anslaget ökas med 50 miljoner kronor.

För att motverka arbetslösheten och underlätta omställning bör antalet utbildningsplatser inom utbildningssystemet temporärt ökas. Regeringen föreslår därför en tillfällig satsning på fler utbildningsplatser inom den yrkesinriktade gymnasiala vuxenutbildningen (yrkesvux) och lärlingar inom den kommunala vuxenutbildningen (lärlingsvux), folkhögskolan, yrkeshögskolan samt på universitet och högskolor. År 2013–2016 omfattar regeringens satsning medel för drygt 50 000 helårsplatser till en kostnad av ca 5,2 miljarder kronor, inklusive studiemedelskostnaderna.

Antalet platser på yrkesvux bör ökas med ca 7 900 årsplatser 2013 och ca 5 400 platser 2014. Regeringen föreslår därför att anslaget *Statligt stöd för vuxenutbildning* ökas med 395 miljoner kronor 2013. År 2014 beräknar regeringen att anslaget ökas med 270 miljoner kronor.

Vidare bör antalet platser för lärlingsvux ökas med 2 000 helårsplatser per år 2013–2016. Regeringen föreslår därför att anslaget *Statligt stöd för vuxenutbildning* ökas med 160 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med ca 160 miljoner kronor per år.

Yrkeshögskolan bör tillföras ca 1 500 platser 2013, ca 3 000 årsplatser 2014 och 2015 samt ca 1 500 platser 2016. Regeringen föreslår därför att anslaget *Statligt stöd för vuxenutbildning* ökas med 90 miljoner kronor 2013. År 2014 och 2015 beräknas anslaget ökas med 180 miljoner kronor per år och 2016 med 90 miljoner kronor.

Antalet platser på universitet och högskolor bör ökas med ca 4 200 helårsplatser per år 2013–2015. Regeringen föreslår därför att anslagen till universitet och högskolor ökas med 300 miljoner kronor 2013. År 2014 och 2015 beräknas anslagen ökas med 300 miljoner kronor per år.

Arbetsgivarnas efterfrågan på civil- och högskoleingenjörsutbildade ökar liksom antalet sökande till utbildningarna. Civil- och högskoleingenjörsutbildningarna bör därför tillföras ca 200 helårsplatser 2013, ca 600 helårsplatser 2014, ca 1 000 helårsplatser 2015 och ca 1 300 helårsplatser 2016. Regeringen föreslår därför att anslagen till universitet och högskolor ökas med 27 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslagen ökas med 80, 134 respektive 174 miljoner kronor.

För att underlätta omställningen i Trollhättan och Västra Götaland anser regeringen att specifika satsningar bör göras i regionen i syfte att ge individer som drabbas av arbetslöshet en möjlighet att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Regeringen föreslår att medel motsvarande 500 årsplatser inom yrkeshögskolan och 500 årsplatser inom yrkesvux avsätts 2013. Regeringen föreslår därför att anslaget *Statligt stöd för vuxenutbildning* ökas med 55 miljoner kronor 2013.

Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid

Regeringen föreslår att anslaget *Bidrag till folkbildningen* ökas med 161 miljoner kronor 2013 och beräknas ökas med motsvarande belopp årligen 2014–2016. Finansiering föreslås ske med medel från anslaget *Statligt stöd till vuxenutbildning* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Medlen avser stöd för studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet (s.k. SISU medel).

Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård

Regeringen har en tydlig ambition att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras antingen som formellt skyddade eller som frivilliga avsättningar. På statens budget avsätts årligen ca 1,8 miljarder kronor för bevarandet av biologisk mångfald, bl.a. för skydd av värdefull natur. Som en särskild satsning föreslår regeringen i denna proposition ökade medel för skydd av områden i form av naturreservat och naturvårdsavtal. Anslaget för *Skydd av värdefull natur* föreslås därför ökas med 67 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 57 miljoner kronor per år.

Ett antal större satsningar på miljö- och samhällsbyggnadsområdet görs inom ramen för den kommande forsknings- och innovationspropositionen. Regeringen föreslår därför att anslaget för *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning* ökas med 50 miljoner kronor 2013. Anslaget beräknas ökas med 68 miljoner kronor 2014, 100 miljoner kronor 2015 och 150 miljoner kronor 2016.

Utgiftsområde 21 Energi

Mot bakgrund av visionen att Sverige år 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning utan nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären föreslår regeringen att ytterligare medel satsas på energiforskning. Forskningens inriktning och mål kommer att föreslås i den energiforskningsproposition som presenteras hösten 2012.

Regeringen föreslår att anslaget *Energiforskning* ökas med 250 miljoner kronor 2013. År 2014 beräknar regeringen att anslaget ökas med 250 miljoner kronor. År 2015 och 2016 beräknar regeringen att avsätta 270 respektive 470 miljoner kronor.

I syfte att bidra till omställningen av energisystemet och främja förutsättningarna att uppnå visionen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 föreslår regeringen en förlängning av det nuvarande stödet till innovativ biogas. Regeringen föreslår därför att anslaget *Energiteknik* ökas med 50 miljoner kronor 2013. Anslaget beräknas ökas med motsvarande belopp 2014 och med 90 miljoner kronor årligen 2015 och 2016.

För att främja förnybar elproduktion föreslår regeringen en förlängning av investeringsstödet till solceller. Kostnaderna för solceller har sjunkit under senare år, men tekniken är ännu inte kommersiellt konkurrenskraftig. Regeringen föreslår att anslaget *Energiteknik* ökas med 60 miljoner kronor 2013, samt beräknas ökas med 50 miljoner kronor årligen 2014–2016.

Utgiftsområde 22 Kommunikationer

Kapacitetsutnyttjandet är i delar av transportsystemet mycket högt, inte minst till följd av en under lång tid ökad trafik. Detta är särskilt tydligt i storstadsregionerna och längs de större transportstråken, där tidvis stor trängsel uppstår som resulterar i stora samhällsekonomiska kostnader. Regeringen gör nu en stor och långsiktig satsning på ökad drift och underhåll av järnvägar och vägar. Likaså görs en kraftfull satsning på nya investeringar, framför allt i nya järnvägar. Regeringen vill uppnå ett kapacitetsstarkt, robust och hållbart transportsystem som tillgodoser näringslivets och medborgarnas behov av arbetspendling och näringslivets behov av godstransporter. Samhällsekonomiskt effektiva åtgärder som ökar kapaciteten samt

bidrar till en effektivare användning av transportsystemet i sin helhet bör då prioriteras.

Regeringen bedömer att de statliga medlen till järnvägar och järnvägsunderhåll bör ökas kraftigt, framför allt fr.o.m. 2014. Anslaget *Banhållning* föreslås därför ökas med ca 0,5 miljarder kronor 2013 och beräknas ökas med ca 3 miljarder kronor per år 2014 och 2015 samt med ca 5 miljarder kronor 2016.

Vidare föreslår regeringen att de statliga medlen till vägar och vägunderhåll tillförs mer resurser. År 2013 föreslås därför att anslaget *Väghållning* ökas med ca 1 miljard kronor och 2014–2016 beräknas anslaget ökas med ca 2 miljarder kronor per år.

Anslaget *Trafikverket* föreslås minskas med 60 miljoner kronor 2013 och beräknas minskas med 137 miljoner kronor 2014 och med 157 miljoner kronor per år 2015 och 2016. Minskningen är ett resultat av det effektiviseringsarbete som genomförs av Trafikverket. Medlen utgör en delfinansiering av den föreslagna ambitionshöjningen för drift- och underhållsåtgärder.

År 2013 införs trängselskatt i Göteborg. Regeringen föreslår därför att ett nytt anslag förs upp på statens budget, *Trängselskatt i Göteborg*. Anslaget får användas för finansiering av investeringar i kollektivtrafik, järnväg och väg i Göteborg. Från anslaget får även kostnader för system och administration för trängselskatten finansieras. För detta föreslås att anslaget tillförs drygt 925 miljoner kronor 2013 samt beräknas ökas med 935 miljoner kronor 2014 och ca 1 100 miljoner kronor per år 2015 och 2016. Samtidigt föreslås och beräknas anslaget *Väghållning* minskas i motsvarande mån. Därutöver föreslås att anslaget *Trängselskatt i Göteborg* minskas med 85 miljoner kronor 2013 med anledning av bl.a. ändrade intäktsprognoser. Av samma anledning beräknas anslaget ökas med 99 miljoner kronor 2014, med 38 miljoner kronor 2015 och med 87 miljoner kronor 2016.

Anslaget *Trängselskatt i Stockholm* föreslås minskas med 66 miljoner kronor 2013, och beräknas minskas med 111 miljoner kronor 2014, med 161 miljoner kronor 2015 och med 36 miljoner kronor 2016. Orsaken är ändrade prognoser för bl.a. trängselskatt.

För att möjliggöra en tidigareläggning av investeringar i Gävle hamn föreslår regeringen att 185 miljoner kronor omfördelas till 2013, varav

41 miljoner kronor från 2016 och 144 miljoner kronor från 2017, på anslaget *Banhållning*.¹⁴³

Regeringen föreslår att anslaget *Driftsäker och tillgänglig elektronisk kommunikation* ökas med 60 miljoner kronor 2013 för att öka möjligheterna att medfinansiera bredbandsprojekt. Anslaget beräknas ökas med 60 miljoner kronor även 2014.

Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel

I syfte att ytterligare öka tillgängligheten till bredband i hela landet föreslår regeringen att anslaget *Åtgärder för landsbygdens miljö och struktur* ökas med 240 miljoner kronor 2013. År 2014 beräknas anslaget ökas med 240 miljoner kronor.

Ett antal större satsningar görs inom ramen för den kommande forsknings- och innovationspropositionen. Anslaget *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: forskning och samfinansierad forskning* föreslås ökas med 25 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 78, 100 respektive 150 miljoner kronor.

Utgiftsområde 24 Näringsliv

Ett ökat samarbete mellan näringsliv och akademisk forskning stimulerar innovation och nyttiggörande av forskningsresultat. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att forskningsinstitutssektorn bör stärkas genom en ökning av medel till RISE Holding AB, från anslaget *Institutens strategiska kompetensmedel m.m.* med 25 miljoner kronor 2013. Regeringen beräknar att anslaget ökas med 85 miljoner kronor 2014, med 115 miljoner kronor 2015 och med 125 miljoner kronor 2016. Samtidigt skapas ett nytt institut inom processutveckling och katalys för att bl.a. omhänderta kompetens från Astra Zenecas tidigare verksamhet i Södertälje. Det nya institutet föreslås tillföras 100 miljoner kronor 2013 samt beräknas tillföras 40 miljoner kronor

¹⁴³ Beloppen avser 2009 års prisnivå. Omräknat till 2013 års prisnivå är ökningen 195 miljoner kronor 2013, och minskningen för 2016 och 2017 är 43 respektive 152 miljoner kronor.

2014 och 10 miljoner kronor 2015 från anslaget *Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling*.

Anslaget *Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling* föreslås ökas med totalt 150 miljoner kronor 2013 och beräknas ökas med totalt 355, 425 samt med 575 miljoner kronor 2014–2016. Ökningen fördelas enligt följande. Regeringen föreslår att 75 miljoner kronor avsätts 2013 samt beräknar att 175, 225 samt 225 miljoner kronor avsätts 2014–2016 för en satsning på utmaningsdrivna strategiska innovationsområden. Syftet med satsningen är att redan i problemformuleringsstadiet samla universitet och högskolor, forskningsinstitut, näringsliv, offentlig sektor, civilsamhället och andra aktörer för samverkansprojekt inom svenska styrkeområden utifrån ett utmaningsdrivet perspektiv. En särskild satsning föreslås även på gruv-, mineral- och stålforskning och därför föreslås att 25 miljoner kronor avsätts 2013 beräknas att 30, 50 och 100 miljoner kronor avsätts 2014–2016. För att säkerställa att testmiljöer och demonstratorer inom områden av stort samhällligt intresse skapas, och att befintliga anläggningar tillgängliggörs på ett sätt som innebär att utnyttjandet och finansieringen av test- och demoanläggningarna optimeras, föreslås anslaget tillföras 50 miljoner kronor 2013 och beräknas årligen tillföras samma belopp 2014–2016. Förstärkningen av anslaget beräknas även innefatta 100 miljoner kronor respektive år 2014 och 2015 samt 200 miljoner kronor 2016 för deltagande i Europeiska partnerskapsprogram i EU:s forskningsprogram Horisont 2020.

Anslaget föreslås även förstärkas med 30 miljoner kronor 2013 samt beräknas ökas med 50 miljoner kronor 2014 och med 60 miljoner kronor 2015 och 2016 med permanent effekt fr.o.m. 2016 för att stimulera lärosäten som är särskilt framstående i samverkan och nyttiggörande.

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Regeringen föreslår i denna proposition sänkt fastighetsavgift för hyreshusenheter fr.o.m. den 1 januari 2013. Den kommunala sektorns intäkter från den kommunala fastighetsavgiften beräknas påverkas negativt. För att neutralisera effekten av förslaget på kommunsektorns intäkter är en

höjning av de generella statsbidragen till sektorn motiverad. Anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* föreslås därför ökas med 550 miljoner kronor 2013. Anslaget beräknas ökas med 550 miljoner kronor per år 2014–2016.

Regeringen föreslår i denna proposition höjt grundavdrag för pensionärer med ikraftträdande den 1 januari 2013. Den kommunala sektorns skatteunderlag påverkas negativt och för att neutralisera effekten av förslaget på kommunsektorns intäkter är en höjning av de generella statsbidragen till sektorn motiverad. Anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* föreslås därför ökas med 1 100 miljoner kronor 2013. Anslaget beräknas ökas med 1 100 miljoner kronor per år 2014–2016.

Nettoomslutningen inom utjämningsordningen för pendlare mellan Sverige och Danmark ökar med 132 miljoner kronor fr.o.m. 2013. Systemet innebär att staten erhåller en avgift från Danmark. Regeringen föreslår därför att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 132 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 132 miljoner kronor per år.

Med anledning av att bidraget till kommunernas verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) blir högre än vad som tidigare beräknats föreslår regeringen att anslaget *Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader* ökas med 204 miljoner kronor 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget ökas med 204 miljoner kronor per år.

Regeringen anser att det är viktigt att fortsätta stärka stöd och skydd för barn och ungdomar i den sociala barn- och ungdomsvården och avser därför att under hösten 2012 lämna en proposition med förslag om ett förtydligat ansvar för kommunerna på området. I enlighet med den kommunala finansieringsprincipen föreslår regeringen att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 65 miljoner kronor 2013 och att anslaget *Bidrag till utvecklingen av socialt arbete m.m.* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskas med motsvarande belopp 2013. År 2014–2016 beräknas anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 65 miljoner kronor per år samtidigt som anslaget *Bidrag till utvecklingen av socialt arbete m.m.* under utgiftsområde 9 beräknas minskas med motsvarande belopp.

Regeringen bedömer att den gymnasiereform som trädde i kraft 2011 på sikt förbättrar förutsättningarna när det gäller elevers genomströmning samt skolornas planering, schemaläggning och möjligheter att kunna fylla undervisningsgrupperna. I samband med budgetpropositionen för 2012 gjordes därför en reglering av anslaget till kommunerna i enlighet med den kommunala finansierings-principen. Samtidigt som gymnasiereformen trädde i kraft, inföll dock strukturella förändringar som påverkat huvudmännens planeringsförutsättningar och deras möjligheter att effektivisera verksamheten, bl.a. en försvagad konjunktur. På grund av detta, och då huvudmännen inledningsvis måste upprätthålla två parallella gymnasiesystem för elever i olika årskurser, bedömer regeringen att det bör tillskjutas 895 miljoner kronor 2013 för att underlätta gymnasiereformens implementering i den kommunala sektorn. Regeringen föreslår därför att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 895 miljoner kronor 2013.

Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen

Inom ramen för den kommande forsknings- och innovationspropositionen gör regeringen ett antal satsningar på viktig forskningsinfrastruktur. ITER är en internationellt finansierad anläggning i Frankrike för forskning kring fusion. Projektet finansieras till största delen över EU-budgeten. Kostnaderna för projektet har överskridit budgeterade medel, vilket kommer leda till ökade utgifter på EU-budgeten och därmed till en ökad EU-avgift för Sverige. För att finansiera detta föreslår regeringen att anslaget *Avgiften till Europeiska unionen* ökas med 230 miljoner kronor 2013.

Tabell 8.10 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen samt höständringsbudgeten för 2012 i förhållande till 2012 års ekonomiska vårproposition. Endast större anslagsförändringar redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor

	2012	2013	2014	2015	2016
Reformer					
UO 1 Rikets styrelse	0	114	107	107	104
varav					
Förstärkning av länsstyrelserna		89	79	64	54
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0	2 693	12	12	12
varav					
Kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken		2 530			
Statens fastighetsverk, underhåll av fastigheter		150			
UO 3 Skatt, tull och exekution	14	30	20	20	20
UO 4 Rättsväsendet	200	1 666	1 586	2 108	2 197
varav					
Polisen, förstärkning av anslaget		240	240	290	340
Åklagarmyndigheten, förstärkning av anslaget		25	25	81	100
Sveriges domstolar, förstärkning av anslaget		200	200	200	200
Kriminalvården, förstärkning av anslaget		50	50	150	203
Rättsmedicinalverket, förstärkning av anslaget		10	10	30	55
Rättsliga biträden, ökning av antal ärenden	200	540	540	700	600
Nationell ekobrottsshantering		30	30	30	30
Vidareutveckling av rättsväsendets informationsförsörjning		90			
Kriminalvård som riktas mot gruppen våldsamma män		60	60	60	60
Ny polisorganisation		50	50	40	40
Åtgärder för att vidareutveckla brottsutbytesarbetet		42	50	56	56
UO 5 Internationell samverkan	0	5	8	8	8
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap	78	322	345	225	225
varav					
Ersättning till räddningstjänsten till följd av oljeutsläpp vid Tjörn	78				
Kustbevakningen, Operation Atalanta	60				
Finansiering av operation Atalanta	-60				
Utveckling och anskaffning JAS 39 Gripen E		300	300	200	200
Överföring av medel till förbandsverksamheten som del i försvarsomställningen		100	100	100	100
Överföring av medel från Forskning och teknikutveckling som del i försvarsomställningen		-100	-100	-100	-100
UO 7 Internationellt bistånd	-340	-8	-8	-8	-8
varav					
DAC-avräkning för ökade flyktingvolymmer	-340 ²				

Fortsättning tabell 8.10 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen samt höständringsbudgeten för 2012 i förhållande till 2012 års ekonomiska vårproposition. Endast större anslagsförändringar redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor	2012	2013	2014	2015	2016
Reformer					
UO 8 Migration	340	-936	-1 055	-1 039	-1 038
varav					
Ersättningar och bostadskostnader, ökade volymer	340 ²				
Migrationsverket, förstärkning till följd av ökat inflöde av asylsökande		657	563	538	538
Utresor för avvisade och utvisade, förstärkning till följd av ökade volymer		40	47	81	92
Migrationsöverenskommelse, överföring av medel för anhöriginvandring till UO 13		-1 421	-1 551	-1 586	-1 588
Migrationsöverenskommelse, överföring av medel till Migrationsverket för anhöriginvandring		-257	-111	-91	-92
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	178	397	1 277	939	464
varav					
Sjukvård i internationella förhållanden	108 ²				
Bilstöd	70	33			
Tillsynsatsning inom vård och omsorg		180	180	155	155
Hälsokonton		40	100	100	100
Ersättning för vanvårdade		309	484	484	
Sjukvård till personer som vistas i landet utan tillstånd			450	300	300
Forsknings- och innovationsproposition, tillskott till Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap		55	95	95	95
Överföring till UO 25 för kompensation till kommunsektorn för proposition om stärkt stöd och skydd för barn och unga		-65	-65	-65	-65
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	0	102	359	349	309
varav					
Försäkringskassans lokala servicekontor			200	200	200
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	874	431	431	431	421
varav					
Bostadstillägg till pensionärer (BTP)	796 ²				
Åldreförsörjningsstöd	78 ²				
Höjt tilläggsbelopp i BTP för ogifta		431	431	431	431
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0	300	232	210	165
varav					
Höjd grundnivå i föräldrapenningen		300	300	300	300
Reform av föräldraförsäkringen			-68	-90	-135

Fortsättning tabell 8.10 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen samt höständringsbudgeten för 2012 i förhållande till 2012 års ekonomiska vårproposition. Endast större anslagsförändringar redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor					
	2012	2013	2014	2015	2016
Reformer					
UO 13 Integration och jämställdhet	5	2 058	2 542	2 323	2 236
varav					
Utökad målgrupp för etableringsreformen		333	407	273	183
Ökade möjligheter till arbetsplatsförlagda insatser för personer inom etableringsuppdraget		190	230	230	230
Mottagningspremie för att stimulera snabbt kommunmottagande		10	250	250	250
Prestationsbaserat bidrag för att stimulera URBAN-15-kommunernas arbete mot utanförskap		100	100		
Migrationsöverenskommelse, överföring av medel för anhöriginvandring från UO 8		1 421	1 551	1 586	1 588
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	0	1 070	1 026	658	608
varav					
Förmedlingsstöd unga samt folkhögskolesatsning inkl. personer över 25 år		103	175		
Förlängning av det högre studiebidraget		-102	-49		
Förstärkt nystartsjobb för långtidsarbetslösa unga			-61	-65	-66
Förstärkt särskilt anställningsstöd samt fortsatta programinsatser i sysselsättningsfasen		128	229	329	318
Arbetsförmedlingen, förstärkning av etableringsuppdraget till följd av högre volymer		142	143	127	117
Regelförändringar instegsjobb		47	95	96	98
Ökat och mer flexibelt stöd för personer med funktionsnedsättning		55	110	110	110
Fler programplatser inom arbetsmarknadspolitiken		680	342		
UO 15 Studiestöd	6	1 032	868	520	274
varav					
Förlängning av det högre studiebidraget för ungdomar i JOG och JUG		129	66	34	
Ökning av studiemedel till följd av fler platser inom det reguljära utbildningssystemet		773	723	419	210
Ökning av studiemedel till följd av tillfälliga utbildningsinsatser i Trollhättan och Västra Götaland		66	12		

Fortsättning tabell 8.10 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen samt höständringsbudgeten för 2012 i förhållande till 2012 års ekonomiska vårproposition. Endast större anslagsförändringar redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor	2012	2013	2014	2015	2016
Reformer					
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	0	2 289	3 164	3 333	3 666
varav					
Satsningar inom ramen för forsknings- och innovationspropositionen		820	1 675	1 885	2 375
Fler platser inom det reguljära utbildningssystemet		1 021	1 024	676	315
Anordnarbidraget för gymnasielärlingar görs permanent				324	354
Anordnarbidraget för vuxenlärlingar görs permanent				57	57
Höjt anordnarbidrag för gymnasielärlingar		113	162	194	213
Fortbildningssatsning för yrkeslärare		13	38	50	50
Ökad kvalitet i det arbetsplatsförlagda lärandet i den gymnasiala yrkesutbildningen		25	50	50	50
Elevhälsosatsning, omfördelning mellan år		56	50	-106	
Skolverket, ytterligare medel till lärarlegitimationer		75			
Skolgång för barn som vistas i landet utan tillstånd		25	50	50	50
Satsning på matematik, naturvetenskap och teknik, omfördelning mellan år		-44	15	15	123
Tillfälliga utbildningsinsatser i Trollhättan och Västra Götaland		99	22		
Statsbidrag för kvalitetshöjande insatser inom SFI		50	50	50	
Överföring av SISU-medel till UO17		-161	-161	-161	-161
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	0	308	277	210	225
varav					
Överföring av SISU-medel från UO 16		161	161	161	161
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	0	50	49	49	29
UO 19 Regional tillväxt	0	15	15	0	0
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	0	153	171	207	277
varav					
Naturvårdsverket, skydd av värdefull natur		67	57	57	57
Forsknings- och innovationsproposition, tillskott till Formas		50	68	100	150
UO 21 Energi	0	374	394	469	669
varav					
Forsknings- och innovationsproposition, energiforskning		250	250	270	470
Solceller		60	50	50	50
Innovativ biogas		50	50	90	90

Fortsättning tabell 8.10 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen samt höständringsbudgeten för 2012 i förhållande till 2012 års ekonomiska vårproposition. Endast större anslagsförändringar redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor	2012	2013	2014	2015	2016
Reformer					
UO 22 Kommunikationer	0	1 580	5 181	4 586	6 468
varav					
Infrastrukturproposition ökning av ram för järnväg		500	3 107	2 730	4 878
Infrastrukturproposition, ökning av ram för väg		1 060	2 204	2 177	1 779
Infrastrukturproposition, effektivisering av Trafikverket		-60	-137	-157	-157
Tidigareläggning av sjöfartsåtgärder		185			-41
Införande av trängselskatt i Göteborg		925	935	1 101	1 097
Finansiering av införande av trängselskatt i Göteborg		-925	-935	-1 101	-1 097
Justering av anslagsnivå trängselskatt i Göteborg efter ny intäktsprognos		-85	99	38	87
Justering av anslagsnivå trängselskatt i Stockholm efter ny intäktsprognos		-66	-111	-161	-36
Bredbandsstöd		60	60		
UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	12	344	386	155	188
varav					
Bredbandsstöd		240	240		
Forsknings- och innovationsproposition, tillskott till Formas		25	78	100	150
UO 24 Näringsliv	0	336	564	644	789
varav					
Forsknings- och innovationsproposition, medel till Vinnova för strategiska innovationsområden		75	175	225	225
Forsknings- och innovationsproposition, medel till Vinnova för gruv-, mineral- och stålforskning		25	30	50	100
Forsknings- och innovationsproposition, medel till Vinnova för resurstilldelning efter bedömning av samverkan till universitet och högskolor		30	50	60	60
Forsknings- och innovationsproposition, medel till RISE Holding AB		25	85	115	125
Forsknings- och innovationsproposition, nytt institut för hållbar processutveckling och katalys		100	40	10	
Forsknings- och innovationsproposition, test-och demonstrationsmiljöer		50	50	50	50
Forsknings- och innovationsproposition, medel för deltagande i europeiska partnerskapsprogram			100	100	200
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner	63	3 010	2 135	2 139	2 138
varav					
Neutraliserad effekt för kommunsektorn av höjt grundavdrag för pensionärer		1 100	1 100	1 100	1 100
Neutraliserad effekt för kommunsektorn till följd av nedsatt fastighetsavgift för hyreshusenheter		550	550	550	550
Ekonomiska konsekvenser av gymnasiereformen		895			
Kompensation enligt finansieringsprincipen för proposition om stärkt stöd och skydd för barn och unga		65	65	65	65
Höjt statligt utjämningsbidrag till kommunsektorn för LSS-kostnader	63	204	204	204	204
Höjt utjämningsbelopp Sverige-Danmark		132	132	132	132

Fortsättning tabell 8.10 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i samband med budgetpropositionen samt höständringsbudgeten för 2012 i förhållande till 2012 års ekonomiska vårproposition. Endast större anslagsförändringar redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2012	2013	2014	2015	2016
Reformer						
U026 Statsskuld räntor m.m.¹		6 000	-30	-30	-30	-30
varav						
	Räntor på statskulden	6 000 ²				
U0 27 Avgiften till Europeiska unionen		0	230	0	0	0
varav						
	Forskningsproposition, medel till ITER		230			
Summa anslagsförändringar		7 428	17 935	20 054	18 625	20 416
varav						
	Anslagsökningar		20 597	22 648	21 438	22 917
	Anslagsminskningar		2 661	2 594	2 812	2 501
Summa ökning av takbegränsade utgifter³		1 428	17 965	20 084	18 655	20 446
Anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket ⁴		63	1 986	1 986	1 986	1 986
Ökning av takbegränsade utgifter exklusive utgiftsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket⁵		1 365	15 980	18 099	16 670	18 460

¹ Påverkar inte de takbegränsade utgifterna.

² Förslag i propositionen Höständringsbudget för 2012 (prop. 2012/13:2) som föreslås tillföras regelstyrda transfereringsanslag till följd av förändrade volymer eller makroekonomiska förutsättningar utan att någon ny reform föreslås.

³ Av de 1,4 miljarder kronor som de takbegränsade utgifterna ökar med 2012 består ca 1,0 miljarder kronor av medel som i propositionen Höständringsbudget för 2012 (prop. 2012/13:2) föreslås tillföras regelstyrda transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar) utan att någon ny reform föreslås.

⁴ Anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket se avsnitt 4.5.

⁵ Motsvarar de utgifter som till följd av reformer minskar budgeteringsmarginalen.

Källa: Egna beräkningar.

8.2.2 Övriga utgiftsförändringar jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition

I detta avsnitt redovisas förändringen av utgiftsramarna för 2013–2016, jämfört med beräkningen i 2012 års ekonomiska vårproposition, till följd av andra faktorer än de som redovisas i avsnitt 8.2.1.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

I vårpropositionen gjordes en slutlig pris- och löneomräkning för 2013 och en preliminär pris- och löneomräkning för 2014–2016.¹⁴⁴ I denna proposition revideras den totala budgeteffekten av den preliminära pris- och löneomräkningen upp med 0,3 miljarder kronor för 2014, 0,7 miljarder kronor för 2015 och 1,1 miljarder kronor för 2016.

Övriga makroekonomiska förändringar

I jämförelse med vårpropositionen har anslag som styrs av den makroekonomiska utvecklingen justerats med hänsyn tagen till det bedömda makroekonomiska läget som presenteras i denna proposition (se avsnitt 5). De nya makroekonomiska förutsättningarna innebär sammantaget att de beräknade utgifterna blir mellan 0,3 och 1,5 miljarder kronor högre per år 2013–2016. Den främsta orsaken till detta är att utgifterna för ålderspensionssystemet har reviderats upp på grund av ett högre inkomstindex 2013–2016. En ytterligare förklaring är att utgifterna för internationellt bistånd, till följd av en högre nivå på bruttonationalinkomsten, har reviderats upp för 2013–2016.

En motverkande faktor är att den nedreviderande arbetslösheten 2013–2015 bidrar till lägre arbetsmarknadsrelaterade utgifter dessa år.

Volym

Utgifterna har också förändrats till följd av nya prognoser för volymerna inom de regelstyrda transfereringssystemen. Sammantaget innebär volymförändringarna att utgifterna väntas öka med 3,1 miljarder kronor 2013, 6,4 miljarder kronor 2014 samt med 7,9 respektive 9,3 miljarder kronor 2015 och 2016 jämfört med

beräkningen i vårpropositionen. En viktig förklaring till detta är att antalet personer som erhåller sjukpenning och sjukersättning har reviderats upp för hela prognosperioden, vilket innebär mellan 1,9 och 3,0 miljarder kronor högre utgifter per år.

En ytterligare förklaring till utgiftsökningen är att det beräknade antalet asylsökande och anhöriginvandrare har reviderats upp, vilket medför mellan 1,1 och 3,5 miljarder kronor högre migrations- och integrationsrelaterade utgifter per år.

Vidare visar en ny befolkningsprognos från Statistiska centralbyrån att det kommer att finnas fler barn i åldern 0–16 år 2014–2016, vilket bidrar till högre utgifter för föräldraförsäkringen och barnbidraget.

Även antalet ålderspensionärer med inkomst- eller tilläggspension har reviderats upp 2013–2016, vilket bidrar till något högre utgifter för ålderspensionssystemet.

¹⁴⁴ Metoden för pris- och löneomräkningen beskrivs närmare i avsnitt 8.2.3.

Tabell 8.11 Volymer inom olika transfereringssystem 2013–2016

Förändring jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition anges inom parentes

Utgiftsområde	2013	2014	2015	2016
8 Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna	39 255 (5 155)	40 051 (7 051)	40 156 (7 156)	42 495 (9 495)
10 Antal sjukpenningdagar, (netto), miljoner	39,4 (2,8)	38,7 (2,6)	38,6 (2,7)	38,6 (2,9)
10 Antal personer med sjukersättning	332 878 (3 962)	311 443 (5 821)	293 210 (7 882)	277 816 (10 301)
12 Antal barnbidrag	1 719 469 (3 372)	1 751 745 (11 268)	1 786 902 (20 898)	1 820 179 (32 189)
12 Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	51,2 (0,4)	52,2 (1,1)	53,3 (1,9)	54,3 (2,5)
13 Antal personer med etableringsersättning	23 835 (6 649)	32 384 (14 658)	33 323 (15 853)	31 750 (14 357)
ÅP Antal personer med tilläggspension	1 922 400 (5 500)	1 973 700 (8 800)	2 016 200 (10 800)	2 045 600 (10 000)
ÅP Antal personer med inkomstpension	1 176 700 (5 600)	1 286 600 (8 900)	1 390 500 (11 200)	1 486 900 (11 200)

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt. Endast ett urval med större förändringar redovisas i tabellen.

Källa: Egna beräkningar.

Tekniska förändringar

Vissa utgiftsförändringar och andra förslag som regeringen föreslår i denna proposition föranleder justeringar av utgiftstaket för staten (se även avsnitt 4.5).

Utgiftstaket justeras på grund av förslaget i denna proposition om förändringar av fastighetsavgiften. Utgiftstaket justeras även till följd av förslaget om ett högre grundavdrag för pensionärer. En effekt av dessa två förslag är att kommunerna får lägre skatteintäkter, vilket neutraliseras genom en ökning av anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Vidare justeras taket till följd av en ny beräkning av omslutningen i LSS-systemet. Utgiftstaket justeras slutligen också för en högre ersättning från Danmark med anledning av utjämningsordningen för pendlare mellan Sverige och Danmark.

Enligt praxis avrundas de tekniska justeringarna till hela miljarder kronor, vilket innebär att nivån på utgiftstaket justeras upp med 2 miljarder kronor 2013–2015. Även bedömningen av utgiftstaket för 2016 justeras upp med 2 miljarder kronor.

Minskning av anslagsbehållningar

Statliga myndigheter har vissa möjligheter att omfördela sina utgifter över tiden. Medel på ramanslag som inte utnyttjas under ett budgetår kan inom vissa gränser sparas till efterföljande år. Det innebär att en myndighet utöver anvisade anslagsmedel även kan använda tidigare sparade anslagsmedel, vilket ger en viss flexibilitet i planeringen. Myndigheter har också möjligheter att inom vissa gränser låna av efterföljande års anslag, s.k. anslagskredit. Förskjutningar av detta slag redovisas som en för alla anslag gemensam beräkningspost benämnd Minskning av anslagsbehållningar, som ingår i de takbegränsade utgifterna.

Myndigheternas förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskrediter utgör en osäkerhet i beräkningen av de takbegränsade utgifterna. I förhållande till 2012 års ekonomiska vårproposition har utgiftsprognoserna för 2013 generellt justerats ned mer än anslagna medel, vilket innebär att posten Minskning av anslagsbehållningar revideras ned med 1,7 miljarder kronor. År 2014 är mönstret det omvända, dvs. utgiftsprognoserna har justerats upp mer än de beräknade anslagen och därmed revideras beräkningen av posten Minskning av anslagsbehållningar upp med 0,1 miljarder kronor. År

2015 och 2016 har utgiftsprognoserna justerats ned mer än de beräknade anslagen och därmed revideras denna post ned med 0,1 respektive 1,0 miljarder kronor.

Övrigt

Revideringar av utgiftsprognoserna kan föräntledas av nya prognosmetoder, justeringar till följd av ny information, korrigeringar av tidigare gjorda fel och regeländringar utom regeringens direkta kontroll, t.ex. ändringar i EU:s regelverk. Sammantaget beräknas dessa övriga faktorer leda till att utgifterna revideras upp med 3,0 miljarder kronor 2013, ned med 0,6 respektive 0,4 miljarder kronor 2014 och 2015 samt upp med 2,0 miljarder kronor 2016.

En viktig förklaring till revideringen 2013 är att anslaget 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning ökas detta år för att reglera ett negativt överföringsbelopp från 2012. Detta innebär dock att posten Minskning av anslagsbehållningar samtidigt minskar, dvs. utgifterna för 2013 påverkas sammantaget inte av dessa anslagsförändringar.

8.2.3 Pris- och löneomräkning

Principerna för pris- och löneomräkningen

Riksdagen har beslutat om följande riktlinjer för pris- och löneomräkningen (prop. 1991/92:100, bil. 1 s. 46–48, bet. 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128):

- Myndigheternas verksamhet ska prövas som en helhet. Anslagsnivån är ett uttryck för beslutad och förväntad ambitionsnivå i verksamheten.
- Den allmänna prisutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn ska utgöra utgångspunkt vid fastställandet av kompensationen för kostnadsutvecklingen.
- Statsmakternas ansvar inom ramen för den statliga budgetprocessen ska i likhet med andra parter på arbetsmarknaden särskiljas från frågor som det ankommer på staten som arbetsgivare att förhandla om.

För att möjliggöra en långtgående delegering till myndigheterna, och för att undvika intrång och inblandning i lönerörelsen, var det angeläget att

skapa ett system för pris- och löneomräkning enligt vilket myndigheterna genom sitt handlande inte skulle kunna påverka kompensationen. Grunden för systemet har sedan dess varit att det är de beslutade anslagsnivåerna för myndigheternas verksamhet som ska pris- och löneomräknas. De kostnader som ska räknas om är löner, hyror och övriga förvaltningskostnader. Vid omräkningen används separata index för prisutvecklingen inom de tre nämnda utgiftsgrupperna. Transfereringar som finansieras från myndighetsanslag räknas därmed inte om inom ramen för pris- och löneomräkningssystemet.

Systemet ska bidra till att skapa förutsättningar för en produktivitetutveckling som motsvarar den som uppnås i den privata sektorn. Av denna anledning reduceras löneindex med ett produktivitetsavdrag som motsvarar produktivitetutvecklingen i den privata tjänstesektorn.

Pris- och löneomräkningen är ett generellt system med en automatisk beräkning. Systemet tar således inte direkt hänsyn till den faktiska utgiftsutvecklingen för det enskilda anslaget.

Index för lönedel

För omräkningen av lönedelen i pris- och löneomräkningen beräknar Statistiska centralbyrån (SCB) varje år ett arbetskostnadsindex avseende utvecklingen för tjänstemän inom tillverkningsindustrin. Om inte Arbetsgivarverket meddelar att särskilda avsättningar har gjorts i avtalen för vissa verksamhetsområden och/eller yrkeskategorier får normalt alla anslag samma omräkningsindex. Omräkningsindexet minskas därefter med ett produktivitetsavdrag. Produktivitetsavdraget motsvarar genomsnittet av de senaste tio årens produktivitetutveckling inom den privata tjänstesektorn enligt nationalräkenskaperna. Omräkningsindex för löner 2013 är 1,37 procent. Då även produktivitetsavdraget beräknas till 1,37 procent 2013 uppgår löneindex till 0,00 procent för samtliga anslag 2013.

Index för hyresdel

Lokalhyror som inte kan omförhandlas under det kommande budgetåret räknas om med ett index som motsvarar 70 procent av konsumentprisindexförändringen två år före det aktuella budgetåret. För omräkningen av hyror för 2013 har omräkningstalet 1,80 procent använts.

Omräkningen för hyresavtal som kan omförhandlas bygger på prisutvecklingen under perioden från det att avtalet tecknades till det att avtalet ska omförhandlas. Detta omräkningstal är

individuellt för varje berört anslag och beräknas utifrån den lokala hyresutvecklingen i det område där fastigheten är belägen.

Omräkningen av övriga förvaltningskostnader

För omräkningen av övriga förvaltningskostnader används samma index för i princip alla anslag som pris- och löneomräknas. Detta index fastställs genom en sammanvägning av flera index från SCB avseende utgifter som förekommer i samband med myndighetsutövning. För omräkningen av övriga förvaltningskostnader 2013 har omräkningstalet 1,26 procent använts för samtliga anslag.

I tabell 8.12 visas pris- och löneomräkningen för 2013 per utgiftsområde. Pris- och löneomräkningen för varje anslag framgår av den härledningstabell som finns i respektive utgiftsområdesbilaga.

Tabell 8.12 Pris- och löneomräkning för 2013

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Ursprunglig budget 2012 (bas för omräkning) ¹	Pris- och löneomräkning till 2013
1 Rikets styrelse	10 843	74
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	1 869	11
3 Skatt, tull och exekution	10 179	53
4 Rättsväsendet	35 805	184
5 Internationell samverkan	259	1
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45 218	56
7 Internationellt bistånd	1 042	7
8 Migration	3 004	20
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	2 876	17
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	7 697	34
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	528	4
13 Integration och jämställdhet	94	1
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	8 128	41
15 Studiestöd	339	2
16 Utbildning och universitetsforskning	49 456	361
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	9 339	74
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	934	6
20 Allmän miljö- och naturvård	1 635	17
21 Energi	1 672	18
22 Kommunikationer	39 892	702
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	3 513	22
24 Näringsliv	3 966	32
Summa	238 289	1 738

¹ Ursprunglig budget 2012 är den bas som används vid beräkning av pris- och löneomräkningen för 2013. Den ursprungliga budgeten per utgiftsområde som redovisas i denna tabell innehåller enbart de anslag inom respektive utgiftsområde som pris- och löneomräknas.

Källa: Egna beräkningar.

8.3 Uppföljning av utgifterna på statens budget och takbegränsade utgifter 2012

8.3.1 Utgiftsprognos 2012

I statens budget för 2012 uppgick de samlade utgifterna under samtliga utgiftsområden till 813,8 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas utgifterna till 814,8 miljarder kronor, dvs. 0,9 miljarder kronor högre än i budgeten. De takbegränsade utgifterna (utgiftsområde 1–25 och 27 samt utgifterna i ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget) beräknades i budgetpropositionen för 2012 till 1 030,6 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas de takbegränsade utgifterna till 1 025,6 miljarder kronor för samma år, dvs. 5,0 miljarder kronor lägre (se tabell 8.13).

De högre utgifterna i statens budget för 2012 beror främst på att utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. bedöms bli betydligt högre än de medel som anvisades i budgeten för 2012, framför allt till följd av högre kursförluster vid byten av lån och högre valutakursförluster för skulden i utländsk valuta. Däremot beräknas utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv bli nästan 4 miljarder kronor lägre än vad som anvisades i budgeten.

I prognosen har hänsyn tagits till riksdagens beslut med anledning av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99, bet. 2011/12:FiU21, rskr. 2011/12:282) och till förslagen i propositionen Höständringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:2). Vidare har hänsyn tagits till nya bedömningar av volymerna i de rättighetsstyrda transfererings-systemen och förändrade makroekonomiska förutsättningar m.m.

Tabell 8.13 Takbegränsade utgifter och statsskuldsräntor m.m. 2012

Miljarder kronor

	Statens budget ¹	Prognos	Differens prognos-budget
Summa utgiftsområden	813,8	814,8	0,9
Utgifter exkl. utgiftsområde 26			
Statsskuldsräntor m.m. ²	792,0	786,9	-5,1
Utgiftsområde 26			
Statsskuldsräntor m.m.	21,9	27,8	6,0
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	238,6	238,7	0,1
Takbegränsade utgifter³	1 030,6	1 025,6	-5,0

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

¹ Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:FiU1, rskr. 2011/12:32).

² Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.

³ I de takbegränsade utgifterna ingår ej utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m. Källa: egna beräkningar.

I tabell 8.14 redovisas av riksdagen beslutade ramar för utgiftsområdena, beslutade och föreslagna ändringar i budgeten summerade per utgiftsområde samt de prognostiserade utgifterna för respektive utgiftsområde och för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

För vissa utgiftsområden skiljer sig de aktuella utgiftsprognoserna väsentligt från de medel som riksdagen ursprungligen anvisade i budgeten (se diagram 8.3). Nedan redogörs för de viktigaste orsakerna till dessa avvikelser.

Tabell 8.14 Utgifter 2012

Miljarder kronor

Utgiftsområde	Urspr. budget ¹	Ändrings- budget ²	Förslag till ändrings- budget ²	Totalt anvisat ³	Prognos	Differens prognos- urspr. budget	Differens prognos- totalt anvisat
1 Rikets styrelse	11,8	0,0		11,8	11,6	-0,2	-0,2
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	13,4	0,0		13,4	13,4	0,1	0,1
3 Skatt, tull och exekution	10,2		0,0	10,2	10,1	-0,1	-0,1
4 Rättsväsendet	37,9		0,2	38,1	37,9	0,0	-0,2
5 Internationell samverkan	2,0			2,0	1,6	-0,4	-0,4
6 Försvar och samhällets krisberedskap	45,6	0,0	0,1	45,7	44,3	-1,3	-1,4
7 Internationellt bistånd	30,3	0,0	-0,3	29,9	30,7	0,4	0,8
8 Migration	9,1	0,0	0,3	9,4	8,4	-0,6	-1,0
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	60,1		0,2	60,3	59,1	-1,0	-1,1
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	93,4	2,1		95,5	95,3	1,9	-0,2
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	41,1		0,9	41,9	41,3	0,3	-0,6
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	76,7			76,7	75,6	-1,2	-1,2
13 Integration och jämställdhet	8,4		0,0	8,4	7,9	-0,5	-0,5
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	70,5	1,1		71,6	66,4	-4,0	-5,1
15 Studiestöd	22,2	0,1	0,0	22,3	21,1	-1,1	-1,2
16 Utbildning och universitetsforskning	54,5	0,1		54,5	53,5	-1,0	-1,0
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	12,3	0,0		12,3	12,2	-0,1	-0,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1,2			1,2	1,0	-0,1	-0,1
19 Regional tillväxt	3,4	0,0		3,4	3,3	-0,1	-0,1
20 Allmän miljö- och naturvård	5,0	0,0		5,0	5,0	0,0	0,0
21 Energi	2,9			2,9	3,2	0,3	0,3
22 Kommunikationer	43,1			43,1	43,4	0,3	0,3
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	17,7		0,0	17,7	17,3	-0,4	-0,4
24 Näringsliv	6,0	0,0		6,0	5,9	-0,1	-0,1
25 Allmänna bidrag till kommuner	85,1		0,1	85,1	85,1	0,1	0,0
26 Statsskuldsräntor m.m.	21,9		6,0	27,9	27,8	6,0	0,0
27 Avgiften till Europeiska unionen	31,3			31,3	32,3	1,0	1,0
Minskning av anslagsbehållningar	-2,8						
Summa utgiftsområden	813,8	3,4	7,4	824,7	814,8	0,9	-9,9
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor	792,0	3,4	1,4	796,9	786,9	-5,1	-9,9
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	238,6				238,7	0,1	
Takbegränsade utgifter	1 030,6				1 025,6	-5,0	
Budgeteringsmarginal	53,4				58,4	5,0	
Utgiftstak för staten	1 084,0				1 084,0		

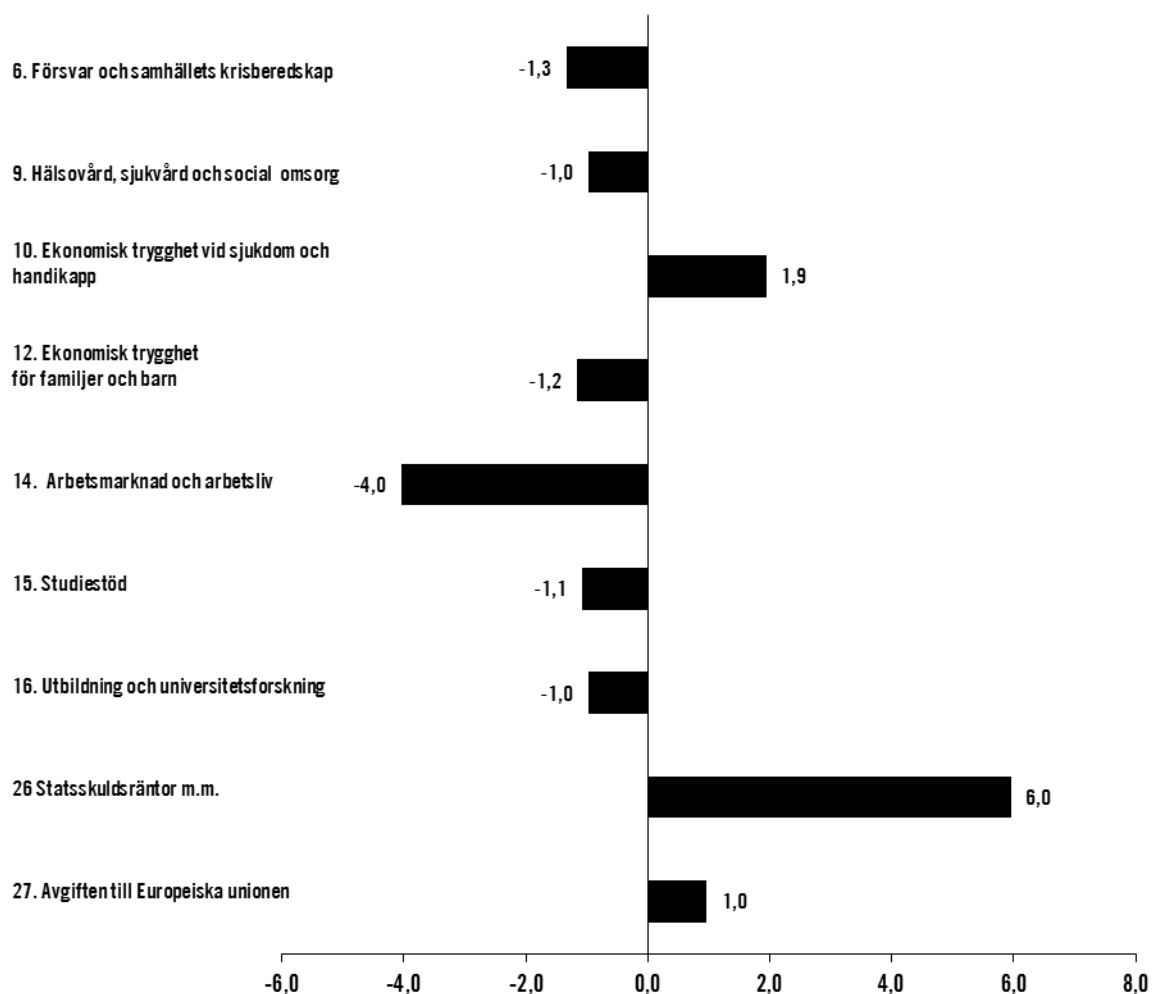
Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Statens budget för 2012 enligt riksdagens beslut med anledning av Budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:FiU1, rskr. 2011/12:32).² Där 0,0 anges har ändringsbudget beslutats eller förslag till ändringsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet totalt uppgår till mindre än 50 miljoner kronor.³ Anvisat på statens budget enligt riksdagens beslut efter förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99, bet. 2011/12:FiU21, rskr. 2011/12:282) samt förslag i propositionen Höständringsbudget för 2012 (prop. 2012/13:2).

Källa: Egna beräkningar.

Diagram 8.3 Skillnad mellan utgiftsprognos för 2012 och ursprungligt anvisade medel på statens budget för 2012¹ för vissa utgiftsområden

Miljarder kronor



¹ Ursprunglig budget enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, bet. 2010/11:FiU1, rskr. 2010/11:32).
Källa: Egna beräkningar.

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,3 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Huvudförklaringen till detta är ett underutnyttjande på anslaget *Fredsfrämjande förbandsinsatser*. Utfallet på anslaget beror av hur många insatser som regeringen beslutat om. Vidare förväntas ett underutnyttjande av anslaget *Förbandsverksamhet och beredskap* med anledning av att mindre verksamhet än planerat har kunnat genomföras under året.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,0 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Detta beror främst på att utgifterna under anslagen *Tandvårdsförmåner m.m.* och *Bidrag för läkemedelsförmåner* förväntas bli lägre. För 2012 finns ingen överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting om läkemedelsförmåner. Socialstyrelsen prognosticerar i sin rapport *Läkemedelsförsäljningen i Sverige* att kostnaderna för läkemedelsförmåner minskar 2012.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,9 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel. Framför allt är det utgifterna under anslaget *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* som bedöms bli högre. De främsta orsakerna till detta är högre volymer i sjukpenningen till följd av ett ökat inflöde och att sjukfallen beräknas bli något längre än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2012.

Utgifterna för anslaget *Aktivitets- och sjukersättningar m.m.* bedöms bli 0,5 miljarder kronor högre än vad som anvisats. Revideringen av utgiftsprognosen förklaras huvudsakligen av att fler personer har beviljats sjukersättning.

Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli ca 1,2 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Utgifterna för anslagen *Allmänna barnbidrag* och *Föräldraförsäkring* förväntas bli lägre till följd av färre uttagna föräldrapeningdagar och lägre antal nyfödda barn jämfört med vad som antogs i budgetpropositionen för 2012. Utgifterna för anslaget *Bostadsbidrag* beräknas bli ca 0,2 miljarder kronor lägre än vad som anvisades i budgeten.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 4,0 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Förändringen föranleds av att volymerna i arbetslöshetsförsäkringen nu beräknas bli lägre än vad som beräknades i budgetpropositionen för 2012. Detta beror på att andelen av de öppet arbetslösa som erhåller ersättning från försäkringen minskar. De lägre volymerna medför att utgifterna beräknas bli 1,8 miljarder kronor lägre. Dessutom bedöms utgifterna för aktivitetsstödet bli 1,3 miljarder kronor lägre, vilket främst beror på en lägre genomsnittlig ersättning per ersättningstagare. Sammantaget beräknas utgifterna under anslaget *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* bli 3,2 miljarder kronor lägre än anvisade medel.

Utgifterna för anslaget *Lönebidrag och Samball m.m.* bedöms bli 0,3 miljarder kronor lägre än anvisade medel. Denna nedrevidering förklaras av att utfallet för 2011 blev lägre än beräknat och att den volymökning som

motsvarar de anvisade medlen nu bedöms vara för hög.

Utgifterna för anslaget *Bidrag till lönegarantiersättning* bedöms bli 1,0 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel. Det är framför allt ett högt utfall hittills under 2012 som föranleder de ökade utgifterna. För att möta de ökade utgifterna har riksdagen beslutat att öka anslaget med 1,1 miljarder kronor (prop. 2011/12:99, bet. 2011/12:FiU21, rskr. 2011/12:282).

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,1 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Detta förklaras till största delen av att utgifterna under anslaget *Studiemedel m.m.* för det s.k. högre studiebidraget förväntas bli 1,1 miljarder kronor lägre än anvisade medel. Detta är en följd av att prognosen för antalet studerande med det högre bidraget kraftigt understiger den budgeterade volymen.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,0 miljarder kronor lägre än ursprungligt anvisade medel. Detta beror på att utgifterna sammantaget beräknas bli något lägre än vad som bedömdes i budgetpropositionen för 2012 för ett flertal anslag. Exempelvis bedöms utgifterna för anslaget *Statligt stöd till vuxenutbildning* bli lägre.

Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 6,0 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel. Ökningen beror i huvudsak på högre kursförluster vid byten av lån och högre valutakursförluster för skulden i utländsk valuta. Jämfört med bedömningen i budgetpropositionen för 2012 har kursförlusterna ökat med 12 miljarder kronor och valutakursförlusterna med 4 miljarder kronor. Ökningen motverkas delvis av att överkurserna vid emission av nya lån nu väntas bli 9 miljarder kronor högre än tidigare beräknat och att utgifterna för lån i svenska kronor väntas bli 1 miljarder kronor lägre än beräknat.

En orsak till varför kursförlusterna vid byten och återköp har ökat är Riksgäldskontorets kontinuerliga förändringar i låneplanen. Dessutom bidrar dagens låga marknadsräntor till ökade ränteutgifter på kort sikt när lån med

högre kupongränta än rådande marknadsränta köps tillbaka, något som inte förutsågs i budgetpropositionen för 2012. Återköpen innebär samtidigt att räntebetalningarna blir lägre kommande år eftersom de nya lånen har lägre kupongränta. Totalt sett ökar alltså inte kostnaderna för statsskulden. I stället handlar det om en omfördelning av räntebetalningar över tiden.

De låga marknadsräntorna och förändringar i låneplanen har också bidragit till högre överkurser då nya lån emitteras. Överkurserna bedöms uppgå till 9,5 miljarder kronor 2012, vilket är 9 miljarder kronor mer än bedömningen i budgetpropositionen för 2012. Överkurserna bidrar till att begränsa effekten av högre kurs- och valutakursförluster på ränteutgifterna.

För att möta de ökade utgifterna föreslår regeringen i propositionen Höständringsbudget för 2012 (prop. 2012/13:2) att anslaget *Räntor på statsskulden* ökas med 6,0 miljarder kronor.

Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen
Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli 1,0 miljarder kronor högre än ursprungligt anvisade medel. Huvudförklaringen till de högre utgifterna är att vissa retroaktiva justeringar om ca 0,7 miljarder kronor för den brittiska rabatten för 2008–2011 har genomförts. Storbritannien har en särskild budgetreduktion på sin avgift till EU. Denna reduktion finansieras av övriga medlemsländer. Storleken på reduktionen baseras på utfall, vilket innebär att retroaktiva justeringar måste göras. Denna retroaktiva justering innebär i detta fall att Sveriges avgift ökar. Vidare har utgifterna ändrats till följd av reviderad prognos av egna medel.

Förändring av anslagsbehållningar

I budgeten för 2012 var den beräknade förändringen av anslagsbehållningar inte fördelad per utgiftsområde, utan redovisades under posten Minskning av anslagsbehållningar. De totala utgifterna redovisades i statens budget som summan av utgiftsramarna och beräkningsposten Minskning av anslagsbehållningar. Denna beräkningspost uppgick i budgeten till -1,5 miljarder kronor, dvs. anslagsbehållningarna bedömdes öka med 1,5 miljarder kronor.

I den aktuella prognosen för innevarande budgetår ingår emellertid förändringen av anslagsbehållningarna under respektive utgiftsområde. Förändringen av anslagsbehållningarna under 2012 kan därför beräknas som skillnaden

mellan prognostiserat utfall och anvisade medel, med hänsyn tagen till förslag till ändringsbudget, indragningar av anslagsmedel och medgivna överskridanden (se tabell 8.15).

Tabell 8.15 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2012

Miljarder kronor

Ramanslag (Från samtliga belopp har utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m. exkluderats)

Ingående ramöverföringsbelopp ¹	27,5
+ Anvisat på ursprunglig budget ²	792,0
+ Anvisat på vårändringsbudget för 2012 ³	3,4
+ Förslag till höständringsbudget för 2012 ⁴	1,4
+ Medgivna överskridanden	0,0
- Indragningar	23,2
- Prognos	786,9
= Beräknat utgående överföringsbelopp	14,3
Beräknad förändring av anslagsbehållningar	-13,3

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

¹ Enligt Årsredovisning för staten 2011 (skr. 2011/12:101).

² Enligt bet. 2011/12:FiU10.

³ Enligt riksdagens beslut efter förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2012 (prop. 2011/12:99, bet. 2011/12:FiU21, rskr. 2011/12:282)

⁴ Enligt förslag i propositionen Höständringsbudget för 2012 (prop. 2012/13:2)

Källa: Egna beräkningar.

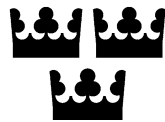
Utfallet för statens budget 2011 visar att anslagsbehållningarna det året uppgick till 27,5 miljarder kronor. Under 2012 kommer anslagssparandet att öka jämfört med 2011 i den mån utgifterna är lägre än anvisade medel på budgeten för 2012, eller minska i den mån utgifterna överstiger anvisade medel eller till följd av beslut om indragningar.

I enlighet med de beslut om ändringsbudget som riksdagen har fattat för 2012 har de anvisade medlen ökat med sammanlagt 3,4 miljarder kronor. I propositionen Höständringsbudget för 2012 (prop. 2012/13:2) föreslås ytterligare anslagsökningar med sammanlagt 1,4 miljarder kronor (exklusive statsskuld räntor). De hittills beräknade indragningarna av anslagsmedel uppgår till 23,2 miljarder kronor, varav merparten berör rättighetsstyrda transfereringsanslag som t.ex. anslaget *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv samt anslaget *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* under utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp.

Anslagsbehållningarna beräknas vid utgången av 2012 uppgå till 14,3 miljarder kronor (exklusive statsskuld räntor). Därmed beräknas anslagsbehållningarna minska med 13,3 miljarder kronor mellan årsskiftet 2011/12 och årsskiftet 2012/13.

9

Det ekonomiska läget i kommunsektorn



9 Det ekonomiska läget i kommunsektorn

Sammanfattning

- Kommuner och landsting beräknas 2012 sammantaget redovisa ett resultat som före extraordinära poster uppgår till 17 miljarder kronor. Det starka resultatet beror till stor del på den tillfälliga återbetalningen av försäkringspremier från AFA Försäkring som kommer att betalas ut 2012. Kommunsektorns resultat för 2012 bedöms motsvara god ekonomisk hushållning.
 - Kommunsektorns resultat beräknas uppgå till 11 miljarder kronor 2013 för att sedan förstärkas något fram till 2016. Kommuner och landsting bedöms sammantaget redovisa ett resultat i närheten av god ekonomisk hushållning under hela perioden.
 - År 2013–2016 väntas den kommunalt finansierade sysselsättningen vara i stort sett oförändrad. Andelen privata utförare av kommunalt finansierade välfärdstjänster väntas fortsätta öka, medan sysselsättningen i kommunsektorn väntas minska något.
-

I detta avsnitt redovisas det ekonomiska läget i kommunsektorn enligt nationalräkenskapernas (NR) redovisning. Det är denna redovisning som används för den offentliga sektorns och kommunsektorns finansiella sparande. Kommunal konsumtion, dvs. de varor och tjänster som konsumeras med kommunala skattemedel och statsbidrag, beskrivs i både nominella och reala termer enligt redovisningen i NR.

Regeringens prognos för kommunal konsumtion baseras i stor utsträckning på det ekonomiska utrymmet för kommunsektorn.¹⁴⁵

9.1 Kommunsektorns inkomster

Kommunsektorns inkomster utgörs i huvudsak av skatteintäkter och statsbidrag. Tillsammans utgör dessa 84 procent av kommunsektorns totala inkomster, varav skatteintäkterna svarar för 67 procentenheter.¹⁴⁶ Utvecklingen av det kom-

¹⁴⁵ Kommuner och landsting antas anpassa kostnaderna i syfte att på sikt klara balanskravet. Sedan balanskravet infördes tyder resultatutvecklingen på att kommuner och landsting årligen redovisar överskott för att möta kravet på god ekonomisk hushållning. Därmed styrs de kommunala konsumtionsutgifterna i regeringens prognos delvis av inkomstillväxten. På lite längre sikt, när svensk ekonomi som helhet närmar sig ett normalt resursutnyttjande, antas kommunsektorn redovisa ett resultat som ligger i närheten av god ekonomisk hushållning. Ett vanligt finansiellt förekommande mål är att årets resultat ska uppgå till 2 procent av skatteintäkter och generella bidrag.

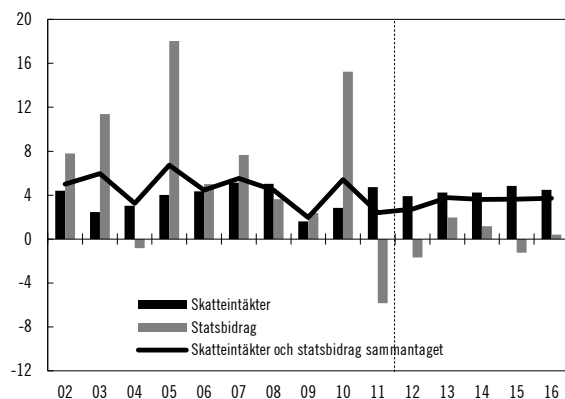
¹⁴⁶ Utöver inkomster från skatter och statsbidrag har kommuner och landsting också inkomster från bl.a. den kommunala fastighetsavgiften, kompensation för mervärdesskatten samt kapital.

munala skatteunderlaget är därför av central betydelse för kommunsektorns inkomster.

Det kommunala skatteunderlaget ökade 2011 med 4,4 procent, vilket motsvarar den genomsnittliga tillväxten från 2000 fram till finanskrisen som inleddes 2008. Detta var i huvudsak en effekt av återhämtningen på arbetsmarknaden 2011. År 2011 upphörde samtidigt merparten av de tillfälliga statsbidragen som betalades ut med anledning av finanskrisen. Skatteinkomsterna och statsbidragen växte med sammanlagt 2,4 procent 2011 (se diagram 9.1).

Diagram 9.1 Skatteintäkter och statsbidrag 2002–2016

Årlig procentuell förändring, löpande priser. Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016.



Anm.: Skatteintäkter och statsbidrag är justerade för regleringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. Skatteintäkterna redovisas exklusive ändrad medelutdebitering. Statsbidragen omfattar här både generella och riktade bidrag, men exkluderar kompensationen för mervärdesskatt. Den kraftiga ökningen av statsbidragen 2005 var i huvudsak en följd av ökade generella bidrag på ca 7 miljarder kronor och att sysselsättningsstöden ökade med 4 miljarder kronor jämfört med 2004. År 2010 beror ökningen framför allt på de tillfälliga konjunkturstöden.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2012 beräknas det kommunala skatteunderlaget öka med 3,8 procent. Statsbidragen fortsätter att minska 2012, då den sista delen av de tillfälliga statsbidragen på 3 miljarder kronor fasas ut. Detta medför att den totala inkomstökningen av skatter och statsbidrag uppgår till 2,7 procent 2012 (se tabell 9.1).

Tabell 9.1 Skatter och statsbidrag

Utfall för 2011 i miljarder kronor. Prognos för 2012–2016, procentuell förändring om annat ej anges.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Skatter och bidrag exkl. moms	677	2,7	4,0	3,5	3,5	3,7
Skatteintäkter justerade för regleringar	540	4,0	4,3	4,2	4,8	4,5
Varav						
Skatteunderlag		3,8	4,3	4,2	4,8	4,5
Ändrad medelutdebitering		0,2				
Statsbidrag justerade för regleringar	136	-1,7	3,1	0,8	-1,6	0,4
Statsbidrag justerade för regleringar, mdkr	136	-2,5	3,4	1,2	-2,4	0,7

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. Skatteinkomster och statsbidrag redovisas justerade för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. Medelutdebiteringen höjdes med 5 öre 2012. För 2013–2016 används beräkningsprincipen om en oförändrad skattesats.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det kommunala skatteunderlaget beräknas i genomsnitt öka med 4,4 procent per år 2013–2016. Statsbidragen är i stort sett oförändrade fram till 2016. Inkomsterna från skatter och statsbidrag beräknas tillsammans årligen öka med i genomsnitt 3,7 procent 2013–2016.

I det följande avsnittet redogörs mer detaljerat för den årliga utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget och statsbidragen.

9.1.1 Kommunsektorns skatteintäkter

Det kommunala skatteunderlaget består till största delen av utbetalda löner i hela ekonomin, dvs. lönesumman, men också av skattepliktiga transfereringar och hushållens inkomster från näringsverksamhet.

Lönesumman bestäms i sin tur av antalet arbetade timmar och av timlönerna i ekonomin. Vanligtvis följer timlönen i kommunsektorn löneutvecklingen i näringslivet. Detta innebär att personalkostnaderna i kommunerna och landsingen utvecklas i ungefär samma takt som de kommunala skatteintäkterna, vid ett givet antal arbetade timmar i kommunsektorn och ekonomin i övrigt. Följaktligen blir effekterna av en ändrad timlön i stort sett neutral för kommunsektorns finanser. Det är i stället främst en ökning av antalet arbetade timmar i näringslivet som kan förstärka sektorns skatteinkomster.

Tabell 9.2 Löner, arbetade timmar och lönesumma

Årlig procentuell förändring, nominella löner. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Timlön, näringslivet	2,6	3,3	3,1	3,4	3,5	3,6
Kommunsektorn	2,3	3,0	3,0	3,3	3,4	3,6
Totalt, konjunktur-lönestatistiken	2,4	3,2	3,1	3,4	3,5	3,6
Totalt, NR-timlön	2,9	3,2	3,2	3,4	3,5	3,6
Arbetade timmar, näringslivet	2,7	-0,8	1,0	1,9	2,9	2,1
Kommunsektorn	1,0	0,7	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4
Hela ekonomin	2,7	0,3	0,6	1,5	1,5	0,8
Kommunfinansierade timmar	1,6	1,3	-0,1	0,1	-0,3	-0,2
Lönesumma, hela ekonomin	5,6	3,7	3,8	4,9	5,1	4,4

Anm.: De båda lönemåtten skiljer sig definitionsmässigt åt främst genom att olika typer av ersättningar som bonusersättning, semesterersättning m.m. ingår i NR:s lönemått men inte i konjunkturlönestatistiken. Kalenderkorrigerad utveckling av arbetade timmar. Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9.1.2 Statsbidrag

Kommuner och landsting får bidrag från staten i form av dels ett generellt statsbidrag, dels specialdestinerade statsbidrag (statsbidrag som ges till förutbestämda ändamål).¹⁴⁷

De generella statsbidragen uppgick enligt NR till 85 miljarder kronor 2011. Av dessa utgjorde 3 miljarder kronor den slutliga delen av de tillfälliga stöd som betalades ut 2009–2011 i samband med den ekonomiska krisen (se tabell 9.3). Utöver de generella statsbidragen betalades 51 miljarder kronor ut som specialdestinerade statsbidrag.

¹⁴⁷ Det generella statsbidraget utgörs av anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, som används dels för att reglera kommunsektorns finansiella utrymme, dels för utjämning av skillnader i skattekraft och strukturella kostnader. De specialdestinerade statsbidragen finns under ett flertal anslag, framför allt under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg samt utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Bidrag för läkemedelsförmåner svarar för ca 40 procent av de riktade statsbidragen. Utöver de generella och specialdestinerade statsbidragen får kommuner och landsting dessutom transfereringar från staten som avser kompensation för mervärdesskatt. Denna kompensation uppgick till ca 51 miljarder kronor 2011.

Tabell 9.3 Årlig förändring av samtliga statsbidrag enligt nationalräkenskaperna, exklusive kompensation för mervärdesskatt

Miljarder kronor. Utfall i nivå för 2011, prognos för 2012–2016.

	Nivå 2011	Förändring				
		2012	2013	2014	2015	2016
Generellt bidrag	85	-3,0	3,6	-1,1	-0,6	0,0
Varav (i förhållande till föregående år)						
permanent	5,0					
tillfälligt	-1,0	-3,0				
regleringar ¹	7,5	-0,2	1,7			
övrigt ²		0,2	1,9	-1,1	-0,6	0,0
Konjunkturstöd	-13,0					
Specialdestinerade bidrag	51	0,3	2,0	2,3	-1,8	0,7
Totala statsbidrag, faktisk utveckling	136	-2,7	5,6	1,2	-2,4	0,7
Totala statsbidrag, justerade för regleringar	129	-2,5	3,9	1,2	-2,4	0,7

Anm.: I tabellen redovisas utvecklingen av generella och specialdestinerade statsbidrag exklusive kompensation för mervärdesskatt. Av de tillfälliga statsbidragen på 4 miljarder kronor som betalades ut 2010 kvarstod 3 miljarder kronor 2011, medan konjunkturstödet på 13 miljarder kronor upphörde. De tillfälliga statsbidragen fasas ut helt 2012.

¹ Regleringar avser kompensation för regeländringar som påverkar det kommunala skatteunderlaget. För 2011 rör regleringen utökade grundavdrag för pensionärer.

² Övrigt avser exempelvis justeringar som följer av den kommunala finansieringsprincipen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2012 minskar statsbidragen med 2,7 miljarder kronor, beroende på att de tillfälliga statsbidragen upphör. Samtidigt ökar de specialdestinerade statsbidragen något till följd av de reformer som aviserades i budgetpropositionen för 2012.

De specialdestinerade statsbidragen fortsätter att öka 2013 och 2014, bl.a. till följd av reformer som aviserats inom migrations- och utbildningsområdet. År 2015 minskar de totala statsbidragen i stället med ca 2,4 miljarder kronor, vilket till största delen förklaras av att beslut om vissa specialdestinerade statsbidrag endast har fattats för tiden fram till och med 2014. Mellan 2015 och 2016 är sedan statsbidragen i stort sett oförändrade.

9.2 Kommunsektorns utgifter

Utgifterna i kommuner och landsting fördelas enligt NR på konsumtion, investeringar, transfereringar till företag, hushåll och stat samt räntor. Utgifterna för kommunal konsumtion svarar för merparten av utgifterna. Med kommunal konsumtion avses utgifter för tillhandahållande av

kommunfinansierade tjänster och varor. Den största delen av utgifterna går till verksamheter inom vård, skola och omsorg. Den kommunala konsumtionen beskrivs utförligare i avsnitt 9.4.1.

År 2011 uppgick de totala utgifterna i kommuner och landsting enligt NR till 821 miljarder kronor, vilket motsvarar 23 procent av BNP. Kommunsektorn svarade dessutom för närmare hälften (47 procent) av den konsoliderade offentliga sektorns utgifter.

Utgifterna för investeringar uppgick 2011 till 65 miljarder kronor. Enligt NR fortsatte investeringarna under 2011 att öka kraftigt för andra året i rad, i fasta priser ökade de med 8 procent mellan 2010 och 2011.

Investeringarna i kommunsektorn väntas fortsätta att öka 2012–2016, dock i en långsammare takt.

Tabell 9.4 Totala utgifter för kommuner och landsting

Miljarder kronor. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Konsumtion	680	698	721	746	772	801
Investeringar	65	66	67	68	70	71
Transfereringar	68	70	72	74	76	78
Ränteutgifter	8	8	8	8	11	14
Summa utgifter	821	842	868	897	929	963

Anm.: Posten investeringar inkluderar nettoköp av mark och fastigheter. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp av mark och fastigheter är dessa netto-utgifter negativa, vilket minskar de redovisade utgifterna för investeringar med ca 5 miljarder kronor per år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna för transfereringar uppgick till 68 miljarder kronor 2011. I transfereringar ingår bl.a. ekonomiskt bistånd. Kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd väntas minska mellan 2011 och 2012. I huvudsak är detta en följd av att den kommunala introduktionsersättningen successivt har ersatts med en statlig etableringsersättning fram t.o.m. 2012.¹⁴⁸ Övriga transfereringar, bl.a. till ideella organisationer och föräldrakooperativ, väntas i stället öka 2012. Totalt beräknas transfereringarna till hushåll öka med 2,8 procent 2012. I takt med att läget på arbetsmarknaden förbättras väntas transfereringarna till hushållen växa något svagare 2013–2016, till följd av att utgifterna för ekonomiskt bistånd minskar.

¹⁴⁸ Efter införandet av den statliga etableringsersättningen kommer Arbetsförmedlingen att ha huvudansvaret för etableringsinsatserna.

Utgifterna för räntor beräknas vara mer eller mindre oförändrade fram t.o.m. 2014. I takt med att räntenivån normaliseras från dagens låga nivå ökar dock ränteutgifterna 2015 och 2016.

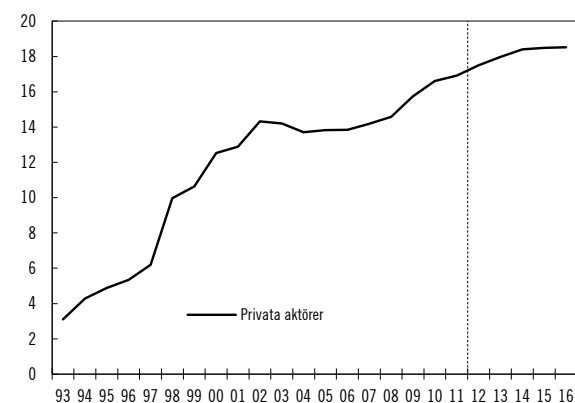
9.2.1 Kommunal konsumtion i löpande priser

Förändringen av konsumtionen i löpande priser påverkas dels av att priser och löner i ekonomin som helhet ändras, dels av ändringar i omfattningen av den kommunala verksamheten. En ökning av konsumtionen kan exempelvis bero både på att antalet lärare ökar och på att lärarnas löner ökar. Den kostnad som är av störst betydelse för konsumtionen är lönekostnaden.

De totala kommunala konsumtionsutgifterna och sammansättningen av de välfärdstjänster som tillhandahålls inom kommuner påverkas vidare av den demografiska utvecklingen, se avsnitt 9.5. Konsumtionsutgifterna påverkas även av att kommuner och landsting måste följa kommunallagens (1991:900) bestämmelser om budgetbalans och god ekonomisk hushållning, som är kopplade till resultatutvecklingen. Därmed skapas en begränsning för konsumtionsutgifternas utveckling.

Diagram 9.2 Andel av kommunal konsumtion i löpande priser som bedrivs av privata aktörer och finansieras av kommunal verksamhet

Procentuell andel. Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016.



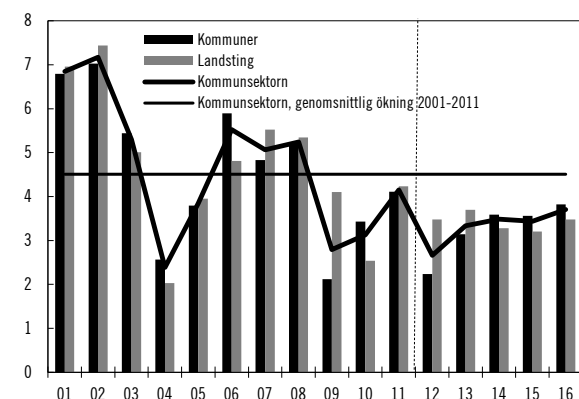
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den kommunala verksamheten bedrivs till största delen av anställda i kommuner och landsting. Under senare år har dock tendensen varit att verksamhet som finansieras av kommuner och landsting i allt högre utsträckning bedrivs av privata aktörer. Andelen av den kommunala konsumtionen som kan hänföras till kom-

munfinansierad verksamhet i privat sektor var ca 17 procent 2011 (se diagram 9.2).

Diagram 9.3 Konsumtion i löpande priser

Årlig procentuell förändring. Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den kommunala konsumtionen i löpande priser ökade preliminärt med 4,2 procent 2011. Konsumtionen ökade därmed något svagare än genomsnittet för 2000-talet, som ligger på 4,7 procent (se diagram 9.3). Givet den stora osäkerheten avseende utvecklingen av konjunkturläget får konsumtionsökningen i kommunsektorn 2011 ses som förhållandevis god.

År 2012 beräknas konsumtionen öka långsammare än 2011, vilket beror på att inkomsterna i kommunsektorn beräknas öka långsammare 2012 än 2011 (se avsnitt 9.1). Konsumtionen bedöms öka något mer år 2013 än under 2012. Den successivt förbättrade konjunkturen 2014–2016 medför att arbetsmarknaden, och därmed inkomstillväxten för kommuner och landsting, stärks. Detta innebär att det skapas utrymme för den kommunala konsumtionen att öka i en högre takt. Konsumtionen förväntas således öka under hela prognosperioden.

Historiskt sett följer konsumtionsutgifterna i löpande priser inkomsterna förhållandevis väl. År 2013–2016 motsvarar detta en årlig ökning med ca 3 till 4 procent för konsumtionen i löpande priser (nominella termer). Ökningen i konsumtionen är främst en effekt av högre löner i kommunsektorn. Lönerna väntas öka med 3 till 4 procent per år 2012–2016 (se tabell 9.2).

I fasta priser (reala termer) beräknas konsumtionsutgifterna öka med 0,6–0,7 procent per år 2013–2016 (se avsnitt 9.4.1).

9.3 Finansiellt sparande och ekonomiskt resultat i kommunsektorn

Det finansiella sparandet i kommunsektorn definieras av regelverket för NR, medan det ekonomiska resultatet bestäms av sektorns intäkter och kostnader enligt den kommunala redovisningen (se även avsnitt 4.6).¹⁴⁹

Kommuner och landsting redovisade för 2011 ett ekonomiskt resultat på 7 miljarder kronor. Resultatet 2011 blev därmed betydligt svagare än 2010, då resultatet uppgick till 18 miljarder kronor. Detta berodde i stor utsträckning på den engångsvisa effekten av att diskonteringsräntan för pensionskulden justerats ned. Diskonteringsräntan speglar att en större avsättning skulle behöva göras för att täcka framtida pensionsutbetalningar, då räntenivån och därmed avkastningen från fonderingar är låg.

Den redovisade kostnadsökningen för kommunsektorn till följd av den lägre diskonteringsräntan uppgår till 8 miljarder kronor. Justerat för denna effekt skulle resultatet för hela kommunsektorn vara i nivå med vad som bedöms motsvara god ekonomisk hushållning.

Det finansiella sparandet uppgick enligt NR till -10 miljarder kronor 2011. Skillnaden mellan det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet förklaras framför allt av att NR och den kommunala redovisningen använder olika redovisningsprinciper för bl.a. investeringsutgifter och finansiella poster. Utgifterna enligt NR påverkas vidare inte av den nedjusterade diskonteringsräntan.

¹⁴⁹ Med ekonomiskt resultat avses här resultatet före extraordinära poster.

Tabell 9.5 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomster	810	841	862	892	925	961
Skatteintäkter	540	562	585	609	639	667
Kommunal fastighetsavgift	14	16	16	16	16	17
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	136	134	139	141	138	139
generella bidrag	85	82	86	85	84	84
riktade bidrag	51	52	54	56	54	55
Övriga inkomster	119	130	123	126	132	138
komp. moms	51	53	54	55	57	58
Utgifter	821	842	868	897	929	963
Konsumtionsutgifter	680	698	721	746	772	801
Kostnader i fasta priser, procent	2,2	0,3	0,6	0,5	0,4	0,5
Övriga utgifter	141	144	147	150	157	162
Finansiellt sparande	-10	-1	-6	-4	-3	-2
Resultat före extra ordinära poster	7	17	11	12	12	13

Anm.: Generella bidrag inkluderar även de tillfälliga statsbidragen på 3 miljarder kronor 2011.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Att resultatet i kommunsektorn 2011 uppgick till 7 miljarder kronor, trots att den lägre diskonteringsräntan belastade utgifterna, kan delvis förklaras av att det kommunala skatteunderlaget växte förhållandevis starkt som en följd av att antalet arbetade timmar i näringslivet ökade starkt. Även de tillfälliga statsbidragen höll i viss mån upp inkomsterna.

Det förhållandevis starka resultatet återspeglas dock inte i det finansiella sparandet. Detta beror delvis på att investeringsutgifterna, som i första hand belastar det finansiella sparandet, ökade med 7 miljarder kronor mellan 2010 och 2011.

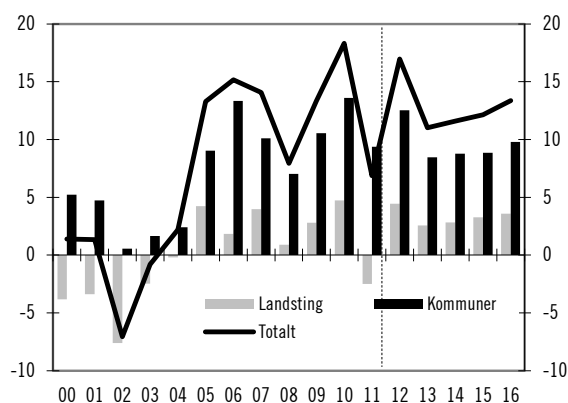
Återbetalning från AFA Försäkring förstärker finanserna i kommunsektorn 2012

Kommunsektorns inkomster har under de senaste åren påverkats av flera händelser som haft stora finansiella effekter på kommunernas och landstingens ekonomi. För 2012 har AFA Försäkring beslutat om en engångsvis återbetalning av sjukförsäkringspremier till kommuner och landsting som preliminärt uppgår till ca 12 miljarder kronor. Sedan tidigare har försäkringspremierna tillfälligt sänkts för 2011 och 2012, vilket bedöms motsvara 1,5 miljarder kronor i lägre utgifter för respektive år.

Återbetalningen från AFA Försäkring medför tillsammans med utvecklingen i det kommunala skatteunderlaget att inkomsttillväxten hålls upppe. De totala inkomsterna ökar med knappt 4 procent 2012. Efter att konsumtionsutgifterna ökade med över 4 procent 2011 väntas en mer återhållen konsumtion 2012. Återbetalningen från AFA Försäkring bedöms inte påverka den kommunala konsumtionen i någon större utsträckning, då detta beslut kom i ett sent skede och endast är en engångsbetalning. De kommunala konsumtionsutgifterna beräknas växa med 2,7 procent 2012 i löpande priser. Det finansiella sparandet förstärks tillfälligt i förhållande till 2011 och beräknas uppgå till -1 miljard kronor 2012, medan det ekonomiska resultatet beräknas till 17 miljarder kronor.

Diagram 9.4 Utvecklingen av det ekonomiska resultatet före extraordinära poster i kommuner och landsting

Miljarder kronor. Utfall 2000–2011, prognos för 2012–2016.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Stabila finanser även 2013–2016

Den tillfälliga återbetalningen av premier från AFA Försäkring förstärker tillfälligt inkomsterna 2012. Inkomsttillväxten faller därefter tillbaka något 2013. Det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet beräknas därför bli något svagare 2013.

Den starkare konjunkturen, och framför allt återhämtningen på arbetsmarknaden 2014–2016, medför att det kommunala skatteunderlaget förstärks. De förbättrade ekonomiska förutsättningarna bedöms förstärka resultatet i kommunsektorn i enlighet med prognosprincipen att kommuner och landsting på sikt, när svensk ekonomi som helhet närmar sig ett normalt resursutnyttjande, antas sträva mot ett resultat i nivå med god ekonomisk hushållning.

Resultatet prognostiseras till 11–13 miljarder kronor under hela perioden fram till 2016.

Resultatutjämningsreserver införs för kommuner och landsting

Regeringen har beslutat om propositionen Kommunala resultatutjämningsreserver (prop. 2011/12:172). I denna fördjupningsruta beskrivs bakgrunden till och innehållet i propositionen. Förslagen i propositionen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

En utredning tillsattes i spåren av finanskrisen

Enligt den nuvarande regleringen av balanskravet måste kommuner och landsting i princip besluta om en budget i balans varje enskilt år. Detta kan medföra att kommuner med en i grunden god ekonomi behöver genomföra tillfälliga neddragningar av sin verksamhet i ekonomiskt sämre tider, vilket innebär att politiken riskerar att bli procyklisk. I spåren av finanskrisen och de omfattande konjunkturstöd som då tillfördes kommunsektorn för att undvika en procyklisk politik tillsatte regeringen våren 2010 en utredning för att analysera frågan.

I utredarens uppdrag ingick bl.a. att analysera de kommunala finansernas konjunkturkänslighet samt att föreslå möjliga förändringar i nuvarande regelverk för den ekonomiska förvaltningen och i regelverket för den kommunala redovisningen. Förslagen skulle syfta till att skapa förutsättningar för en mer stabil kommunal verksamhet över konjunkturcykeln och därmed också dämpa konjunkturvariationerna i samhällsekonomin samt minska behovet av statliga tillfälliga konjunkturstöd. Utredningens betänkande (SOU 2011:59) överlämnades till regeringen i september 2011.

Förslaget innebär att en möjlighet införs att konjunkturspara i resultatutjämningsreserver

Regeringen har nu valt att gå vidare med utredarens förslag till ändringar i regleringen av balanskravet. Förslaget innebär att möjligheterna ökar för kommuner och landsting att själva kunna utjämna intäkter över tid och därigenom möta konjunkturvariationer. Enligt förslaget tillåts kommuner och landsting under vissa förutsättningar reservera en del av överskottet i goda tider och bygga upp lokala s.k. resultatutjämningsreserver. Sparandet kan sedan tas i anspråk för att täcka underskott som uppstår till följd av en lågkonjunktur.

Även om införandet av reserverna inte kan förhindra effekterna av konjunkturrella eller strukturella nedgångar bedömer regeringen att

de kommer att skapa förutsättningar för en mer stabil utveckling av konsumtionen och sysselsättningen i kommunsektorn.¹⁵⁰

Avsättningar till och uttag ur resultatutjämningsreserver

Regeringen föreslår att avsättningar till resultatutjämningsreserver i huvudsak ska begränsas till att kunna göras i förväg (förfondering). Förslaget innebär därmed inte någon lättnad i balanskravet över tid. Sett över en konjunkturcykel ställs således samma krav på budgetdisciplin i kommuner och landsting som tidigare. Införandet av reserverna kan ses som ett förtydligande av det övergripande målet om god ekonomisk hushållning som kommuner och landsting ska ha i sin verksamhet.

Möjligheten att göra avsättningar till resultatutjämningsreserver begränsas till att avse den del av det ekonomiska resultatet som överstiger en viss nivå. Denna nivå varierar beroende på om det egna kapitalet (inklusive pensionsförpliktelser som redovisas utanför balansräkningen) är positivt eller inte.

Regeringen föreslår att de grundläggande förutsättningarna för reservering till och användning av medel från resultatutjämningsreserver regleras i lag. Långsiktiga riktlinjer för hanteringen av reserverna ska sedan fastställas av fullmäktige. Regeringens avsikt med regelverket är att uttag från resultatutjämningsreserver endast ska få ske för att täcka underskott som uppstår till följd av en lågkonjunktur. Ett vägledande riktvärde som regeringen anger för när reserveringar till eller uttag från resultatutjämningsreserver får göras är när den prognostiserade underliggande skatteunderlagsutvecklingen för riket det nästkommande året över- eller understiger den genomsnittliga utvecklingen av skatteunderlaget för de senaste tio åren.

¹⁵⁰ Den kommunala konsumtionen förväntas med de föreslagna lagändringarna öka något mindre under år med högkonjunktur jämfört med tidigare, för att på så vis skapa överskott som kan användas i sämre tider. Samtidigt förväntas konsumtionen öka något mer i en lågkonjunktur till följd av att kostnaderna inte behöver dämpas i samma utsträckning som tidigare, då förväntade budgetunderskott kan täckas med medel i resultatutjämningsreserver.

Retroaktivitet från och med 2010

Enligt förslaget införs en möjlighet att reservera överskott upparbetade fr.o.m. räkenskapsåret 2010. För att göra en reservering för tidigare räkenskapsår krävs att fullmäktige fattar beslut under räkenskapsåret 2013.

Som ett exempel på en situation då det nya regelverket i allmänhet och klausulen om retroaktivitet i synnerhet skulle kunna tillämpas, om övriga förutsättningar för avsättning till en resultatutjämningsreserv är uppfyllda, kan nämnas det överskott som kan förväntas uppkomma i många kommuner till följd av AFA Försäkrings återbetalning av försäkringspremier om sammanlagt ca 12 miljarder kronor under 2012.

Regeringen kommer att följa upp hur regelverket används

Regeringen avser att följa hanteringen av resultatutjämningsreserverna för att säkerställa att regelverket används på avsett sätt. Visar det sig att reserverna inte används i enlighet med regeringens intentioner avser regeringen överväga att föreslå inskränkningar i hanteringen.

9.4 Kommunalt finansierad produktion av varor och tjänster

I detta avsnitt beskrivs den kommunala konsumtionen i fasta priser, den kommunalt finansierade sysselsättningen och produktiviteten i kommunsektorn.

Kommunala konsumtionsutgifter omfattar utgifter för varor och tjänster som tillhandahålls av kommuner och landsting samt finansieras med skattemedel.

Den ansats som NR använder för att mäta huvuddelen av den kommunala konsumtionen i fasta priser är att mäta vad som produceras, exempelvis antalet undervisade elever i skolan eller utförda hemtjänststimmar i omsorgen.

Ett alternativt sätt att mäta konsumtionen är att bedöma kommunsektorns verksamhet utifrån de kostnader som är relaterade till sektorns verksamhet. Kostnaderna kan i detta sammanhang ses som ett mått på resursinsatsen i den kommunala verksamheten. Kopplingen till inkomstutvecklingen i kommunsektorn är starkare för kostnaderna än för konsumtionen. Det som skiljer utvecklingen av konsumtionen från kostnaderna i fasta priser är produktiviteten.

En viktig faktor som styr produktionen av varor och tjänster i kommunal verksamhet över tid är inkomstutvecklingen i kommunsektorn, som i sin tur är starkt kopplad till konjunkturen. Andra viktiga faktorer är demografin, produktiviteten och politiska beslut.

I följande avsnitt beskrivs mer ingående hur kommunernas och landstingens konsumtion och kostnader i fasta priser utvecklas över tid. Den historiska utvecklingen av kostnaderna för olika ändamål, och hur dessa relaterar till demografin, beskrivs i avsnitt 9.5.

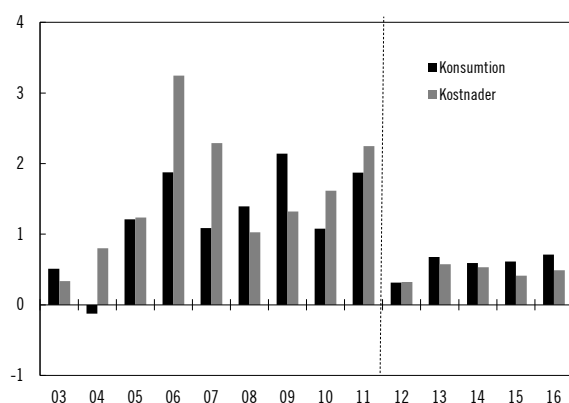
9.4.1 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser

Den kommunala konsumtionen, som ökade förhållandevis starkt i fasta priser under 2011 förväntas öka i en dämpad takt 2012 (se diagram 9.5). En förklaring till den lägre ökningstakten i konsumtionen 2012 är att inkomsterna under detta år ökar förhållandevis svagt. Därmed finns det begränsade förutsättningar att öka konsumtionsutgifterna i fasta priser, givet att lönerna ökar enligt prognosen och att balanskravet ska hållas. En stor del av det som produ-

ceras och konsumeras i kommunal regi styrs av den demografiska utvecklingen. Den demografiskt betingade efterfrågan förväntas öka förhållandevis svagt i kommunerna 2012. Detta beror delvis på att elevunderlaget i grund- och gymnasieskolan utvecklas förhållandevis svagt.

Diagram 9.5 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser

Årlig procentuell förändring. Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016.



Anm.: Konsumtion och kostnad anges i 2011 års prisnivå.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konsumtionen väntas öka i en något högre takt än kostnaderna 2013–2016 (se tabell 9.6). Oavsett förändringen av inkomsterna ökar det kommunala åtagandet i takt med att befolkningen ökar i antal och att andelen äldre personer som är i behov av äldreomsorg blir fler. Utrymmet att öka kostnaderna i fasta priser är dock begränsat, vilket ställer krav på att produktiviteten i kommunsektorn ökar de närmaste åren (se avsnitt 9.4.3).

Tabell 9.6 Kommunal konsumtion och kostnader i fasta priser

Årlig procentuell förändring i fasta priser. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Konsumtion, fasta priser						
Kommuner	1,4	0,1	0,5	0,7	0,8	0,9
Landsting	2,8	0,7	1,0	0,4	0,3	0,4
Kommunsektorn	1,9	0,3	0,7	0,6	0,6	0,7
Kostnader, fasta priser						
Kommuner	1,9	0,1	0,3	0,6	0,5	0,5
Landsting	2,8	0,7	1,0	0,4	0,3	0,4
Kommunsektorn	2,2	0,3	0,6	0,5	0,4	0,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9.4.2 Kommunalt finansierad sysselsättning

Överföringen av produktionen av varor och tjänster från kommunala till privata utförare har ökat under senare år och är en viktig förklaring till att sysselsättningen i kommunsektorn inte har ökat mer än den gjort de senaste åren (se diagram 9.6).¹⁵¹

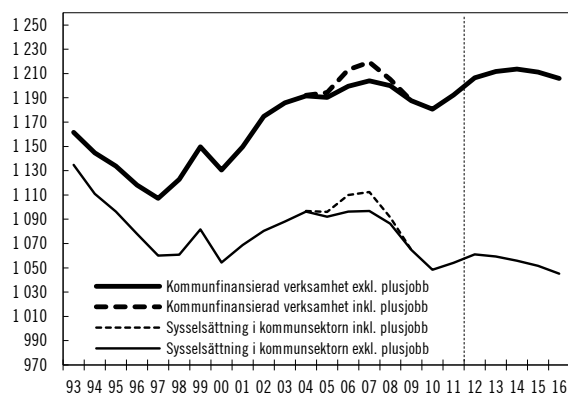
Antalet sysselsatta väntas i stort sett vara oförändrat 2013–2016

År 2012 väntas den kommunalt finansierade sysselsättningen öka med cirka 14 000 personer. Den kommunalt finansierade sysselsättningen bedöms vara i stort sett oförändrad 2013–2016 (se diagram 9.6). I privat sektor förväntas den kommunalt finansierade sysselsättningen fortsätta att öka medan sysselsättningen i kommunsektorn minskar något. I tabell 9.7 redovisas hur den kommunalt finansierade sysselsättningen beräknas vara sammansatt 2012–2016.

¹⁵¹ Det finns i dagsläget ingen statistik över antalet kommunalt finansierade arbetstimmar och sysselsättningen i privat sektor. Uppgifterna för utfallsåren baseras på Konjunkturinstitutets beräkningar.

Diagram 9.6 Kommunalt finansierad sysselsättning och sysselsättning i kommunsektorn

Tusentals personer. Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016.



Anm.: Svenska kyrkan ingår i kommunsektorn och därmed i den kommunalt finansierade verksamheten.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

De senaste åren har den minskade sysselsättningen i kommunsektorn delvis förklarats av att kommun- och landstingsanställda i genomsnitt arbetat fler timmar än tidigare. Under prognosperioden bedöms inte den genomsnittliga arbetstiden förändras i någon större utsträckning.

Tabell 9.7 Kommunfinansierad sysselsättning

Tusentals personer. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	Tusentals personer 2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kommunsektorn ¹	1 054	7	-2	-4	-4	-6
varav kommuner	795	4	-3	-2	-3	-5
varav landsting	259	3	1	-1	-1	-2
Privat sektor ²	138	7	7	6	2	1
Totalt	1 192	14	5	2	-3	-5

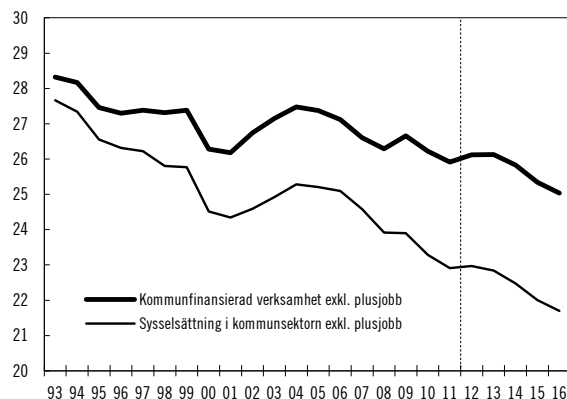
¹ Kommunsektorn avser kommunala myndigheter enligt NR, där kommuner och landsting ingår.² Antalet faktiskt arbetade timmar t.o.m. 2011 är baserat på uppgifter från Konjunkturinstitutet.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Sysselsättningen i näringslivet som helhet förväntas öka mer än den kommunalt finansierade sysselsättningen under kommande år. Den kommunalt finansierade sysselsättningen väntas till följd av detta minska som andel av den totala sysselsättningen i ekonomin (se diagram 9.7).

Diagram 9.7 Kommunfinansierad sysselsättning som andel av totala sysselsättningen i ekonomin

Procentuell andel. Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016.



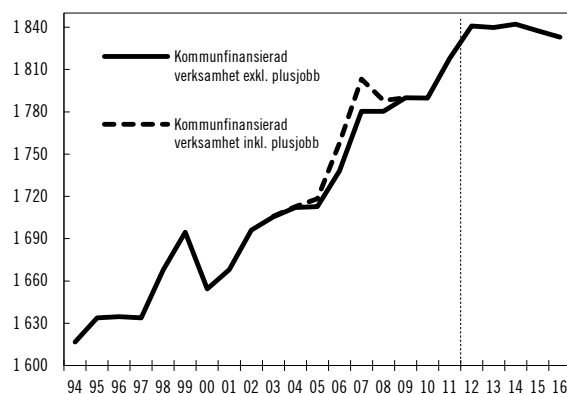
Anm.: Svenska kyrkan ingår i kommunsektorn och därmed i den kommunalt finansierade verksamheten t.o.m. 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

Antalet kommunalt finansierade arbetstimmar beräknas öka 2012, dock i lägre takt efter en förhållandevis hög ökningstakt 2011 (se diagram 9.8).

Diagram 9.8 Antalet kommunalt finansierade arbetade timmar

Miljoner timmar. Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016.



Anm.: Svenska kyrkan ingår i kommunsektorn och därmed i den kommunalt finansierade verksamheten t.o.m. 1999.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

För 2013–2016 bedöms antalet kommunalt finansierade arbetstimmar minska något (med undantag för 2014). För privat sektor förväntas antalet kommunalt finansierade arbetstimmar fortsätta att öka medan de minskar i kommunsektorn (se tabell 9.8).

Tabell 9.8 Antal arbetade kommunfinansierade timmar

Kalenderkorrigerade timmar. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	Miljoner timmar 2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kommunsektorn ¹	1599	0,7	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4
varav kommuner	1199	0,4	-0,8	-0,4	-0,4	-0,4
varav landsting	400	1,5	0,1	-0,4	-0,5	-0,6
Privat sektor ²	218	5,6	3,4	3,5	0,9	1,0
Totalt	1818	1,3	-0,1	0,1	-0,3	-0,2

¹ Kommunsektorn avser kommunala myndigheter enligt NR, där kommuner och landsting ingår.

² Antalet faktiskt arbetade timmar t.o.m. 2011 är baserat på uppgifter från Konjunkturinstitutet.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

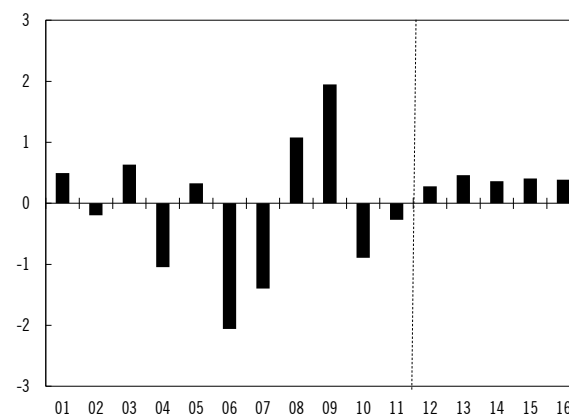
9.4.3 Produktivitet i kommunsektorn

Förhållandevis stark produktivitet 2012–2016

Produktionen i kommunsektorn väntas öka svagt i fasta priser 2013–2016, samtidigt som antalet arbetade timmar successivt minskar något. Sammantaget medför detta att produktiviteten ökar i kommunsektorn under prognosåren (se diagram 9.9). Ökningen beror på att värdet av produktionen till stor del bestäms av den demografiska utvecklingen, medan antalet arbetade timmar i kommunsektorn i stället bestäms av resursinsatsen som mäts i kostnader i fasta priser.¹⁵² Resursinsatsen begränsas vidare till följd av kommunallagens bestämmelser om budgetbalans och god ekonomisk hushållning.

Diagram 9.9 Produktivitet i kommunsektorn

Årlig procentuell förändring.



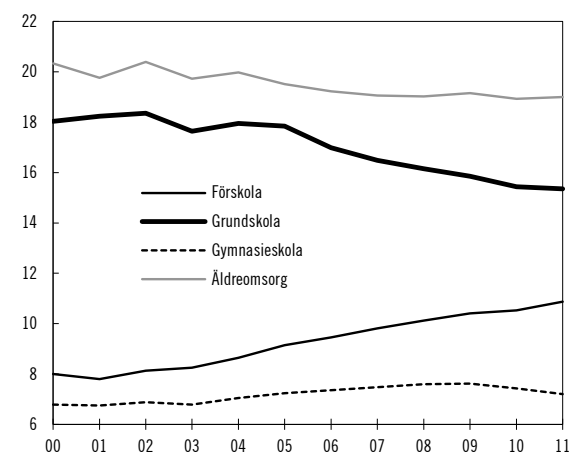
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9.5 Demografi och kostnader i skola och omsorg

I detta avsnitt ges en fördjupad beskrivning av utvecklingen av demografin och kostnaderna i skola och omsorg. Ett syfte med avsnittet är att beskriva den demografiska utvecklingen, då demografin har stor betydelse för volymutvecklingen av både den kommunala konsumtionen och de kommunala kostnaderna. Eftersom den kommunala verksamheten är personalintensiv har demografin också betydelse för den kommunalt finansierade sysselsättningen. Ett annat syfte med avsnittet är att beskriva volymutvecklingen av kostnaderna uppdelad på olika ändamål.

Diagram 9.10 Kostnadsandelar

Procentuell andel av kommunernas totala verksamhetskostnader.



Källor: Statistiska centralbyrån, Kommun- och landstingsdatabasen samt egna beräkningar.

¹⁵² För en beskrivning av NR:s metod för produktivitet och beskrivning av tidigare utfall se 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100 s. 202 och 203).

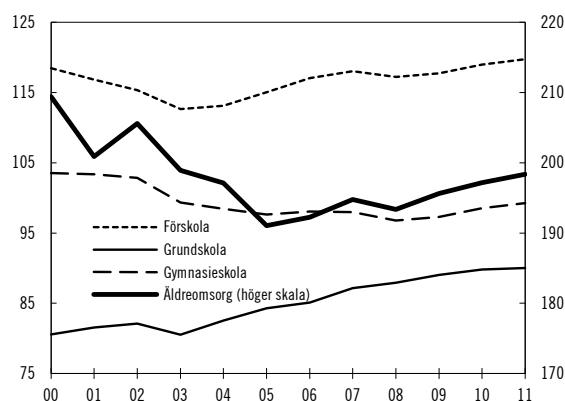
Kostnadmässigt är skolan och omsorgen två av de största verksamhetsområdena i kommunsektorn.¹⁵³ Av dessa har grundskolans och äldreomsorgens andel av kostnaderna minskat under 2000-talet. Däremot har förskolans andel ökat (se diagram 9.10). Kostnadsutvecklingen inom de olika verksamheterna beror bl.a. på hur olika åldersgrupper utvecklas, politiska ambitioner och ekonomiskt utrymme.

Ett sätt att beräkna hur kostnaderna förhåller sig till den demografiska utvecklingen är att jämföra hur olika åldersgrupper i samhället förändras och sedan relatera detta till utvecklingen av kostnaderna för den kommunala verksamhet som respektive åldersgrupp efterfrågar. Avvikelser i utvecklingen mellan demografin och kostnaderna återspeglar till stor del förändringar i produktivitet och kvalitet inom den kommunala verksamheten.

För att undersöka hur kostnaderna hänför sig till olika åldersgrupper kan man se till styckkostnaden, dvs. kostnaden (i fasta priser) för verksamheten i förhållande till antalet användare. Av diagram 9.11 framgår att kostnaden per barn i förskola har ökat trendmässigt sedan 2003. Detta beror bl.a. på att andelen ettåriga barn som går i förskola har blivit högre och att de yngsta barnen är de mest kostnadskrävande.

Diagram 9.11 Styckkostnader i förskola, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg

Tusentals kronor (i fasta priser, 2011 års nivå) per förskolebarn, grundskole/gymnasie elev och person som är 80 år eller äldre.



Anm.: Styckkostnaden för äldreomsorgen är beräknad genom att dividera kostnaderna för äldreomsorg med antalet personer som är 80 år eller äldre. Om kostnaderna i stället hade dividerats med antalet personer som är 65 år eller äldre så hade styckkostnaden blivit lägre.
Källor: Statistiska centralbyrån, Skolverket, Kommun- och landstingsdatabasen och egna beräkningar.

Kostnaden per barn i grundskola har också ökat under de senaste tio åren, vilket bl.a. beror på att antalet elever har blivit färre. Styckkostnaden per person i äldreomsorgen minskade under de inledande åren av 2000-talet, delvis till följd av att fler äldre bodde kvar längre i hemmet än tidigare. Den trenden har dock vänt under de senaste åren.

I diagram 9.12–9.15 beskrivs kostnadsutvecklingen i de olika kommunala verksamheterna.¹⁵⁴

Antalet barn i förskolan har ökat kraftigt samtidigt som elevantalet i grundskolan har sjunkit

På grund av högre födelsetal och att en större andel av barnen deltar i förskoleverksamheten har efterfrågan på förskoleplatser ökat kraftigt under den senaste tioårsperioden. Kommunerna har därför utökat antalet platser och därmed har också utgifterna ökat. Den årliga ökningstakten har generellt varit högre för kostnaderna (i fasta priser) än för barnantalet (se diagram 9.12).¹⁵⁵

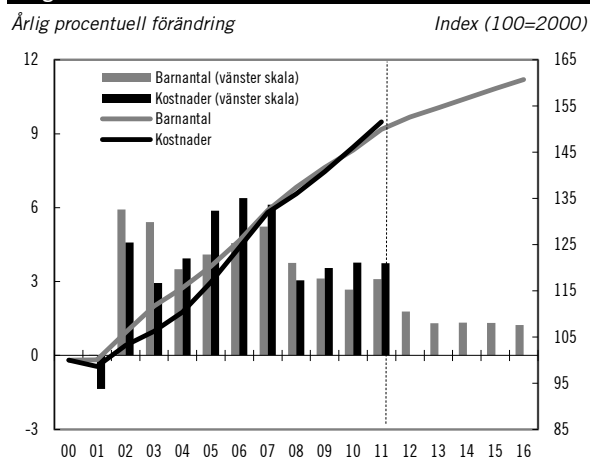
¹⁵³ Ett annat kostnadmässigt stort verksamhetsområde är hälso- och sjukvård.

¹⁵⁴ Siffrorna är baserade på uppgifter från kommunernas räkenskapsammandrag. Kostnaderna är omräknade till fasta priser med hjälp av prisdeflatorn som används vid beräkningen av kommunernas konsumtion i fasta priser enligt den s.k. kostnadsmetoden (2011 års priser). Framskrivningarna av antalet barn i förskolan, elever i grundskolan samt antalet personer som är 80 år och äldre utgår från uppgifter från Skolverket och Statistiska centralbyråns befolkningsprognos.

¹⁵⁵ Skillnaden i utvecklingen mellan kostnaderna och barnantalet kan bero på både kvalitetsförbättringar och kostnadsökningar (exempelvis dyrare lokaler).

Både ökningen av antalet barn och av kostnaderna sker dock nu i en långsammare takt. Detta väntas fortsätta 2012–2016.

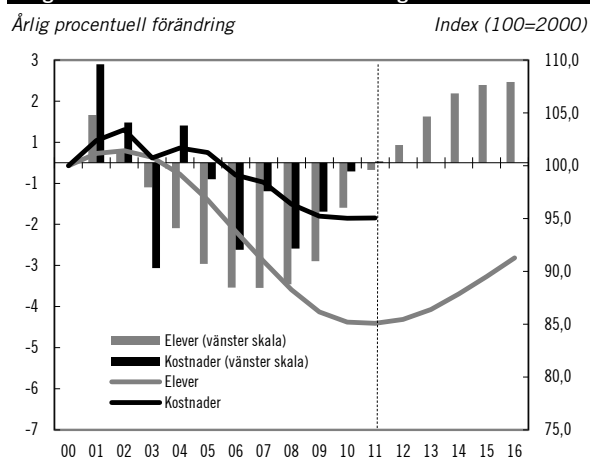
Diagram 9.12 Antalet barn och kostnader i förskolan



Källor: Statistiska centralbyrån, Skolverket och egna beräkningar.

Antalet elever i grundskolan har däremot minskat varje år sedan 2005. Denna trend har dock nu vänt och elevantalet bedöms återigen stiga 2012–2016. Även kostnaderna har minskat, men inte i lika snabb takt. Detta beror bl.a. på att många av skolans kostnader är fasta, exempelvis för lokaler. Kostnaden per elev har således ökat årligen sedan 2003 (se även diagram 9.11).

Diagram 9.13 Elevantal och kostnader i grundskolan

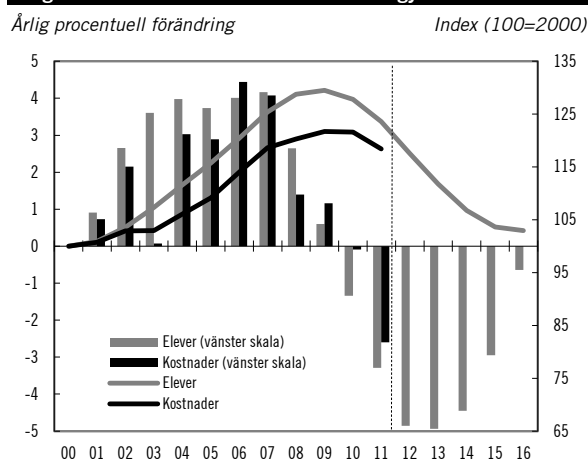


Källor: Statistiska centralbyrån, Skolverket och egna beräkningar.

De stora barnkullarna som under de senaste åren gått i förskola uppnår nu skolåldern och därmed sker en expansion av grundskolan. Samtidigt förflyttas det vikande elevunderlaget vidare till gymnasieskolan. Där väntas antalet elever minska under de närmaste fem åren. Fram till 2009 ökade dock antalet elever, med som mest runt 4 procent årligen, samtidigt som kostnaden

per elev minskade något (se diagram 9.14 och 9.11).

Diagram 9.14 Elevantal och kostnader i gymnasieskolan

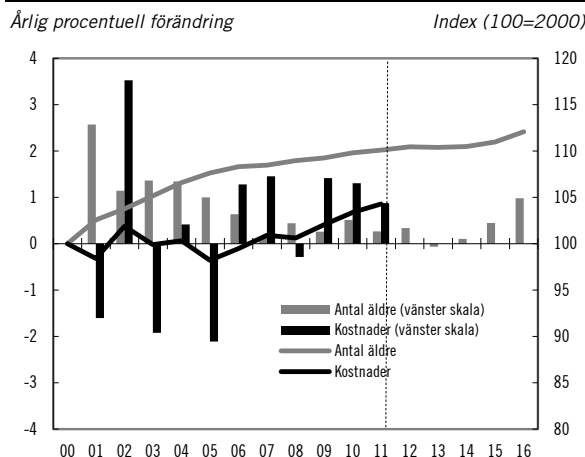


Källor: Statistiska centralbyrån, Skolverket och egna beräkningar.

Kostnaderna för äldreomsorg ökar

Under ett antal år i början av 2000-talet minskade styckkostnaderna inom äldreomsorgen (se diagram 9.11). Detta speglade en utveckling där de äldre i större utsträckning bodde kvar hemma med utökad hemtjänst som komplement, snarare än demografiska förändringar. Kommunerna tillförde därmed också relativt sett mindre resurser till särskilt boende i förhållande till ordinärt boende. Under senare år har kostnaderna återigen börjat öka.

Antalet personer som är 80 år och äldre har ökat något varje år under 2000-talet. Under de närmaste åren kommer antalet inte förändras i någon stor utsträckning. Först under slutet av prognosperioden syns en större ökning. Antalet personer som är 65–79 år ökar dock snabbt.

Diagram 9.15 Antalet äldre och kostnader i äldreomsorgen

Anm.: Äldre personer innefattar personer som är 80 år eller äldre.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9.6 Kommunsektorns finanser i jämförelse med ekonomiska vårpropositionen för 2012

Beräkningarna av kommunsektorns finansiella sparande och ekonomiska resultat för 2012 har reviderats upp jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition. Detta är en direkt följd av den återbetalning av försäkringspremier som AFA Försäkring har beslutat om. I övrigt har inkomsterna endast reviderats marginellt i förhållande till bedömningen i vårpropositionen. Statsbidragen blir dock lägre till följd av att ersättningarna till kommunmottagningen för flyktingverksamhet 2012 reviderats ned.

Även prognosen för kommunsektorns totala utgifter är högre än vad som beräknades i vårpropositionen. Framför allt har investeringsprognosen reviderats upp till följd av utfallet hittills under 2012. Eftersom investeringsutgifterna direkt påverkar det finansiella sparandet medför de högre investeringsutgifterna att revideringen av sparandet blir mindre än revideringen av det ekonomiska resultatet.

I förhållande till bedömningen i vårpropositionen har det kommunala skatteunderlaget för 2013 reviderats upp. Detta är framför allt en följd av att pensionsutbetalningarna till hushållen beräknas bli högre än enligt bedömningen i vårpropositionen.

Statsbidragen prognostiseras bli högre 2013 beroende på de reformer som aviseras i denna budgetproposition inom framför allt migrations- och utbildningsområdet.

Utgifterna har också reviderats upp för 2013 i förhållande till föregående beräkning. Framför allt är det konsumtionsutgifterna som väntas öka till följd av att antalet kommunalt finansierade arbetade timmar beräknas bli högre. Även utgifterna för investeringar prognostiseras bli högre 2013 än enligt beräkningarna i vårpropositionen.

För 2014–2016 har inkomster och utgifter i stort sett reviderats i motsvarande grad i förhållande till bedömningen i vårpropositionen. Därmed blir revideringarna av det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet marginella.

Tabell 9.9 Kommunsektorns finanser. Förändringar i förhållande till 2012 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor

	2012	2013	2014	2015	2016
Totala inkomster	12	6	6	4	3
Inkomstskatter	1	3	2	2	0
Kommunal fastighetsavgift	0	0	0	0	0
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	-1	4	5	4	4
Övriga inkomster	12	0	0	-1	-1
<i>varav mervärdesskatt</i>	1	1	0	0	0
Totala utgifter	6	7	6	3	2
Konsumtionsutgifter	1	4	5	3	3
Övriga utgifter	5	3	1	0	-1
Finansiellt sparande	6	-1	0	1	1
Resultat före extraordinära poster	9	1	1	1	0

Anm.: Till följd av avrundningar summerar förändringarna av inkomster och utgifter inte alltid till förändringarna av finansiellt sparande och ekonomiskt resultat.

Källa: Egna beräkningar.

10

Offentliga sektorns
finansiering, statens
budgetsaldo och
statskuld



10 Offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

Sammanfattning

- Den offentliga sektorns finansiella sparande visade överskott 2011. Inbromsningen i ekonomin och de föreslagna reformerna i denna proposition bidrar till att mindre underskott uppstår 2012 och 2013. När tillväxten åter tar fart stärks det finansiella sparandet och för 2016 beräknas ett överskott på 2,5 procent av BNP.
 - Den offentliga sektorns finansiella ställning är stark. De finansiella tillgångarna överstiger skulderna med nära 20 procent av BNP. Den konsoliderade bruttoskulden uppgick 2011 till 38,4 procent av BNP, vilket med god marginal understiger referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP.
 - Statsskulden höjs med 50 miljarder kronor 2012 till följd av en redovisningsmässig förändring. Bortsett från denna förändring minskar statsskulden liksom den offentliga sektorns bruttoskuld som andel av BNP 2012 och 2013. Från och med 2014 minskar skulden även nominellt.
 - Kommunsektorns finansiella sparande och resultat förstärks tillfälligt 2012 till följd av engångsåterbetalningen av försäkringspremier från AFA Försäkring. För 2013–2016 beräknas kommuner och landsting redovisa ett negativt finansiellt sparande, men ett relativt starkt resultat.
-

I detta avsnitt redovisas den offentliga sektorns finanser enligt redovisningsprinciperna i nationalräkenskaperna (NR).¹⁵⁶

10.1 Effekterna på de offentliga finanserna av regeringens politik

I detta avsnitt redovisas översiktligt budgeteffekterna av de åtgärder och den finansiering som föreslås eller aviseras i denna proposition. En detaljerad beskrivning av inkomst- och utgiftsreformerna finns i avsnitt 6 och 8.2. Vidare redovisas de samlade budgeteffekterna i förhållande till föregående år av alla åtgärder och finansieringar som nu föreslås eller aviseras samt tidigare beslutats eller aviserats. I redovisningen förutsätts att de angivna anslagsförändringarna motsvaras av lika stora utgiftsförändringar. I bilaga 2 visas på ett övergripande sätt hur regeringens redovisning av ny politik görs i budgetpropositionen.

¹⁵⁶ Skatter och statsbidrag redovisas enligt den ordning som gällde innan den genomgripande revideringen av NR i maj 2010. Därmed överensstämmer redovisningen bättre med redovisningen i statens budget och den kommunala redovisningen. Det innebär dock att skatter och statsbidrag för delsektorerna (staten, ålderspensionssystemet och den kommunala sektorn) avviker från den nuvarande redovisningen i NR. Det finansiella sparandet för den offentliga sektorn och dess delsektorer påverkas emellertid inte av denna avvikelse. Redovisningen av inkomster och utgifter för den konsoliderade offentliga sektorn påverkas inte heller.

Föreslagna utgifts- och inkomstförändringar

I tabell 10.1 redovisas de sammantagna effekterna på det finansiella sparandet i den offentliga sektorn av föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstförändringar i denna proposition.¹⁵⁷ Av tabellen framgår således hur utformningen av politiken har förändrats sedan 2012 års ekonomiska vårproposition.

De föreslagna åtgärderna på budgetens utgifts- och inkomstsida medför att den offentliga sektorns finanser försvagas med 0,4 miljarder kronor 2012, 22,7 miljarder kronor 2013, 27,2 miljarder kronor 2014, 25,6 miljarder kronor 2015 och 27,3 miljarder kronor 2016, jämfört med beräkningarna i vårpropositionen.

Av tabell 10.1 framgår vidare hur de föreslagna och aviserade reformerna påverkar de takbegränsade utgifterna och hur dessa ska justeras för att redovisningsmässigt överensstämja med det finansiella sparandet i den offentliga sektorn. Bland förslagen till utgiftsreformer finns satsningar på infrastruktur, forskning och arbetsmarknadsåtgärder. Sammantaget beräknas de föreslagna reformerna medföra högre utgifter med 0,4 miljarder kronor 2012, 13,3 miljarder kronor 2013, 18,1 miljarder kronor 2014, 16,6 miljarder kronor 2015 och med 18,4 miljarder kronor 2016.

De föreslagna reformerna som påverkar budgetens inkomstsida, t.ex. sänkt bolagsskatt, beräknas minska inkomsterna med 9,4 miljarder kronor 2013. År 2014–2016 beräknas inkomsterna minska med mellan 9,2 och 8,9 miljarder kronor per år.

I tabell 10.1 ingår de indirekta effekter på priser och löner som uppstår till följd av de föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstreformerna. Om en reform ger upphov till en indirekt effekt medför det att nettoeffekten på den offentliga sektorns finansiella sparande

skiljer sig från den direkta bruttoeffekten på budgeten (se vidare avsnitt 6.36).¹⁵⁸

Tabell 10.1 Nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2012–2016, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor. Förändring i förhållande till 2012 års ekonomiska vårproposition.

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Utgiftsförändringar</i>					
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	0,4	16,0	18,1	16,7	18,5
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	0,0	-2,7	0,0	0,0	0,0
varav kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken	0,0	-2,5	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	0,4	13,3	18,1	16,6	18,4
<i>Inkomstförändringar</i>					
Skatter, brutto ²	0,0	-9,5	-9,1	-9,0	-8,9
Indirekta effekter av skatter ^{2,3}	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1
Övriga inkomstreformer	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Summa inkomstförändringar, netto	0,0	-9,4	-9,2	-9,0	-8,9
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-0,4	-22,7	-27,2	-25,6	-27,3

¹ Nu föreslagna och aviserade anslagsförändringar beskrivs närmare i avsnitt 8.2.1. Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten ingår inte. Vidare ingår inte medel som i propositionen Höständringsbudget för 2012 föreslås tillföras transfereringsanslag. Av de 1,4 miljarder kronor som de takbegränsade utgifterna ökar med 2012 till följd av förslagen i Höständringsbudget för 2012 består ca 1,0 miljarder kronor av medel som i föreslås tillföras regelstyrda transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar) utan att någon ny reform föreslås.

² Effekterna på de offentliga finanserna av föreslagna och aviserade förändringar av skatteregler beskrivs närmare i avsnitt 6.36.

³ Med indirekta effekter avses här budgeteffekter från förändrade priser och löner vid oförändrade volymer.

Källa: Egna beräkningar.

Förändringar jämfört med föregående år

I tabell 10.2 redovisas de samlade budgeteffekterna av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna reformer, inklusive finansieringen av dessa, i förhållande till föregående år. På detta sätt redovisas på en övergripande nivå regeringens prioriteringar. De reformer som redovisas avser både utgifts- och inkomstsidan

¹⁵⁷ När det gäller förslagen i propositionen Höständringsbudget för 2012 beaktas i tabell 10.1 inte de fall där medel tillförs regelstyrda transfereringsanslag utan att någon ny reform föreslås. För dessa anslag tillförs enligt förslagen i propositionen ytterligare medel för att finansiera redan tidigare beslutade regelsystem, till följd av förändringar i volymer eller makroekonomiska förutsättningar. Av de 1,4 miljarder kronor som de takbegränsade utgifterna ökar med 2012 till följd av förslagen i den ovan nämnda propositionen består ca 1,0 miljarder kronor av tillskott till redan beslutade regelsystem. I tabell 10.1 redovisas förslagen i propositionen exklusive de senare förslagen.

¹⁵⁸ Bruttoeffekten av en inkomstreform beskriver den statistiskt beräknade förändringen i intäkterna från den skatt eller avgift som regeländringen avser. En indirekt effekt uppstår till exempel om en regeländring påverkar andra skattebaser eller konsumentprisindex.

på statens budget. Indirekta effekter av utgiftsreformer på budgetens inkomstsida ingår inte.

Tabell 10.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2011–2016 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Utgiftsförändringar¹						
Förändring av takbegränsade utgifter ²	-3,1	3,5	11,8	-2,2	-6,3	1,8
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaper ³	-7,3	-3,3	-4,6	2,0	0,4	0,2
varav stöd till kommuner och landsting ³	-13,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ⁴	0,1	-0,9	-2,7	-0,1	-0,2	0,2
varav kapitaltillskott till statliga bolag	3,1	-1,0	-1,5	2,5	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	-10,4	0,1	7,2	-0,3	-5,9	2,0
Inkomstförändringar¹						
Skatter, brutto ⁵	-6,8	-3,9	-11,1	1,2	1,5	0,0
Indirekta effekter av skatter	-1,0	0,1	1,1	-0,6	-0,4	-0,1
Övriga inkomstreformer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	-7,8	-3,8	-10,0	0,5	1,1	-0,1
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{1,6}	2,6	-3,9	-17,1	0,8	7,0	-2,1

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

¹ För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan. Fullständigt periodiserad redovisning för skatter.

² I tabell 8.5 redovisas utgiftsförändringarna per utgiftsområde. Nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar avser förslag i denna proposition och de förslag i propositionen Höständringsbudget för 2012 (prop. 2012/13:2) som inte avser regelstyrda transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar). Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår ej (se avsnitt 8.1.3).

³ Det tillfälliga konjunkturstödet på 13 miljarder kronor utbetalades från statens budget i december 2009 men avsågs att användas under 2010. Nationalräkenskaper periodiserar därför stödet till 2010, vilket också bättre visar inriktningen på finanspolitiken. I redovisningen antas att såväl permanenta som tillfälliga statsbidrag till kommuner och landsting används fullt ut för konsumtion och därmed fullt ut påverkar den offentliga sektorns finansiella sparande.

⁴ Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

⁵ Se tabell 7.14. Förändrad kommunal utdebitering ingår i tabell 7.14 men ska inte ingå i tabell 10.2 eftersom den tabellen visar budgeteffekter av tidigare riksdagsbeslut och förslag från regeringen.

⁶ Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

Källa: Egna beräkningar.

År 2011 upphörde merparten av det tillfälliga konjunkturstödet till kommuner och landsting och de offentliga finanserna förstärks därför något, trots att skatterna sänks. Den sänkta mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster är den främsta orsaken till att de offentliga finanserna försvagas 2012.

De föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstförändringarna i denna proposition är den huvudsakliga orsaken till att de offentliga finanserna försvagas 2013. Åren därefter förstärks de offentliga finanserna sammantaget, främst till följd av att satsningar på utgiftssidan fasas ut.

Utgifterna i statens budget, justerade för att redovisningsmässigt överensstämmer med det finansiella sparandet, minskade till följd av beslut om reformer med 10,4 miljarder kronor 2011 i förhållande till närmast föregående år, bl.a. till följd av att det tillfälliga konjunkturstödet till kommunsektorn upphörde. År 2012 beräknas de takbegränsade utgifterna öka till följd av beslut om reformer. Effekten neutraliseras vid justeringen till NR:s redovisningsprinciper. Bland annat beror det på att kapitaltillskott, som påverkar de takbegränsade utgifterna, inte påverkar det finansiella sparandet enligt NR. År 2013 ökar de takbegränsade utgifterna med närmare 12 miljarder kronor till följd av beslut i förhållande till året innan, men effekten på det finansiella sparandet begränsas till drygt hälften, bl.a. för att de lånefinansierade infrastrukturinvesteringarna minskar i omfattning. År 2014–2016 minskar utgifterna till följd av att tillfälliga satsningar, främst på arbetsmarknadsområdet, successivt fasas ut. I avsnitt 8.1.3 (tabell 8.5) redovisas förändringarna per utgiftsområde.

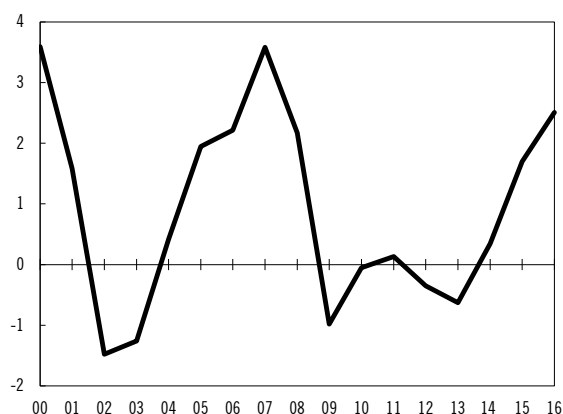
Inkomsterna minskade med 7,8 miljarder kronor 2011, i första hand på grund av det höjda grundavdraget för pensionärer. År 2012 försvagas inkomsterna främst till följd av sänkningen av mervärdesskatten för restaurang- och cateringtjänster. Vidare försvagas inkomsterna 2013 med 10,0 miljarder kronor, vilket främst beror på förslaget om sänkt bolagsskatt i denna proposition. Från och med 2014 förändras inkomsterna relativt lite mellan åren till följd av beslut om reformer.

10.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Den svenska ekonomin gick igenom den finansiella och ekonomiska kris som inleddes under 2008 utan att det uppstod stora underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande. Det goda utgångsläget, med ett överskott på 2,2 procent av BNP 2008, gjorde det möjligt att motverka den kraftiga konjunkturedgången med finanspolitiska stimulanser utan att äventyra de offentliga finanserna.

Diagram 10.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP. Utfall för 2000–2011, prognos för 2012–2016.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet uppvisade för 2009 ett underskott på endast 1 procent av BNP. Det är ett mindre underskott än vad den relativt begränsade konjunkturedgången i början av 2000-talet gav upphov till för 2002 och 2003 (se diagram 10.1).

Återhämtningen i ekonomin bidrog till förstärkningen av det finansiella sparandet och för 2011 uppstod ett överskott på 0,1 procent av BNP.

År 2012 får de offentliga finanserna en tillfällig förstärkning på ca 12 miljarder kronor i form av en återbetalning till den kommunala sektorn av försäkringspremier från AFA Försäkring. Det dämpade konjunkturläget bidrar emellertid till en försämring av det finansiella sparandet, som för 2012 beräknas visa ett underskott på 0,3 procent av BNP. För 2013 bidrar tillkommande reformer till att underskottet beräknas öka till 0,6 procent av BNP. I takt med att tillväxten väntas ta fart förbättras det finansiella sparandet och för 2016 beräknas ett överskott på 2,5 procent av BNP. Förstärkningen sker genom att utgifterna minskar som andel av BNP (se tabell 10.3).

Tabell 10.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomster	1 735	1 778	1 824	1 905	2 008	2 105
<i>procent av BNP</i>	49,7	49,4	48,8	48,5	48,6	48,6
Skatter och avgifter	1 546	1 583	1 633	1 714	1 806	1 893
<i>procent av BNP</i>	44,3	44,0	43,7	43,6	43,7	43,7
Kapitalinkomster	74	70	73	70	77	84
Övriga inkomster	115	126	119	121	125	128
Utgifter	1 731	1 791	1 848	1 892	1 938	1 997
<i>procent av BNP</i>	49,6	49,8	49,5	48,1	46,9	46,1
Utgifter exkl. räntor	1 689	1 750	1 807	1 850	1 897	1 958
Räntor	42	41	41	41	41	39
Finansiellt sparande	5	-13	-23	13	70	108
<i>procent av BNP</i>	0,1	-0,3	-0,6	0,3	1,7	2,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inkomsterna ökar i takt med BNP 2014–2016

Skatteintäkterna minskar som andel av BNP 2012 och ytterligare något 2013 till följd av de skatteförändringar som föreslås i denna proposition. År 2014–2016 ökar skatteintäkterna i takt med BNP (se tabell 10.4).

Tabell 10.4 Skatter och avgifter

Procent av BNP. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Hushållens direkta skatter	15,3	15,3	15,3	15,2	15,3	15,4
Företagens direkta skatter	3,4	3,2	3,0	3,1	3,2	3,3
Arbetsgivare o. egenföretagare avgifter	11,9	12,0	12,0	12,0	12,0	11,9
Mervärdesskatt	9,5	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3
Fastighetsskatt och avgift	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Övriga indirekta skatter	3,6	3,6	3,6	3,4	3,4	3,3
Summa	44,4	44,2	43,9	43,8	43,9	43,9
Till offentlig sektor	44,3	44,0	43,7	43,6	43,7	43,7
Till EU	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

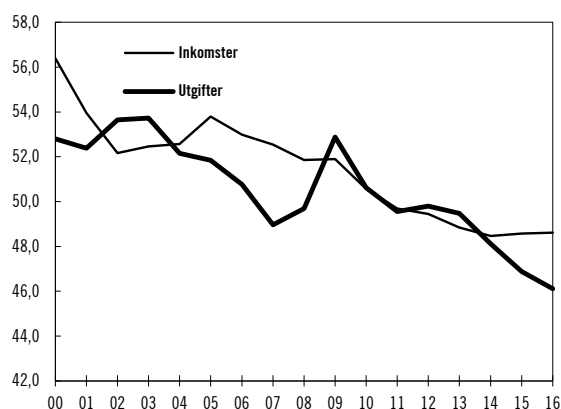
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna minskar som andel av BNP

Utgiftskvoten (utgifterna i förhållande till BNP) uppgick 2011 till 49,6 procent av BNP, vilket är en minskning med ca 1 procentenhet jämfört med 2010. Inbromsningen av tillväxten bidrar till att utgiftskvoten ökar marginellt 2012. År 2013 bidrar den högre tillväxten i ekonomin till att utgiftskvoten minskar, trots de reformer som föreslås i denna proposition.

Diagram 10.2 Inkomster och utgifter

Procent av BNP. Utfall för 2000–2011, prognos för 2012–2016.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Vid en normal ekonomisk tillväxt, och utan tillkommande diskretionära finanspolitiska åtgärder, ökar skatteintäkterna ungefär i takt med BNP, samtidigt som utgifterna minskar som andel av BNP. Det beror bl.a. på att en del av utgifterna inte är indexerade och på att tillfälliga program faller bort. Den relativt höga tillväxten och minskad arbetslöshet 2014–2016 medför att utgifterna i relation till BNP minskar relativt kraftigt (se diagram 10.2).

Tabell 10.5 Den offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Konsumtion	26,6	26,6	26,4	25,9	25,3	25,0
Investeringar	3,2	3,3	3,2	3,1	3,1	3,0
Transfereringar till hushåll	15,3	15,5	15,4	14,7	14,3	14,0
Ålderspensioner	8,2	8,4	8,5	8,2	8,1	8,1
Hälsorelaterat	2,9	2,9	2,7	2,6	2,4	2,4
Arbetsmarknad	0,9	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5
Familjer och barn	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6
Övrigt	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4
Övriga transfereringar och subventioner ¹	3,3	3,2	3,4	3,4	3,3	3,2
Ränteutgifter	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	0,9
Summa utgifter	49,6	49,8	49,5	48,1	46,9	46,1
Exklusive räntor	48,4	48,6	48,4	47,1	45,9	45,2

¹ Inklusiva ofördelade utgifter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ökningen av utgiftskvoten 2012 kan till största delen hänföras till inkomstpensionerna som åter höjs efter minskningarna 2010 och 2011. För 2013 minskar den offentliga konsumtionen och investeringarna, medan transfereringarna ökar något som andel av BNP. År 2014–2016 leder en

återhållsam utveckling av den offentliga konsumtionen till att den minskar som andel av BNP. Även transfereringarna minskar som andel av BNP. De hälsorelaterade transfereringarna, som minskat under en följd av år, väntas fortsätta minska som andel av BNP. Den minskade statsskulden medför tillsammans med en successivt högre ränta att ränteutgifterna beräknas vara i stort sett oförändrade i nominella termer 2012–2015, för att sedan minska. Detta innebär att ränteutgifterna minskar som andel av BNP i slutet av prognosperioden (se tabell 10.5).

10.2.1 Staten

Statsens finansiella sparande och budgetsaldo förstärks fr.o.m. 2013 och statsskulden minskar fr.o.m. 2014.

Statsens finansiella sparande

Statsens finansiella sparande uppvisade 2011 ett underskott på 4 miljarder kronor. Det låga ränteläget och den relativt låga statsskulden bidrar till att statsens inkomster av räntor och utdelningar (kapitalinkomster) överstiger ränteutgifterna.

Tabell 10.6 Statsens inkomster och utgifter

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomster	902	911	937	979	1 036	1 086
procent av BNP	25,8	25,3	25,1	24,9	25,1	25,1
Skatter och avgifter	796	805	825	871	923	971
Kapitalinkomster	39	38	42	37	40	40
Övriga inkomster	67	69	70	71	74	76
Utgifter	905	929	946	959	960	972
procent av BNP	25,9	25,8	25,3	24,4	23,2	22,5
Utgifter exkl. räntor	870	893	911	924	929	945
procent av BNP	24,9	24,8	24,4	23,5	22,5	21,8
Ränteutgifter	35	35	35	35	32	27
Finansiellt sparande	-4	-18	-8	21	75	114
procent av BNP	-0,1	-0,5	-0,2	0,5	1,8	2,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För 2012 beräknas ett underskott i det finansiella sparandet på 18 miljarder kronor eller 0,5 procent av BNP. Underskottet beräknas

minska till 8 miljarder kronor 2013 eller 0,2 procent av BNP. Både inkomsterna och utgifterna minskar som andel av BNP. En relativt kraftig minskning av utgifterna i relation till BNP under 2014–2016 leder till ett överskott i det finansiella sparandet som 2016 ökar till 2,6 procent av BNP (se tabell 10.6).

Från statens finansiella sparande till budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive effekten av värdeförändringar. Budgetsaldot visar statens lånebehov med omvänt tecken och påverkar därmed statsskulden.

Det finansiella sparandet påverkas inte av försäljningar och köp av finansiella tillgångar, t.ex. aktier, eller ökad utlåning eftersom sådana transaktioner inte förändrar den finansiella förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statsskulden av dessa transaktioner.

Tabell 10.7 Statens finansiella sparande och budgetsaldo

Miljarder kronor. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Finansiellt sparande	-4	-18	-8	21	75	114
<i>Till budgetsaldo</i>						
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	-7	-1	4	3	-9	-2
Periodisering av skatter	44	10	-10	1	4	6
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m. ¹	23	4	13	15	15	15
Övriga finansiella transaktioner m.m.	11	-13	-6	-3	-1	-2
Budgetsaldo	68	-19	-8	36	85	131

¹ För 2013–2016 antas aktieförsäljningarna uppgå till 15 miljarder kronor per år. För 2013 tillkommer ett kapitaltillskott till EIB som inte påverkar finansiellt sparande.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statens budget i flera avseenden från redovisningen i NR. Budgetsaldot redovisas exempelvis kassamässigt, medan NR tillämpar en periodiserad redovisning.¹⁵⁹ Denna skillnad

påverkar framför allt redovisningen av skatteintäkter och ränteutgifter.

År 2011 visade budgetsaldot på ett betydligt större överskott än det finansiella sparandet. De kassamässigt inbetalda skatterna blev 44 miljarder kronor högre än de prognostiserade debiterade skatteintäkterna. Det är en följd av att den kraftiga ökningen av skatteintäkterna på kapitalinkomster 2010 till stor del betalades som fyllnadsinbetalningar 2011. Försäljningar av aktier och extra aktieutdelningar tillgodoräknades budgetsaldot med 23 miljarder kronor, men påverkade inte det finansiella sparandet.

Även 2012 förstärks budgetsaldot av att de kassamässiga skatterna väntas bli högre än de debiterade skatteintäkterna och av extra aktieutdelningar. I motsatt riktning verkar övriga finansiella transaktioner, t.ex. lån till Riksbanken.

År 2013–2016 förstärks budgetsaldot, men inte det finansiella sparandet, av beräknings-tekniskt antagna försäljningar av statens aktieinnehav om 15 miljarder kronor per år (se tabell 10.7).

Statens budgetsaldo

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att under 2013 ta upp lån enligt 5 kap. budgetlagen (2011:203).

Beräkningen av Riksgäldskontorets nettoutlåning för 2013 enligt tabell 10.8 godkänns.

Beräkningen av den kassamässiga korrigeringen för 2013 enligt tabell 10.8 godkänns.

Enligt budgetlagen (2011:203) ska budgeten omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Ett budgetöverskott innebär ett motsvarande minskat lånebehov för staten och att statsskulden därigenom normalt minskar. Det motsatta förhållandet gäller vid ett budgetunderskott. För att statens budgetsaldo ska överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldskontorets nettoutlåning och en kassamässig korrigeringspost på utgiftssidan av statens budget.

¹⁵⁹ Den kassamässiga redovisningen innebär att transaktionerna (skatter och räntor) redovisas när betalningen sker. I NR periodiseras trans-

aktionerna till den tidpunkt de avser. Det innebär t.ex. att skatter redovisas på inkomståret i NR, oavsett när betalningen sker.

Statens budgetsaldo försämras 2012, men stärks på sikt

År 2011 visade statens budget ett överskott på 68 miljarder kronor. År 2012 och 2013 väntas budgetsaldot visa underskott om 19 miljarder kronor respektive 8 miljarder kronor. Budgetsaldot förstärks dock gradvis under hela prognosperioden och 2016 beräknas överskottet uppgå till 131 miljarder kronor. I tabell 10.8 och diagram 10.3 redovisas utvecklingen av saldot.

Tabell 10.8 Statens budgetsaldo 2011–2016

Miljarder kronor. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomster	872	814	830	878	933	982
Utgifter exkl. statsskuldräntor¹	767	787	809	815	817	829
Statsskuldräntor m.m.²	34	28	22	23	31	20
Riksgäldskontorets nettoutlåning³	2	17	5	3	0	2
<i>varav</i>						
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto)	-1	0	0	0	0	0
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-32	-33	-34	-36	-37	-39
Utbetalning av premiepensionsmedel	32	33	35	36	37	39
CSN, studielån	6	5	6	6	6	6
Investeringslån till myndigheter	1	1	1	1	1	1
Stabilitetsfonden	-4	-4	-5	-5	-5	-5
Kärnavfallsfonden	-9	9	0	0	0	0
Lån Riksbanken	-6	6	0	1	-1	0
Lån till andra länder	2	0	3	0	0	0
Nettoutlåning – infrastrukturinvesteringar ⁴	7	6	3	3	3	3
Tillfällig placering Apoteket AB	6	0	0	0	0	0
Övrigt, netto	0	-5	-3	-3	-3	-3
Kassamässig korrigerings^{5,6}	2	0	1	0	0	0
Statens budgetsaldo	68	-19	-8	36	85	131

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

¹ Inklusive förändring av anslagsbehållningar.

² Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

³ Riksgäldskontorets nettoutlåning för 2013 beräknas uppgå till 4 949 000 000 kronor.

⁴ Avser infrastruktur-lån (netto) för Trafikverket.

⁵ Den kassamässiga korrigeringen 2011 avser förskjutning av redovisning för Trafikverket och Försvarsmakten, korrigerings av anslagsavräkning för Försäkringskassan, EU-avgiftsbetalningar, ränteperiodisering, effekt av överföring av anslagsmedel och förfall av lån som staten övertagit från Venantius AB. De två sistnämnda posterna ingår också i prognosen för 2012 och 2013.

⁶ Den kassamässiga korrigeringen för 2013 beräknas uppgå till 751 000 000 kronor.

Källor: Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

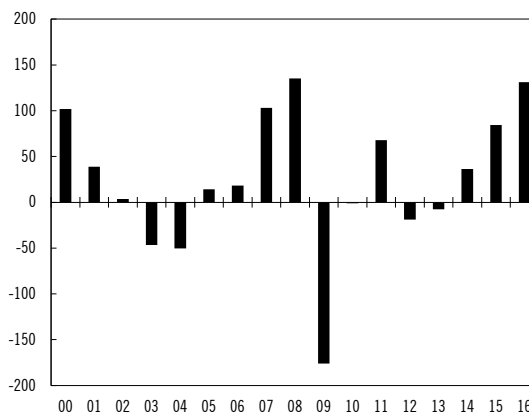
Varierande nivå på statsskuldräntorna

Utgifterna för statsskuldräntorna varierar mycket från år till år. Avgörande för ränteutgifternas nivå är statsskuldens storlek, inhemska och utländska räntenivåer och den svenska kronans växelkurs. Den upplåningsteknik som Riksgäldskontoret väljer kan på kort sikt få betydande effekter på ränteutgifterna, främst genom att utgifterna omfördelas över tiden, t.ex. genom över- eller underkurser i samband med emissioner av statsobligationer.

År 2011 ökade utgifterna för statsskuldräntor kraftigt; jämfört med 2010 var utgifterna 11 miljarder kronor högre. Ökningen berodde främst på valutakursförluster och kursförluster vid förtidsinlösen av lån. År 2012 beräknas ränteutgifterna också bli relativt höga, trots att marknadsräntorna är låga. Det beror främst på att Riksgäldskontoret kommer att introducera ett nytt tioårigt referenslån, vilket ger kassamässiga kursförluster om ca 5 miljarder kronor. År 2013 beräknas ränteutgifterna bli nära 6 miljarder kronor lägre än 2012. Det beror på att marknadsräntorna väntas vara fortsatt låga 2013, vilket ger lägre ränteutgifter för lån i svenska kronor och högre överkurser i samband med att Riksgäldskontoret emitterar nya lån. År 2015 kommer ränteutgifterna att öka till följd av att ett stort realobligationslån förfaller och en inflationskompensation om ungefär 9 miljarder kronor betalas ut. Bortsett från dessa tillfälliga effekter finns huvudsakligen två sinsemellan motverkande faktorer som påverkar ränteutgifterna mellan 2012 och 2016: låga men stigande marknadsräntor och en minskande statsskuld.

Diagram 10.3 Statens budgetsaldo 2000–2016

Miljarder kronor. Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Riksgäldskontorets nettoutlåning är tillfälligt hög
Riksgäldskontorets nettoutlåning är en post på budgetens utgiftssida som har stor betydelse för budgetsaldot. Nettoutlåningen innehåller såväl löpande statlig verksamhet – t.ex. studielånen – som tillfälliga poster, vilka oftast beslutas med kort varsel och därför är svårprognostiserade. På grund av dessa engångseffekter varierar nettoutlåningen kraftigt från år till år.

De senaste åren har nettoutlåningen varit hög till följd av extraordinära insatser som gjorts med anledning av finanskrisen, såsom Riksbankens lån för att stärka valutareserven och lån till länder med finansiella problem. Riksgäldskontorets nettoutlåning beräknas bli 17 miljarder kronor 2012. Ökningen av nettoutlåningen 2012 beror bl.a. på Kärnavfallsfondens obligationshantering, lån till Riksbanken, lån till infrastrukturinvesteringar och investeringslån till myndigheter.

I slutet av 2011 förföll en av Kärnavfallsfondens obligationer och nära 9 miljarder kronor placerades på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. I januari 2012 togs motsvarande belopp ut och en ny obligation tecknades. Detta minskade nettoutlåningen 2011 och ökade utlåningen 2012.

I februari 2012 lånade Riksbanken motsvarande 10 miljarder kronor i utländsk valuta genom Riksgäldskontoret. Anledningen till detta var att Riksbankens deltagande i Internationella valutafondens olika lånearrangemang hade ökat i omfattning de senaste åren, vilket inneburit att valutareserven tagits i anspråk. Riksgäldskontorets nettoutlåning påverkas dessutom av valutaeffekter på lånen till Riksbanken eftersom de är tecknade i euro och US-dollar. Lånen förfaller regelbundet till betalning och ersätts med nya lån, med bl.a. växelkurseffekter som följd. År 2012 påverkar lånen till Riksbanken nettoutlåningen med 6 miljarder kronor. År 2013 och 2015 beräknas valutakursvinster uppstå, medan det beräknas bli valutakursförluster 2014. Inget antagande om återbetalning av lånen görs i prognosen eftersom det är oklart när återbetalningen kommer att ske. När lånen återbetalas blir nettoutlåningen i motsvarande grad lägre, vilket leder till ett förbättrat budgetsaldo och en lägre statsskuld.

Riksdagen har efter förslag från regeringen beslutat om ett lån till Irland om högst 600 miljoner euro (prop. 2011/12:119, bet. 2011/12:FiU41, rskr. 2011/12:209). Detta lån

antas i prognosen belasta nettoutlåningen 2012 och 2013. År 2009–2011 lånade Island 495 miljoner euro, motsvarande 4,6 miljarder kronor, från svenska staten. Island gjorde förtida återbetalningar av sitt lån 2012 om 290 miljoner euro (2,6 miljarder kronor). Den första ordinarie återbetalningen kommer att ske 2018.

År 2013 beräknas nettoutlåningen bli ca 5 miljarder kronor, för att sedan minska ytterligare 2014–2016.

Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter

År 2011 beräknas engångseffekter ha påverkat budgetsaldot positivt med 36 miljarder kronor (se tabell 10.9). Försäljningar av statliga aktieinnehav i bl.a. Nordea Bank AB förbättrade budgetsaldot med nära 23 miljarder kronor. Kärnavfallsfondens tillfälliga insättning om knappt 9 miljarder kronor på Riksgäldskontorets räntekonto påverkade budgetsaldot positivt. Även Riksgäldskontorets upplåning till Riksbanken påverkade budgetsaldot positivt 2011.

År 2012 beräknas engångseffekter påverka budgetsaldot negativt med 11 miljarder kronor. Kärnavfallsfondens uttag om knappt 9 miljarder kronor påverkar budgetsaldot negativt 2012. Även Riksgäldskontorets upplåning till Riksbanken påverkar budgetsaldot negativt. I motsatt riktning verkar de extra utdelningar som gjorts från Sveaskog AB (4 miljarder kronor), Svensk Bilprovning AB (0,5 miljarder kronor) och Apoteksgruppen AB (0,2 miljarder kronor). Dock har ett kapitaltillskott till Ersättningsmark AB inneburit en utgift om 1 miljard kronor, varför summan av extraordinära utdelningar och kapitaltillskott beräknas förbättra budgetsaldot med 4 miljarder kronor 2012.

År 2013–2016 beräknas de årliga större engångseffekterna förbättra budgetsaldot med mellan 9 och 16 miljarder kronor. För dessa år görs, som tidigare nämnts, ett beräknings-tekniskt antagande om försäljningar av aktier i statliga bolag. För 2013–2016 antas dessa försäljningsinkomster uppgå till 15 miljarder kronor per år. I denna proposition föreslås Sverige bidra med ett kapitaltillskott om 2,5 miljarder kronor till Europeiska investeringsbanken i syfte att öka bankens utlåningskapacitet, vilket försämrar budgetsaldot med motsvarande belopp. År

2014–2016 finns inga antaganden om extra-utdelningar eller kapitaltillskott.

Tabell 10.9 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2011–2016

Miljarder kronor. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Statens budgetsaldo	68	-19	-8	36	85	131
Större engångseffekter	-36	11	-9	-14	-16	-15
Varav						
Försäljning av statligt aktieinnehav	-23	0	-15	-15	-15	-15
Extra utdelningar m.m. ¹	-6	-4	3	0	0	0
Tillfällig placering Apoteket AB	6	0	0	0	0	0
Kärnavfallsfonden	-9	9	0	0	0	0
Lån till Riksbanken ²	-6	6	0	1	-1	0
Lån till andra länder	2	0	3	0	0	0
Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter	32	-8	-17	22	69	116

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

¹ Summan av extra utdelningar och kapitaltillskott.

² Avser Riksbankens lån i Riksgäldskontoret.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

10.2.2 Ålderspensionssystemet

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick 2011 till 19 miljarder kronor eller 0,5 procent av BNP (se tabell 10.10). År 2011–2016 är avgifterna lägre än pensionsutbetalningarna, vilket framför allt förklaras av att de stora årskullarna födda på 1940-talet går i pension. År 2011 och 2012 är dock direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar tillräckligt stor för att täcka avgiftsunderskottet. År 2013 väntas avgiftsunderskottet öka med ca 10 miljarder kronor och bedöms då vara så stort att kapitalavkastningen inte räcker för att täcka underskottet, vilket innebär att det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet väntas bli negativt. Det finansiella sparandet bedöms även under återstoden av prognosperioden vara svagt negativt.

Tabell 10.10 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Avgifter	217	223	228	238	249	259
Pensioner	220	236	254	260	272	287
Avgiftsöverskott	-3	-13	-26	-21	-23	-27
Räntor, utdelningar	26	23	20	23	25	28
Förvaltningsutgifter m.m.	-4	-4	-4	-4	-4	-4
Finansiellt sparande	19	6	-9	-3	-2	-4
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,5</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>

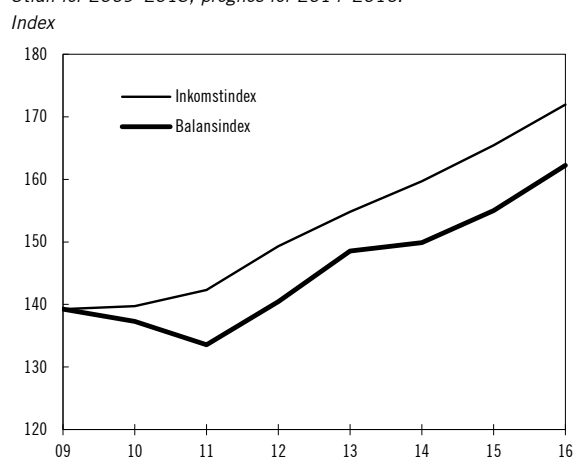
Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Alla inkomstpensioner och tilläggs-pensioner efter 65 års ålder är följsamhetsindexerade. I ett läge då pensionssystemets finanser är i balans bygger följsamhetsindexeringen på förändringen av inkomstindex. Om balanstalet understiger 1,0000, dvs. om pensionssystemets skulder överstiger systemets tillgångar, aktiveras balanseringen. Balanseringen är ett sätt att, genom en justering av indexeringen, säkerställa att pensionssystemets utgifter inte långsiktigt överstiger dess inkomster. Detta sker genom att pensionerna bestäms utifrån förändringen av ett balansindex istället för ett inkomstindex.

Diagram 10.4 Utvecklingen av inkomstindex och balansindex

Utfall för 2009–2013, prognos för 2014–2016.



Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar

Balansindexet beror på utvecklingen av inkomstindexet och balanstalets storlek. Balanseringen är aktiverad så länge balansindexet understiger inkomstindexets nivå.

Balanseringen förväntas vara aktiverad under hela prognosperioden (se diagram 10.4). Detta innebär att pensionerna stiger med mer än

utvecklingen av inkomstindex om balanstalet överstiger 1,0000. Eftersom balanstalet för 2012 och 2013 överstiger 1,0000, ökar balansindex mer än inkomstindex under dessa år. Omvänt väntas en svagare ökning av balansindex 2014 och 2015. År 2016 väntas åter balanstalet överstiga 1,0000 (se tabell 10.11).

Tabell 10.11 Inkomstindex, balanstal och balansindex

Procentuell förändring om annat ej anges, Utfall för 2011–2013, prognos för 2014–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inkomstindex	1,9	4,9	3,7	3,2	3,6	3,9
Balansindex	-2,7	5,2	5,8	0,9	3,4	4,7
Följsamhetsindexering ¹	-4,3	3,5	4,1	-0,7	1,8	3,0
Balanstal²	0,9549	1,0024	1,0198	0,9782	0,9984	1,0071

¹ Följsamhetsindexering innebär att inkomst- och tilläggspensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex (eller balansindex) minus normen 1,6 procent. Normen motsvarar det förskott som läggs till pensionen när den beviljas.

² Balaanstalet uttrycker inte procentuell förändring, utan anger systemets tillgångar i förhållande till dess skulder.

Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

10.2.3 Kommuner och landsting

Det finansiella sparandet för kommuner och landsting 2011 blev sammantaget -10 miljarder kronor, vilket motsvarar -0,3 procent av BNP. Det är en kraftig minskning jämfört med 2010, då det finansiella sparandet uppgick till 6 miljarder kronor. Försämringen jämfört med 2010 beror bl.a. på att de tillfälliga statsbidragen, som betalades ut i samband med finanskrisen som inleddes under 2008, trappades ned. Samtidigt ökade utgifterna för kommunal konsumtion och investeringar relativt kraftigt 2011. Det ekonomiska resultatet före extraordinära poster uppgick till 7 miljarder kronor 2011 (se tabell 10.12).

Den förväntade avmattningen av tillväxten i ekonomin under andra halvåret 2012 medför att det kommunala skatteunderlaget växer svagare 2012 än 2011. Statsbidragen minskar något till följd av den slutliga utfasningen av de tillfälliga statsbidragen. Detta kompenseras av att AFA Försäkring betalar tillbaka försäkringspremier på preliminärt ca 12 miljarder kronor avseende 2007 och 2008. Kommunsektorns inkomster beräknas öka med närmare 4 procent mellan 2011 och 2012.

Konsumtionsutgifterna, som växte starkt med över 2 procent i fasta priser 2011, väntas öka långsammare 2012. Även utgifterna för investeringar bedöms växa långsammare 2012 än 2011.

Den sammantagna effekten av inkomst- och utgiftsutvecklingen blir mot denna bakgrund att det finansiella sparandet stärks, men fortfarande är negativt 2012. Det ekonomiska resultatet ökar i ännu större utsträckning, vilket beror på att resultatet 2011 belastades av den redovisade engångseffekten på pensionsskulden, som följde av att diskonteringsräntan sänktes (se avsnitt 9.3).

Tabell 10.12 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totala inkomster	810	841	862	892	925	961
<i>procent av BNP</i>	23,2	23,4	23,1	22,7	22,4	22,2
Inkomstskatter	540	562	585	609	639	667
Kommunal fastighetsavgift	14	16	16	16	16	17
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	136	134	139	141	138	139
<i>skatter och bidrag som procent av BNP</i>	19,8	19,8	19,8	19,5	19,2	19,0
Övriga inkomster	119	130	123	126	132	138
varav moms	51	53	54	55	57	58
Totala utgifter	821	842	868	897	929	963
<i>procent av BNP</i>	23,5	23,4	23,2	22,8	22,5	22,2
Konsumtionsutgifter	680	698	721	746	772	801
<i>Procentuell utveckling löpande priser</i>	4,2	2,7	3,3	3,5	3,4	3,7
Övriga utgifter	141	144	147	150	157	162
Finansiellt sparande	-10	-1	-6	-4	-3	-2
<i>procent av BNP</i>	-0,3	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Resultat före extra ordinära poster	7	17	11	12	12	13

Anm.: Skatter och bidrag som andel av BNP inkluderar inkomster från den kommunala fastighetsavgiften. Faktisk utveckling av statsbidrag.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

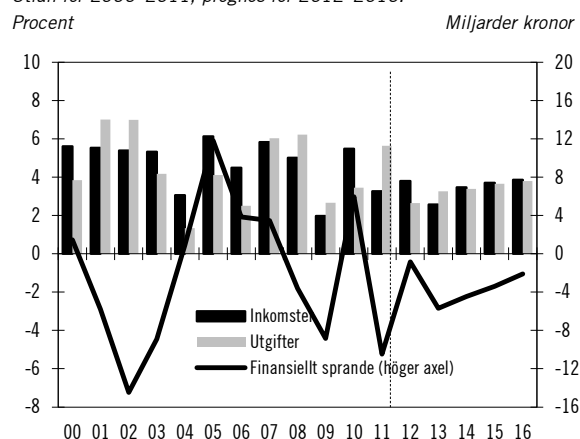
För 2013 är det återigen skatteunderlagets tillväxt som beräknas hålla uppe inkomstutvecklingen i kommunsektorn. De totala inkomsterna väntas öka med endast 2,4 procent. Det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet beräknas därför återgå till en mera normal nivå.

Då arbetsmarknaden successivt förbättras, stärks de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting fram t.o.m. 2016. Detta bidrar till att sektorns totala inkomster sammantaget beräknas öka med 3,5–4,0 procent per år 2014–2016 (se diagram 10.5). I enlighet med prognosprincipen (avsnitt 9) antas

konsumtionsutgifterna i kommuner och landsting följa inkomstutvecklingen under perioden. Det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet förstärks därmed något fram t.o.m. 2016.

Diagram 10.5 Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter samt finansiella sparande

Utfall för 2000–2011, prognos för 2012–2016.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

10.3 Den ekonomiska ställningen och skuldutvecklingen

Den ekonomiska ställningen

Den offentliga sektorns finansiella ställning är stark.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet uppgick 2011 till 643 miljarder kronor, vilket motsvarade 18,4 procent av BNP. Enligt NR redovisas detta mått exklusive statens och större delen av den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensions-systemet, inte heller i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet ligger i huvudsak i AP-fonderna, medan staten har en nettoskuld.

Diagram 10.6 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sedan 2005 är den finansiella förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna (se diagram 10.6). Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna. Den finansiella förmögenheten minskade 2011 med motsvarande 2,5 procent av BNP. Till minskningen bidrog värdeförändringar m.m. med 1,7 procentenheter. Den relativt starka ökningen av BNP reducerade förmögenheten som andel av BNP med 1 procentenhet (se tabell 10.13).

Tabell 10.13 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Staten	-8,5	-8,6	-8,5	-7,5	-5,3	-2,5
Ålderspensions-systemet	24,7	24,1	23,0	21,8	20,7	19,6
Kommunsektorn	2,2	2,1	1,9	1,7	1,5	1,4
Offentlig sektor	18,4	17,7	16,5	15,9	16,9	18,6
Förändring	-2,5	-0,7	-1,3	-0,5	0,9	1,7
Bidrag till förändringen						
Finansiellt sparande	0,1	-0,3	-0,6	0,3	1,7	2,5
Värdeförändringar m.m.	-1,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Nominell BNP-förändring	-1,0	-0,5	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8

Anm.: Finansiella förmögenheten redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaper.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förmögenheten fortsätter att minska i förhållande till BNP 2012–2014. År 2012 och 2013 minskar förmögenheten även nominellt till följd av underskottet i det finansiella sparandet. För

2014 räcker inte överskottet i det finansiella sparandet till för att kompensera den negativa effekt på förmögenheten som andel av BNP som följer av att BNP ökar. År 2015 och 2016 är bidraget från det finansiella sparandet till förmögenheten som andel av BNP större än det negativa bidraget från BNP. År 2016 beräknas den finansiella förmögenheten uppgå till 806 miljarder kronor, motsvarande 18,6 procent av BNP.

Mellan 2011 och 2016 beräknas den finansiella förmögenheten öka med 163 miljarder kronor, vilket i stort sett följer av det ackumulerade finansiella sparandet. I prognosen ingår inga andra värdeförändringar utöver de förutsedda valutakursförändringarnas effekt på statskulden.

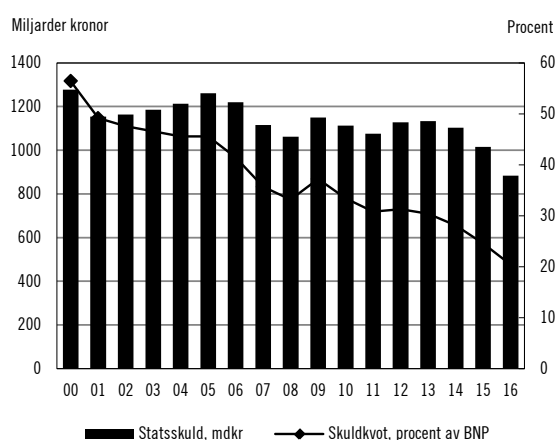
Skuldutvecklingen

Statsskulden minskar

Den konsoliderade statsskulden beräknas uppgå till 1 128 miljarder kronor år 2012, vilket är en ökning med 52 miljarder kronor jämfört med 2011. Ökningen är dock främst en effekt av vissa förändringar i redovisningen av statsskulden (se utförlig beskrivning nedan). Den officiella statsskulden för 2011 och tidigare år följer den gamla redovisningen. I och med den nya definitionen höjs nivån på statsskulden med ca 50 miljarder kronor fr.o.m. 2012. Rensat för denna effekt ökar statsskulden med ca 2 miljarder kronor 2012 jämfört med 2011.

Diagram 10.7 Statsskuldens utveckling 2000–2016

Utfall t.o.m. 2011, prognos för 2012–2016



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

År 2013 beräknas statsskulden öka marginellt med 6 miljarder kronor till 1 134 miljarder kronor. Från och med 2014 bidrar de snabbt växande budgetöverskotten till att statsskulden minskar, både nominellt och uttryckt som andel av BNP. I slutet av 2016 beräknas skuldkvoten, dvs. den konsoliderade statsskulden som andel av BNP, uppgå till 20,4 procent. Utöver konjunkturåterhämtningen bidrar även ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av statens innehav av aktier i bolag till att statsskulden minskar. De antagna försäljningarna minskar lånebehovet med 15 miljarder kronor per år 2013–2016, sammanlagt 60 miljarder kronor.

Tabell 10.14 Statsskuldens förändring 2011–2016

Miljarder kronor. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Okonsoliderad statsskuld vid ingången av året	1 151	1 108	1 169	1 176	1 146	1 059
Förändring av okonsoliderad statsskuld	-43	61	7	-23	-30	-87
varav:						
Lånebehov ¹	-68	19	8	-36	-85	-131
Skulddispositioner m.m. ²	24	42	-1	7	-2	0
Okonsoliderad statsskuld³	1 108	1 169	1 176	1 146	1 059	928
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	-32	-41	-42	-43	-44	-45
Statsskuld vid årets slut⁴	1 075	1 128	1 134	1 103	1 015	883
Statsskuld förändring ⁵	-37	52	6	-31	-88	-132
Statsskuld i procent av BNP	30,8	31,3	30,4	28,1	24,6	20,4

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

¹ Identiskt med statens budgetsaldo med omvänt tecken.

² Utgörs bl.a. av ny redovisningsmetod.

³ I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.

⁴ Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.

⁵ Avser statsskuld förändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Förändrade redovisningsprinciper för statsskulden

I januari 2012 genomförde Riksgäldskontoret förändringar i redovisningen av statsskulden. Syftet med förändringarna var att uppnå en mer konsekvent och tydlig redovisning. Förändringarna medför att den redovisade skulden blir något större eftersom man i beräkningarna numera också inkluderar utestående säkerheter och s.k. omvända repor i svenska statspapper. Förändringarna i redovisningen av statsskulden innebär inte att statens faktiska skuldsättning

förändras. Statsskuld räntorna, budgetsaldot och det finansiella sparandet påverkas inte. Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden, påverkas inte heller eftersom dessa poster sedan tidigare ingår i detta skuldmått.

Den nya definitionen av statsskulden innebär att skulden i början av 2012 var nära 50 miljarder kronor högre än enligt den tidigare definitionen. Mätt som andel av BNP motsvarar det nära 1,5 procent. Den officiella nivån på statsskulden 2011 och tidigare kommer inte att ändras med den nya definitionen.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld är låg

Den konsoliderade bruttoskulden, den s.k. Maastrichtskulden, definieras av EU-regler och används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser. För svenska förhållanden innebär definitionen att skulden består av statskulden och den kommunala sektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

Inför Sveriges EU-inträde den 1 januari 1995 uppgick den konsoliderade bruttoskulden till 1 216 miljarder kronor, vilket motsvarade 72 procent av BNP. Sedan dess har det nominella värdet på skulden varierat, för att vid utgången av 2011 uppgå till 1 341 miljarder kronor. Skulden ökade således mellan 1994 och 2011 med 125 miljarder kronor, trots att överskotten i det finansiella sparandet ackumulerat 1995–2011 uppgick till 146 miljarder kronor. Det berodde huvudsakligen på att överskotten i AP-fonderna investerades i aktier och andra tillgångar, samtidigt som fonderna minskade sitt innehav av statsobligationer.

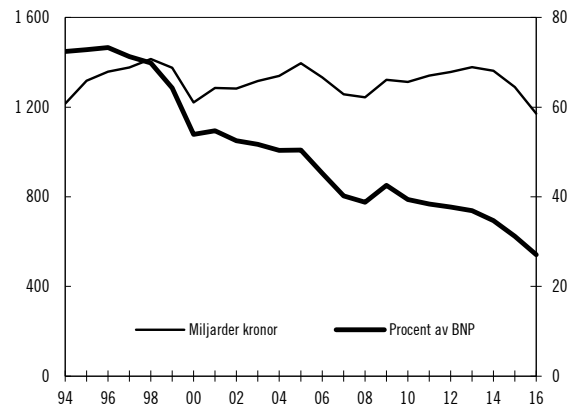
Som andel av BNP har emellertid skulden minskat kraftigt och uppgick vid utgången av 2011 till 38,4 procent av BNP (skuldkvoten), vilket kan jämföras med referensvärdet inom EU på högst 60 procent av BNP (se diagram 10.8).

Diagram 10.8 Den konsoliderade bruttoskulden

Utfall för 1994–2011, prognos för 2012–2016.

Miljarder kronor

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av skulden beror på det finansiella sparandet, som kan fördelas på primärt sparande och ränteutgifter, samt det s.k. stock-flödet. Detta flöde utgörs av finansiella transaktioner och periodiseringar som inte påverkar det finansiella sparandet. Mellan 2010 och 2011 ökade skulden nominellt, men minskade med 1 procent som andel av BNP. Det finansiella sparandet gav ett bidrag till minskningen av skuldkvoten på 0,3 procentenheter, medan stock-flödet bidrog till en ökning av skulden med 1,1 procentenheter. Periodiseringar av skatter och räntor samt försäljningar av aktier bidrog till att minska skulden. Detta motverkades av en ökning av finansiella tillgångar, bl.a. genom att den kommunala sektorns utlåning till kommunala bolag ökade kraftigt. Den relativt starka BNP-ökningen bidrog till en minskning av skuldkvoten med 1,8 procentenheter (se tabell 10.15).

Skulden ökar något nominellt 2012 och 2013, men minskar som andel av BNP. Från och med 2014 minskar skulden även nominellt. Det beror på att överskotten i det finansiella sparandet fr.o.m. 2014 till övervägande del består av statens sparande, som därmed bidrar till att minska skulden. Det beräkningstekniska antagandet om försäljningar av statens aktieinnehav ger ytterligare bidrag till amorteringar av skulden. Sammantaget beräknas skulden minska med 169 miljarder kronor mellan 2011 och 2016. Som andel av BNP minskar skulden under prognosperioden till 27,1 procent av BNP 2016.

Tabell 10.15 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen

Procent av BNP, om annat ej anges. Utfall för 2011, prognos för 2012–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Miljarder kronor	1 341	1 356	1 378	1 363	1 290	1 172
procent av BNP	38,4	37,7	36,9	34,7	31,2	27,1
Förändring	-1,0	-0,7	-0,8	-2,2	-3,5	-4,1
<i>Bidrag till förändringen</i>						
Primärt finansiellt sparande	-1,3	-0,8	-0,5	-1,4	-2,7	-3,4
Ränteutgifter (EDP)	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9
Stock-flöde	1,1	0,3	0,1	0,0	0,0	-0,2
Periodisering av räntor och skatter	-0,3	-0,3	0,0	-0,1	0,2	-0,1
Försäljning av aktier m.m.	-0,7	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3
Övrigt	2,1	0,6	0,5	0,5	0,2	0,2
Nominell BNP-förändring	-1,8	-1,1	-1,4	-1,8	-1,7	-1,4

Anm.: Ränteutgifterna redovisade inklusive effekten av skuldbytesavtal (s.k. swappar).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

10.4 Jämförelse med 2012 års ekonomiska vårproposition

10.4.1 Den offentliga sektorns finanser

För 2012 har det finansiella sparandet reviderats ned med 2 miljarder kronor jämfört med prognosen i 2012 års ekonomiska vårproposition. Inkomsterna har reviderats upp till följd av att återbetalningen från AFA till den kommunala sektorn på preliminärt ca 12 miljarder kronor inte var känd när vårpropositionen beslutades. I övrigt har inkomsterna reviderats ned och utgifterna reviderats upp.

För 2013–2016 har det finansiella sparandet reviderats ned med ca 1 procent av BNP per år och den finansiella ställningen beräknas bli svagare än vad som beräknades i 2012 års ekonomiska vårproposition. Det lägre finansiella sparandet beror till drygt hälften på de reformer som föreslås i denna proposition.

Tabell 10.16 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor, procent av BNP.

	2012	2013	2014	2015	2016
Finansiellt sparande i 2012 års ekonomiska vårproposition	-10	13	60	122	157
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>1,6</i>	<i>3,0</i>	<i>3,7</i>
<i>Förändringar</i>					
Inkomster	5	-13	-17	-15	-11
Skatter	0	-12	-13	-12	-7
Staten	-3	-15	-15	-13	-7
Ålderspensions-systemet	1	0	0	0	0
Kommunsektorn	1	2	2	1	0
Övriga inkomster	6	-1	-3	-4	-4
Utgifter	8	23	30	36	38
Kommunal konsumtion	1	4	5	3	3
Ålderspensioner	0	2	1	2	1
Övriga primära utgifter	7	20	26	26	31
Ränteutgifter	-1	-2	-1	5	2
Finansiellt sparande	-2	-36	-47	-52	-49
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,1</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,3</i>	<i>-1,2</i>
Staten	-8	-33	-46	-51	-49
Ålderspensions-systemet	0	-3	-1	-1	-1
Kommunsektorn	6	-1	0	1	1
Finansiellt sparande i budgetpropositionen för 2013	-13	-23	13	70	108
<i>procent av BNP</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,3</i>	<i>1,7</i>	<i>2,5</i>

Källa: Egna beräkningar.

För 2013–2016 har den offentliga sektorns skatteintäkter reviderats ned, huvudsakligen till följd av de skatteförändringar som föreslås i denna proposition. Därtill har intäkterna från skatt på kapital reviderats ned av andra skäl än regeländringar, vilket ytterligare påverkar statens skatteintäkter och finansiella sparande. Intäkterna från skatt på arbete har dock reviderats upp, vilket medför att de kommunala skatteintäkterna reviderats upp. De kommunala konsumtionsutgifterna har höjts i motsvarande grad, vilket innebär att revideringen av den kommunala sektorns finansiella sparande är liten. Ålderspensionerna har reviderats upp, vilket bidrar till en nedrevidering av det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet. Övriga primära utgifter har reviderats upp, devis till

följd av de reformer som föreslås i denna proposition (se tabell 10.16).

Nedrevideringen av det finansiella sparandet 2013–2016 har bidragit till att den offentliga sektorns finansiella nettoställning har reviderats ned med 184 miljarder kronor, och att den konsoliderade bruttoskulden reviderats upp med 207 miljarder kronor för 2016, jämfört med beräkningen i vårpropositionen (se tabell 10.17).

Tabell 10.17 Offentliga sektorns finansiella ställning
Aktuell prognos och förändringar jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor, procent av BNP.

	2012	2013	2014	2015	2016
2012 års ekonomiska vårproposition					
Nettoställning	635	652	711	832	989
procent av BNP	17,9	17,6	18,3	20,3	23,1
Konsoliderad skuld	1 335	1 309	1 236	1 126	964
procent av BNP	37,7	35,4	31,8	27,5	22,5
Förändringar					
Nettoställning	2	-38	-84	-135	-184
Konsoliderad skuld	21	69	127	163	207
Budgetpropositionen för 2013					
Nettoställning	637	614	626	697	806
procent av BNP	17,7	16,5	15,9	16,9	18,6
Konsoliderad skuld	1 356	1 378	1 363	1 290	1 172
procent av BNP	37,7	36,9	34,7	31,2	27,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

10.4.2 Statens budgetsaldo

Jämfört med bedömningen i 2012 års ekonomiska vårproposition är prognosen för budgetsaldot kraftigt nedreviderad samtliga år 2012–2016. Till största delen är det ökade utgifter som förklarar förändringen, framförallt 2013–2016, då utgifterna beräknas bli 24–36 miljarder kronor högre per år jämfört med bedömningen i vårpropositionen.

Jämfört med vårpropositionen har inga större revideringar gjorts på statsskuld räntorna avseende 2013–2016. Däremot bedöms ränteutgifterna 2012 bli 9 miljarder kronor högre än vad som beräknades i vårpropositionen. Revideringen beror på att vissa valutakursförluster blev större än beräknat samt på högre förväntade kursförluster i samband med introduktionen av det nya tioåriga referenslånet i oktober 2012.

Riksgäldskontorets nettoutlåning beräknas bli 3 miljarder kronor högre 2012 och 2013 jämfört med bedömningen i vårpropositionen. Revideringen förklaras huvudsakligen av att regeringen har höjt prognosen för myndigheternas räntekonton med 4 miljarder kronor varje år på grund av att utfallet blivit högre än förväntat. Det finns dock motverkande faktorer som minskar nettoutlåningen 2012; den viktigaste är att Island gjorde en förtida återbetalning av sitt lån om 188 miljoner euro (motsvarande 1,7 miljarder kronor) i juni 2012.

Tabell 10.18 Förändring av statens budgetsaldo 2012–2016 jämfört med 2012 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor

	2012	2013	2014	2015	2016
Statens budgetsaldo i 2012 års ekonomiska vårproposition	12	35	90	123	177
Inkomster	-22	-19	-24	-14	-10
Statens skatteinkomster	-5	-22	-22	-12	-8
Övriga inkomster	-18	2	-3	-2	-2
Utgifter m.m.	8	24	30	25	36
Utgifter exkl. statsskuld räntor	-3	21	26	26	32
Statsskuld räntor	9	-1	4	0	4
Riksgäldskontorets nettoutlåning m.m.	3	3	1	-1	0
Kassamässig korrigering	0	0	0	0	0
Förändring av statens budgetsaldo	-31	-43	-53	-39	-46
Statens budgetsaldo i budgetpropositionen för 2012	-19	-8	36	85	131

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

Källa: Egna beräkningar.

Inkomsterna beräknas bli 22 miljarder kronor lägre 2012, 19 miljarder kronor lägre 2013, 24 miljarder kronor lägre 2014, 14 miljarder kronor lägre 2015 och 10 miljarder kronor lägre 2016 än vad som bedömdes i vårpropositionen. Lägre skatteinkomster förklarar merparten av nedrevideringarna. Inkomsterna från skatt på kapital beräknas minska kraftigt, dels på grund av regeringens förslag om sänkt bolagsskatt, dels på grund av något lägre vinster för företagen. Även statens övriga inkomster beräknas bli lägre, främst 2012, vilket huvudsakligen beror på en förändring i det beräkningstekniska antagandet om försäljningar av innehav i statliga bolag. I vårpropositionen antogs dessa försäljningsinkomster inbringa 15 miljarder kronor per år 2012–2016. I denna proposition antas i stället att det inte blir några inkomster från försäljningar

2012, men antagandet om 15 miljarder kronor per år 2013–2016 kvarstår (se tabell 10.18).

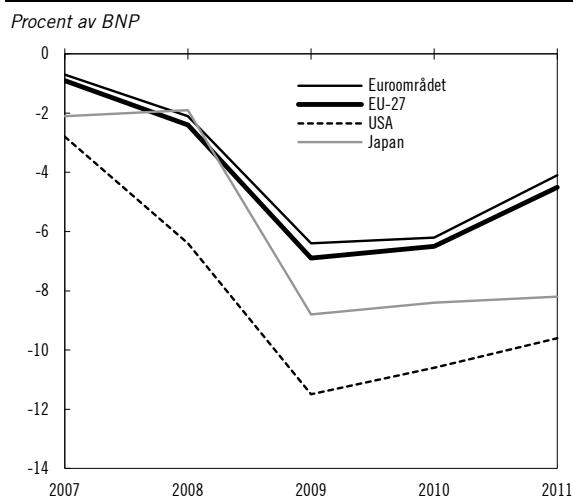
Sammanfattningsvis påverkas budgetsaldot kraftigt av de reformer på utgifts- och inkomstsidan som regeringen presenterar i denna proposition. Dessa reformer försämrar budgetsaldot med ca 24–27 miljarder kronor 2013–2016 jämfört med bedömningen i vårpropositionen.

10.5 Offentliga sektorns finansiella sparande och skuld i EU, Japan och USA

Stora underskott

Den finansiella krisen har medfört en kraftig försämring av de offentliga finanserna inom EU. Mellan 2007 och 2010 försämrades den offentliga sektorns finansiella sparande med ca 5,5 procent av BNP för EU och euroområdet. Efter en viss förbättring under 2011 uppgick underskottet i det finansiella sparandet för EU som helhet till 4,5 och för euroområdet till 4,1 procent av BNP. Underskott över 8 procent av BNP noterades för Irland, Grekland, Spanien och Storbritannien. Endast åtta länder klarade 2011 underskottsgränsen inom EU på 3 procent av BNP.

Diagram 10.9 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2007–2011 i EU, Japan och USA



Källa: EU-kommissionen.

Enligt EU-kommissionens vårprognos väntas underskottet inom EU minska 2012, men underskottet beräknas ändå bli högre än 3 procent av BNP såväl för euroområdet som för EU som helhet. För Japan och USA har de offentliga

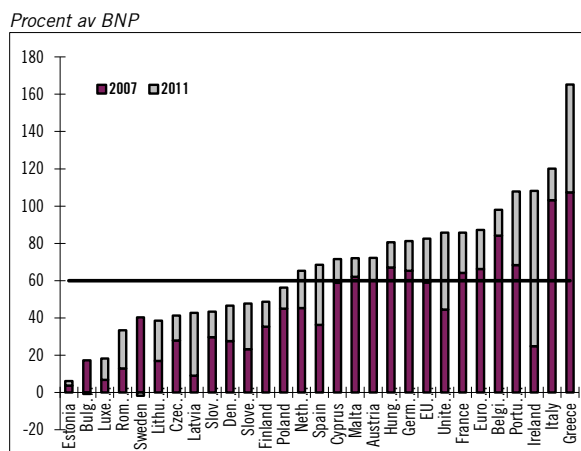
finanserna försämrats ännu kraftigare än för EU. År 2011 uppgick underskottet i Japan till 8,2 procent och i USA till 9,6 procent av BNP (se diagram 10.9).

Hög och ökande skuld i EU-ländernas offentliga sektor

Stöd i form av lån och kapitaltillskott främst till det finansiella systemet har medfört att den offentliga sektorns skuld i EU ökat mer än vad som följt av underskotten i det finansiella sparandet. För EU som helhet ökade skulden mellan 2007 och 2011 med 23,5 procent av BNP till 82,5 procent av BNP. För euroområdet uppgick skulden 2011 till 87,2 procent av BNP. Mellan 2007 och 2011 ökade skuldkvoten för alla EU-länder med undantag för Sverige och Bulgarien. För Grekland uppgick skulden 2011 till 165 procent av BNP. Även för Irland, Italien och Portugal överstiger skulderna 100 procent av BNP. Med den något annorlunda definition av den offentliga sektorns skuld, som används av OECD, uppgick skulden 2011 för USA till 102,7 och för Japan till 205,5 procent av BNP. Motsvarande skuld för euroområdet uppgick 2011 till 95,1 och för Sverige till 48,7 procent av BNP.

De beräknade fortsatta underskotten i det finansiella sparandet bidrar till att skuldkvoten fortsätter att öka 2012 såväl för EU som för USA och Japan. För EU bedöms emellertid 13 länder 2012 fortfarande ha skulder som ligger under referensvärdet på 60 procent av BNP (se diagram 10.10).

Diagram 10.10 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld 2007 och 2011 i EU



Källa: EU-kommissionen.

11

Lån, garantier och beställningsbemyndiganden



11 Lån, garantier och beställningsbemyndiganden

Sammanfattning

- Den totala låneramen för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet föreslås uppgå till 36,8 miljarder kronor 2013, vilket är en ökning med 2,5 miljarder kronor jämfört med 2012.
- Den totala kreditramen för rörelsekapital föreslås 2013 uppgå till 17,7 miljarder kronor, vilket är en minskning med 3,2 miljarder kronor jämfört med 2012.
- För 2013 föreslår regeringen beställningsbemyndiganden som uppgår till totalt 339,5 miljarder kronor, vilket är en ökning med 48,7 miljarder kronor jämfört med 2012.

11.1 Finansiering av anläggningstillgångar och rörelsekapital

Enligt 7 kap. 1 § budgetlagen (2011:203) beslutar riksdagen årligen om en total låneram i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet. Vidare beslutar riksdagen enligt 7 kap. 4 § samma lag årligen om en total kreditram i Riksgäldskontoret för att täcka behovet av rörelsekapital i statens verksamhet enligt.

11.1.1 Låneramar för 2013

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att för 2013 besluta om lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet som inklusive tidigare gjord upplåning uppgår till högst 36 800 000 000 kronor.

I tabell 11.1 redovisas de för varje utgiftsområde beräknade sammanlagda låneramarna för investeringar i anläggningstillgångar i statens verksamhet för 2013. Den totala låneramen avser summan av lån för detta ändamål som regeringen och myndigheterna under regeringen högst får ha i Riksgäldskontoret under 2013.

Beloppen för respektive utgiftsområde är preliminära eftersom regeringen normalt fattar beslut om respektive myndighets låneram i samband med regleringsbrev. Beloppet per respektive utgiftsområde innefattar också tidigare tagna lån.

Regeringen beräknar att det behövs en total låneram på 36,8 miljarder kronor för 2013, varav ca 0,2 miljarder kronor inledningsvis inte kommer att fördelas till myndigheterna.

Jämfört med den låneram som riksdagen har beslutat för 2012 innebär förslaget till låneram för 2013 en ökning med 2,5 miljarder kronor eller 7,3 procent. Den genomsnittliga öknings-takten för låneramen 2003–2012 har uppgått till ca 4,4 procent per år.

Den förhållandevis kraftiga ökningstakten 2013 kan härledas till fyra utgiftsområden: utgiftsområde 4 Rättsväsendet behöver en utökad låneram på ca 500 miljoner kronor till följd av nya principer för upptagning av lån för anläggningstillgångar under uppbyggnad, utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap behöver en utökad låneram på ca 350 miljoner kronor för den fortsatta utbyggnaden av det integrerade resurs- och ekonomiledningssystemet (PRIO). På utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning behövs en utökad låneram på ca 550 miljoner kronor på grund av utökad satsning på forskningsinfrastrukturen. Avslutningsvis ökas låneramen för utgiftsområde 22 Kommunikationer med ca 550 miljoner kronor, av vilken en stor del förklaras av Trafikverkets övertagande av Affärsverket Statens Järnvägars fordonsverksamhet.

Myndigheternas totala skuld avseende investeringar i anläggningstillgångar uppgick vid halvårsskiftet 2012 till 27,0 miljarder kronor, vilket är ca 1,1 miljarder kronor mer än vid samma tidpunkt 2011.

Tabell 11.1 Låneram för 2013

Miljoner kronor

Utgiftsområde ¹	Ram 2012 i regleringsbrev	Skuld 30/6 2012	Låneram 2013
1 Rikets styrelse ²	1 281	983	1 301
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ³	627	426	730
3 Skatt, tull och exekution	1 620	1 185	1 640
4 Rättsväsendet	5 393	4 304	5 916
5 Internationell samverkan	23	12	8
6 Försvar och samhällets krisberedskap	8 872	8 041	9 216
7 Internationellt bistånd	147	69	114
8 Migration	258	242	285
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	377	143	432
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	2 015	1 608	2 012
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	215	137	200
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	4	2	4
13 Integration och jämställdhet	8	3	8
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	644	286	502
15 Studiestöd	140	61	140
16 Utbildning och universitetsforskning	6 140	4 577	6 591
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	674	466	670
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	514	274	498
20 Allmän miljö- och naturvård	208	130	214
21 Energi	24	14	26
22 Kommunikationer	3 439	2 515	4 249
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1 433	1 306	1 643
24 Näringsliv	258	170	250
Ej fördelat	36		150
Summa	34 350	26 955	36 800

Anm.: 7:e AP-fonden behandlas som övrig kredit och ingår därför inte i tabellen.

¹ Låneramarna har fördelats till de utgiftsområden som de tillhör i statens budget för 2013.

² Exklusive Riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän.

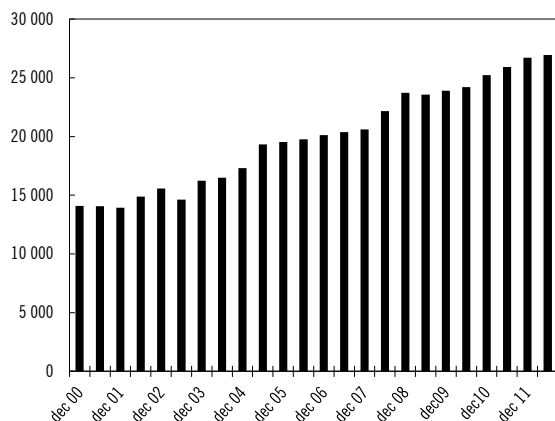
³ Exklusive Riksrevisionen.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

I diagram 11.1 visas utvecklingen av lånevolymen sedan juni 2000.

**Diagram 11.1 Myndigheternas investeringslån
juni 2000 – juni 2012**

Miljoner kronor



Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

I tabell 11.2 visas utvecklingen av nyttjandegraden, dvs. faktisk upplåning i förhållande till den totala beslutade låneramen sedan 2002.

Tabell 11.2 Investeringslån och låneramar 2002–2012

Miljoner kronor

	Lån 30/6	Låneram	Nyttjande-grad 30/6
2002	14 878	22 500	66%
2003	14 618	23 500	62%
2004	16 494	25 000	66%
2005	18 594	26 500	70%
2006	19 752	28 000	71%
2007	20 384	28 500	72%
2008	22 155	30 300	73%
2009	23 559	31 700	74%
2010	24 055	32 500	74%
2011	25 910	33 000	79%
2012	26 955	34 350	78%

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Som framgår av tabell 11.2 har lånevolymen ökat med 11,9 miljarder kronor sedan 2002, medan nyttjandegraden ökat med 12 procentenheter till 78 procent. Det bör också observeras att upplåningen i regel ökar under det andra halvåret, varför nyttjandegraden som redovisas ovan oftast torde vara lägre än nyttjandegraden vid utgången av respektive år. Regeringens målsättning är att nyttjandegraden, i enlighet med

vad finansutskottet uttalat (bet. 2009/10:FiU1 s. 143), ska fortsätta att öka.

11.1.2 Räntekontokrediter för 2013

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att för 2013 besluta om krediter för myndigheternas räntekonton i Riksgäldskontoret som inklusive tidigare utnyttjade krediter uppgår till högst 17 650 000 000 kronor.

Myndigheterna placerar överskottslikviditet och finansierar sitt behov av rörelsekapital i Riksgäldskontoret. Respektive myndighet har för dessa ändamål ett räntekonto med kredit. Storleken på räntekontokrediterna varierar, men ligger normalt i intervallet 5–10 procent av summan av respektive myndighets anslag, bidrag och avgiftsinkomster. De beräknade kreditramarna för 2013 redovisas per utgiftsområde i tabell 11.3, tillsammans med det totala saldotoch bruttoskulden på räntekontona den 30 juni 2012. Vid beräkningen av bruttoskulden ingår endast de myndigheter som hade ett negativt saldo på räntekontot och som därmed utnyttjat sin kredit.

Regeringen föreslår att summan av kreditramarna för myndigheternas räntekonton får uppgå till högst 17,7 miljarder kronor 2013, varav ca 0,1 miljarder kronor inledningsvis inte kommer att fördelas till myndigheterna. Den totala ramen föreslås minska med 3,2 miljarder kronor jämfört med den ram som riksdagen beslutat för 2012.

Av den första kolumnen i tabell 11.3 framgår att flera myndigheter vid halvårsskiftet 2012 hade en betydande inlåning på sina räntekonton. En anledning till att inlåningen är större än utlåningen är det anslagssparande som flera myndigheter har byggt upp. Den stora inlåningen kan också bero på att det för den avgiftsfinansierade verksamheten uppstår en likviditet som placeras på räntekontot. Endast 8 av de drygt 200 myndigheter som har räntekonton med kredit i Riksgäldskontoret utnyttjade sin kredit per den 30 juni 2012, dock hade 34 myndigheter utnyttjat sin kredit någon gång under 2012 och då särskilt strax före utbetalningarna till räntekontot. Merparten av myndigheterna har stadigvarande överskott på

sina räntekonton. Myndigheterna under utgifts-område 22 Kommunikationer har under 2012 ökat sin inlåning hos Riksgäldskontoret med 20 procent från 6,2 miljarder kronor den 30 juni 2011 till 7,4 miljarder kronor den 30 juni 2012.

Tabell 11.3 Räntekontokreditram för 2013

Miljoner kronor

Utgiftsområde ¹	Saldo 30/6 2011 ²	Saldo 30/6 2012 ²	Brutto skuld 30/6 2012	Kreditram 2013
1 Rikets styrelse ³	-1 068	-410	0	683
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ⁴	-1 905	-2 047	7	474
3 Skatt, tull och exekution	-1 142	-1 051	0	977
4 Rättsväsendet	-2 092	-1 725	0	3 662
5 Internationell samverkan	1	-2	0	2
6 Försvar och samhällets krisberedskap	-1 396	-978	0	621
7 Internationellt bistånd	-58	-111	0	33
8 Migration	-150	-235	0	200
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-641	-909	0	236
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	-694	-605	0	753
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	718	724	724	1 187
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	-7	-7	0	5
13 Integration och jämställdhet	-10	-9	0	8
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-675	-854	0	288
15 Studiestöd	-136	-135	0	75
16 Utbildning och universitetsforskning	-23 279	-23 950	0	3 107
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	-249	-246	1	254
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	-1 132	-1 151	55	408
20 Allmän miljö- och naturvård	-192	-162	0	73
21 Energi	-23	-38	0	26
22 Kommunikationer	-6 227	-7 449	0	3 927
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-781	-1 069	93	376
24 Näringsliv	-307	-408	0	163
Ej fördelat	0	0	0	113
Summa	-41 446	-42 826	880	17 650

Anm.: 7:e AP-fonden behandlas som övrig kredit och ingår därför inte i tabellen.

¹ Räntekontokrediterna har fördelats till de utgiftsområden som de tillhör i statens budgeten för 2013.

² Ett negativt belopp för saldo innebär en behållning i Riksgäldskontoret.

³ Exklusive Riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän.

⁴ Exklusive Riksrevisionen.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

11.1.3 Statlig utlåning

Av 6 kap. 3 § budgetlagen följer att regeringen får besluta om utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret intill det belopp som riksdagen har beslutat om. Totalt uppgick denna utlåning till 184,3 miljarder kronor den 30 juni 2012. Utlåningen i form av studielån är störst och uppgick till 173 miljarder kronor. I tabell 11.4 presenteras en översikt av den utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Utöver den utlåning som framgår av tabellen hade Riksgäldskontoret vid halvårsskiftet 2012 även lånat ut 93,0 miljarder kronor till Riksbanken för att tillgodose behovet av valutareserv.

Förslagen till beslut om nya eller ändrade ramar för utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret finns närmare beskrivna under respektive utgiftsområde.

Tabell 11.4 Statlig utlåning 2013

Miljoner kronor

Utgifts-område	Myndighet/verksamhet	Skuld 30/6 2012	Kreditram 2013
15	Studielån	173 313	183 600
22	Svensk-Danska broförbindelsen SVEDAB AB ¹	5 061	3 361
22	Swedavia AB ²	1 423	3 240
2	Lån till Island ^{3,4}	1 799	0
2	Lån till Irland ^{3,5}	1 316	5 265
22	A-train AB ⁶	1 000	1 000
24	Civila flygutvecklingsprojekt ⁷	418	1 110
24	Svensk exportkredit AB ⁸	0	100 000
Summa		184 330	297 576

¹ Kreditramen för Svensk-Danska broförbindelsen SVEDAB AB anges exklusive mervärdesskatt medan skulden anges inklusive mervärdesskatt (prop. 1996/97:161, bet. 1997/98:TU6, rskr. 1997/98:32).

² Prop. 2009/10:16, bet. 2009/10:TU7, rskr. 2009/10:114.

³ Baserat på Riksgäldskontorets växelkurs SEK-EUR 30/6 2012.

⁴ Prop. 2010/11:132, bet. 2010/11:FIU36, rskr. 2010/11:310.

⁵ Prop. 2011/12:119, bet. 2011/12:FIU41, rskr. 2011/12:209.

⁶ Prop. 1993/94:213, bet. 1993/94:TU36, rskr. 1993/94:436.

⁷ Prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:FIU11.

⁸ Prop. 2008/09:86, bet. 2008/09:NU12, rskr. 2008/09:125.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

11.1.4 Övriga kreditramar

Av 7 kap. 6 § budgetlagen följer att riksdagen för en viss myndighet eller för viss anskaffning kan besluta att finansiering ska ske på annat sätt än vad som följer av 7 kap. 1–5 §§ samma lag.

Totalt uppgick upplåningen i Riksgäldskontoret till 47,0 miljarder kronor den 30 juni 2012. Trafikverkets kreditutnyttjande var störst och uppgick till 20,0 miljarder kronor. I tabell

11.5 redovisas övriga kreditramar i Riksgäldskontoret.

Förslagen till beslut om nya eller ändrade kreditramar i Riksgäldskontoret finns närmare beskrivna under respektive utgiftsområde.

Tabell 11.5 Övriga kreditramar 2013

Miljoner kronor

Utgifts- område	Myndighet/verksamhet	Skuld 30/6 2012 ¹	Kreditram 2013
<i>Låneramar:</i>			
2	7:e AP-fonden		5
2	Fortifikationsverket	9 129	11 100
2	Statens fastighetsverk	11 613	12 300
2	Riksgäldskontoret	0	3 309
6	Socialstyrelsen	174	350
6	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	0	300
17	Distributionskontot för TV- distribution	0	100
21	Affärsverket Svenska kraftnät	1 947	8 000
22	Trafikverket	35 987 ²	44 500
22	Transportstyrelsen	217	450
22	Luffartsverket		1 500
22	Sjöfartsverket	-373	835
<i>Övriga krediter:</i>			
2	7:e AP-fonden	95	160
2/23	Kammarkollegiet ³	-532	460
2	Statens tjänstepensionsverk	-72	100
6	Försvarets materielverk	1 434	12 000
6	Försvarexportmyndigheten	770	7 000
11	Pensionsmyndigheten	2 666	9 000
Summa		47 033	103 469

Anm.: Affärsverk har även möjlighet att låna utanför Riksgäldskontoret.

¹ Visar nettot av skulden för de myndigheter som har flera kreditramar.

² Beloppet inkluderar Botniabanans skuld som uppgår till 16 022 miljoner kronor. Skulden tas över av Trafikverket när Botniabanans AB avvecklas.

³ Utöver den kredit som föreslås till riksdagsbeslut i respektive utgiftsområde tilldelas Kammarkollegiet en övrig kredit via prop. 1995/98:105, bet. 1995/96:FiU11, rskr. 1995/96:191.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

11.2 Statliga garantier

Statens garantiåtaganden omfattar huvudsakligen insättningsgarantin och investerarskyddet, garantier till banker, kreditgarantier, garantier om tillförsel av kapital samt pensionsgarantier. En samlad och utförlig redovisning av den statliga garantiiverksamheten ges i skrivelsen Årsredovisning för staten 2011 (skr. 2011/12:101). I tabell 11.6 redovisas omfattningen av de statliga garantiåtagandena per den 30 juni 2012 och en översiktlig sammanställning över begärda garantiramar 2013. Förslagen till beslut om garantiramar finns närmare beskrivna under respektive utgiftsområde.

Tabell 11.6 Garantiramar och utfärdade garantier

Miljoner kronor

	Beslutade garantiramar	Utfärdade garantier 30/6 2012	Begärda garantiramar 2013
Riksgäldskontoret			
Insättningsgarantin	Obegränsad ¹	1 225 531 ²	
Investerarskyddet	Obegränsad ³	Uppgift saknas	
Garantier till banker m.fl. för skuldförbindelser	Obegränsad ⁴	38 667	
Kreditgaranti till AB Svensk Exportkredit för upplåning	250 000 ⁵	0	250 000
Kreditgarantier till företag i fordonsklustret för lån i Europeiska investeringsbanken för omställning till grön teknologi m.m.	20 000	2 625 ⁶	
Kreditgarantier till Öresundsbro Konsortiets upplåning	Obegränsad	22 765	
Nordiska investeringsbanken, garantier för projektinvesteringsslån	5 880 ⁷	5 880	
Nordiska investeringsbanken, garantier för miljöinvesteringsslån	909 ⁷	299	909 ⁷
Pensionsgarantier	30 000	8 226 ⁸	
Kreditgarantier till UD-anställda	50	0,3	
Exportkreditnämnden			
Exportkreditgarantier	500 000	278 000	500 000
Investeringsgarantier	10 000	5 100	10 000
Biståndsverksamhet			
Sidas biståndsgarantier och garantier för lån inom ramen för Lomé IV Bis och Cotonou-avtalet	10 194	4 091	10 207 ⁹
Statens bostadskreditnämnd (fr.o.m. den 1 oktober 2012 Boverket)			
Kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder, av lösen av kommunala borgensåtaganden samt för lån som kooperativa hyresrättsföreningar tar upp vid förvärv av fastigheter för ombildning till kooperativ hyresrätt	10 000	1 808 ¹⁰	10 000
Kreditgarantier till kreditinstitut som lånar ut pengar till enskilda för förvärv av bostad (förvärvsgarantier)	5 000	0,1	5 000
Garantikapital¹¹		108 228	10 400 ¹²
Summa utfärdade garantier		1 701 220	

¹ Regleras i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.² Åtagandet för insättningsgarantin avser preliminärt utfall för 2011. Maximalt ersättningsbeloppet 100 000 euro per kund och bank.³ Regleras i lagen (1999:158) om investerarskydd.⁴ Regleras i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut. Regeringen har genom förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl. beslutat en garantiram på 750 miljarder kronor.⁵ Av riksdagen beslutad garantiram, regeringen har valt att inte vidarefördela garantin till Riksgäldskontoret.⁶ Garantin till Volvo Personvagnar uppgår till 2 625 000 000 kronor.⁷ Garantiramen för projektinvesteringsslån uppgår till 670 755 434 euro och garantiramen för miljöinvesteringsslån för 2013 uppgår till 103 720 437 euro (se även prop. 2003/04:162, bet. 2004/05:FiU15, rskr. 2004/05:16). Omräkningen till kronor är gjord med slutkursen för euro den 30 juni 2012, 8,766.⁸ Åtagandet för pensionsgarantier avser 2010. Omfattar utarbetade avtalspensioner för de som var anställda när statliga myndigheter bolagiserats, t.ex. Posten och Akademiska hus.⁹ Av garantiramen utgör Sidas biståndsgarantier 10 000 000 000 kronor och Lomé IV Bis och Cotonou-avtalet 23 575 651 euro. Omräkningen ovan är gjord med slutkursen för euro den 30 juni 2012, 8,766.¹⁰ Av de utstående garantierna avser 192 miljoner kronor garantier för lån under byggtiden. Garantibeloppet för denna del ökar i takt med att bygget fortskrider. Det totala garantibeloppet för dessa garantier är 319 miljoner kronor. Differensen mellan utstående och utlovat garantibelopp är därmed 127 miljoner kronor.¹¹ Utgörs av garantiåtaganden gentemot Afrikanska utvecklingsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken, Europarådets utvecklingsbank, Europeiska utvecklingsbanken, Europeiska investeringsbanken, Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken, Interamerikanska utvecklingsbanken, Multilaterala investeringsgarantiorganet samt Nordiska investeringsbanken.¹² För 2013 begär regeringen en utökad garantiram gentemot Afrikanska utvecklingsbanken från ca 10,1 miljarder kronor till ca 10,4 miljarder kronor.

Källor: Utfallsbeloppen är hämtade från Riksgäldskontoret, Exportkreditnämnden, Sida och Statens bostadskreditnämnd.

Statens totala utestående garantiåtaganden, exklusive garantikapital, hade fram till den 30 juni 2012 minskat med ca 2 miljarder kronor jämfört med vad som redovisades i skrivelsen Årsredovisning för staten 2011 (skr. 2011/12:101 s. 213). Utestående garantier till banker m.fl. med anledning av skuldförbindelser har minskat från ca 136 miljarder kronor den 30 juni 2011 till ca 39 miljarder kronor den 30 juni 2012. Minskningen beror på slutförfall och återköp. Utfärdade kreditgarantier till företag i fordonsklustret har minskat, huvudsakligen beroende på att Riksgäldskontoret har infriat kreditgarantin till förmån för SAAB Automobile AB. De utestående garantierna för garantikapitalet uppgick den 30 juni 2012 till ca 108 miljarder kronor och har därmed ökat med ca 5,3 miljarder kronor jämfört med den 30 juni 2011. För 2013 begär regeringen under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd en utökad garantiram gentemot Afrikanska utvecklingsbanken, från ca 10,1 miljarder kronor till ca 10,4 miljarder kronor. Garantikapitalet inkluderas dock inte i jämförelsen med årsredovisningen för staten då det inte omfattas av garantimodellen.

Normalt ställs krav på kostnadstäckning i hanteringen av statliga garantier. Enligt 6 kap. 4 § budgetlagen krävs att en avgift tas ut som motsvarar den förväntade kostnaden för garantin. Detta innebär att förlustrisken i varje garantiengagemang eller grupp av engagemang ska beräknas. Utifrån detta bestäms en avgift för garantin som debiteras garantitagaren. Riksdagen kan dock besluta att en lägre eller ingen avgift ska debiteras för ett visst åtagande. Till den del full kostnadstäckning inte erhålls från garantitagaren är det fråga om en statlig subvention som ska belasta ett anslag. Avgiftsinkomsterna och i förekommande fall anslagsmedel motsvarande subventionen, förs till ett konto, en garantireserv, i Riksgäldskontoret. Till reserven förs också eventuella återvinningar från tidigare infriade garantier. Konstaterade förluster i garantiverksamheten ska täckas med medel från garantireserven. Garantiverksamheten ska över tid vara självbärande och modellen innebär att garanti- och kreditgivning behandlas enligt samma principer.

I tabell 11.7 presenteras en översikt över de anslag som under 2013 finansierar avsättningar till garantireserven eller infrianden av garanti-

åtaganden. Regeringens förslag till garantiramar finns under respektive utgiftsområde.

Tabell 11.7 Anslag vars ändamål 2013 omfattar garanti- verksamhet

U0	Anslag	Garantiåtagande
2	1:14 Vissa garanti- och medlemsavgifter	A/O dom Shvetsii Vissa internationella finansieringsinstitut
7	1:1 Biståndsverksamhet	Garantier för u-krediter, fristående garantier samt systemet för finansiering av utvecklingslån och garantier ¹
16	2:10 Stockholms universitet: Forskning och forskarutbildning 2:18 Kungl. Tekniska högskolan: Forskning och forskarutbildning	Fysikhuset Stockholm KB
22	1:2 Banhållning	Arlandabanan Infrastructure AB

¹ För garantier utställda till offentliga motparter, uttas premier upp till 6 procent av garantibeloppet av garantitagaren. Resterande belopp subventioneras från anslaget 1:1 Biståndsverksamhet.

11.3 Beställningsbemyndiganden

Enligt 6 kap. 1 § första stycket budgetlagen får regeringen, för det ändamål och intill det belopp som riksdagen beslutat för budgetåret, beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det budgeten avser.

Under de olika utgiftsområdena motiverar regeringen behovet av och föreslår att riksdagen ska lämna nödvändiga bemyndiganden. I anslagsavsnitten redovisas tabeller med information om bl.a. nya och infriade åtaganden 2011–2013.

I tabell 11.8 görs en sammanfattning av begärda bemyndiganden för 2013. I kolumnen Ingående åtaganden redovisas de åtaganden som staten vid ingången av 2013 beräknas ha i form av beställningar av varor och tjänster, beslut om bidrag m.m. I nästa kolumn anges de nya åtaganden av denna typ som staten förväntas göra 2013. Kolumnen Infriade åtaganden visar åtaganden som förväntas bli betalda 2013 och som regeringen ingått tidigare år. Kolumnen Utestående åtaganden utgör summan av ingående och nya åtaganden, med avdrag för infriade åtaganden. I den sista kolumnen, Begärda bemyndiganden, redovisas omfattningen av de bemyndiganden som regeringen begär under de olika utgiftsområdena i denna propo-

sition. Bemyndigandena innebär att riksdagen medger att regeringen får ingå ekonomiska åtaganden som medför utgifter för staten efter 2013.

Av tabell 11.8 framgår att regeringen i denna proposition begär bemyndiganden om totalt 339,5 miljarder kronor. Jämfört med de beställningsbemyndiganden som riksdagen lämnat efter förslag i budgetpropositionen för 2012 innebär förslagen för 2013 en ökning med 48,7 miljarder kronor, eller 16,7 procent. I förändringen ingår såväl stora minskningar som ökning. De största minskningarna kan hän-

föras till utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel (2,7 miljarder kronor) och utgiftsområde 19 Regional tillväxt (1,4 miljarder kronor). De största ökningarna kan hänföras till utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap (23,7 miljarder kronor), utgiftsområde 22 Kommunikationer (17,3 miljarder kronor) och utgiftsområde 7 Internationellt bistånd (8,3 miljarder kronor).

Härutöver begär regeringen ett bemyndigande att ingå de ekonomiska åtaganden som följer av EU-budgeten för 2013 (se utg.omr. 27 avsnitt 3).

Tabell 11.8 Sammanfattande redovisning av beställningsbemyndiganden avseende 2013

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Ingående åtaganden 2013	Nya åtaganden 2013	Infriade åtaganden 2013	Utestående åtaganden 2013	Begärda bemyndiganden 2013
1 Rikets styrelse	186	176	176	186	186
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	75	39	39	75	75
5 Internationell samverkan	139	81	76	145	146
6 Försvar och samhällets krisberedskap	51 235	50 540	15 635	86 141	86 855
7 Internationellt bistånd	45 587	26 863	17 473	54 977	55 002
8 Migration	282	85	170	197	200
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	1 512	714	708	1 518	1 518
13 Integration och jämställdhet	1 138	1 331	773	1 697	1 701
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	19 040	13 144	13 350	18 833	18 834
15 Studiestöd	5	7	5	7	7
16 Utbildning och universitetsforskning	19 186	7 770	7 445	19 512	19 512
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	435	323	302	456	457
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	66	120	47	139	140
19 Regional tillväxt	5 263	1 531	2 847	3 947	4 089
20 Allmän miljö- och naturvård	3 593	1 991	1 158	4 426	4 491
21 Energi	5 152	3 028	1 985	6 194	6 288
22 Kommunikationer	121 010	43 575	34 041	130 544	132 605
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	8 083	1 455	5 029	4 509	4 512
24 Näringsliv	3 013	1 732	1 830	2 915	2 916
Summa	285 002	154 505	103 089	336 418	339 533

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

11.4 Bemyndigande att överskrida anslag

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att under 2013, med de begränsningar som följer av 3 kap. 8 § andra stycket budgetlagen (2011:203), besluta att ett anslag som inte avser förvaltningsändamål får överskridas om

1. ett riksdagsbeslut om ändring av anslaget inte hinner inväntas, och
2. överskridandet ryms inom det fastställda utgiftstaket för staten.

Enligt 3 kap. 8 § andra stycket budgetlagen får regeringen med riksdagens bemyndigande besluta att ett anslag får överskridas, om det är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas.

För de flesta anslag kan oundvikliga utgiftsökningar i förhållande till anvisade medel rymmas inom den högsta tillåtna anslagskrediten på tio procent som föreskrivs i 3 kap. 8 § första stycket budgetlagen. I fråga om anslag för förvaltningsändamål är det nästan aldrig aktuellt att överskrida anslaget mer än vad som ryms inom den högsta tillåtna anslagskrediten. Något särskilt bemyndigande som ger regeringen befogenhet att besluta om överskridande av anslag som anvisats för förvaltningsändamål behöver därför inte inhämtas. Vid behov kommer i stället regeringen föreslå ändringar i statens budget.

När det däremot gäller anslag som anvisats för regelstyrd verksamhet, icke påverkbara EU-relaterade utgifter och oförutsedda utgifter kan så stora förändringar inträffa att utgifterna inte ryms inom den högsta tillåtna anslagskrediten. Regeringen avser i sådana fall att i första hand återkomma till riksdagen med förslag om ändrade anslag. Förändringarna kan dock inträffa snabbt och betalningarna kan behöva göras utan dröjsmål. Regeringen bör därför bemyndigas att, om beslut om ändring i budgeten inte hinner inväntas, besluta om överskridande av anslag när de förutsättningar som anges i 3 kap. 8 § andra stycket budgetlagen är uppfyllda, dvs. om det är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat

ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas. Överskridandet får inte vara större än att det ryms inom det fastställda utgiftstaket för staten. Bemyndigandet begärs för ett budgetår i taget. Regeringens avsikt är att även fortsättningsvis föreslå ändringar av berörda anslag som ersätter de medgivna överskridandena.

I skrivelsen Årsredovisning för staten 2011 (skr. 2011/12:101 s. 59 och 60) lämnades en redovisning av vilka anslag som regeringen medgivit överskridanden för under 2011.

Under 2012 har regeringen hittills inte medgivit några överskridanden som innebär att anslagen behöver tillföras ytterligare medel. Ett eventuellt utnyttjande av bemyndigandet senare under 2012, dvs. efter lämnandet av höständeringsbudgeten, kommer att redovisas i årsredovisningen för staten 2012.

12

Granskning och ekonomisk styrning



12 Granskning och ekonomisk styrning

I detta avsnitt redovisar regeringen dels sin syn på EU:s rekommendationer till Sverige inom ramen för den europeiska terminen, dels vilka bedömningar regeringen gör med anledning av de synpunkter Finanspolitiska rådet framfört i sin årliga rapport 2012. Vidare kommenteras vissa av de iakttagelser som Riksrevisionen gjort vid sin granskning av Årsredovisning för staten 2011. Avslutningsvis lämnas en redovisning av den utveckling som sker av den ekonomiska styrningen i staten.

12.1 Den europeiska terminen och EU:s rekommendationer till Sverige

Europeiska rådet beslutade i september 2010 att introducera en ny årscykel för granskning av medlemsstaternas struktur- och finanspolitik – den europeiska terminen. Den europeiska terminen syftar till att öka samstämmigheten i rapporteringen och granskningen av medlemsländernas åtgärder inom ramen för EU:s tillväxt- och sysselsättningsstrategi (EU 2020), Stabilitets- och tillväxtpakten samt förfarandet för övervakning av makroekonomiska obalanser.

Den andra europeiska terminen inleddes i december 2011 med att kommissionen presenterade förslag till prioriteringar för den ekonomiska politiken i EU för det kommande året. Enligt prioriteringarna ska medlemsländerna konsolidera de offentliga finanserna, återställa en normal utlåning till näringslivet, främja konkurrenskraft och tillväxt, bekämpa arbetslösheten och de sociala konsekvenserna av

krisen samt modernisera den offentliga förvaltningen.

Efter att samtliga medlemsstater under våren 2012 skickat in nationella reformprogram och stabilitets- eller konvergensprogram analyserade kommissionen programmen utifrån båda programmen sammantagna, samt med hänsyn till medlemsstaternas relativa utgångslägen och nationella förutsättningar. För första gången gjordes också bedömningar inom ramen för det under 2011 antagna förfarandet för övervakning av makroekonomiska obalanser. I ett meddelande den 30 maj 2012 sammanfattade kommissionen resultatet av analyserna. Samtidigt presenterades förslag till landspecifika rekommendationer och rekommendationsförslag avseende euroområdet som helhet. I slutet av juni 2012 fastställde Europeiska rådet de landspecifika rekommendationerna, vilka därefter formellt antogs av Ekofinrådet den 10 juli samma år. Rekommendationerna är inte bindande för medlemsländerna, men utgör en viktig del i genomförandet av EU 2020 och den europeiska terminen.

Samtliga medlemsländer har fått rekommendationer utifrån kommissionens förslag. Antalet och innehållet i rekommendationerna varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. De länder som redan har särskilda externa stödprogram har enbart fått en rekommendation som uppmanar dem att vidta nödvändiga åtgärder inom ramen för dessa program. De flesta medlemsstater har fått mellan fem och sju rekommendationer. Spanien har fått åtta, medan Sverige och Tyskland endast fick fyra.

Rekommendationerna till Sverige

I kommissionens meddelande av den 30 maj 2012 framhålls sammanfattningsvis att den svenska ekonomin generellt sett utvecklas mycket väl. Det framhålls att Sverige sedan mitten av 1990-talet har haft en ambitiös finanspolitisk och strukturell reformagenda. Vidare framhålls att reformarbetet den senaste tiden varit inriktat på att nå full sysselsättning, säkerställa en stark och stabil finansiell sektor, förbättra bostadsmarknadens funktionssätt, reformera utbildningssystemet, främja innovativa och dynamiska företag samt hantera miljö- och klimatförändringsfrågorna.

Det framhålls dock att ett antal utmaningar fortfarande behöver hanteras. Trots offentliga insatser för att integrera utsatta grupper på arbetsmarknaden är arbetslösheten bland dessa grupper fortfarande hög. Samtidigt som bostadsmarknaden har avmattats något sedan mitten av 2011 kvarstår flera strukturella skevheter som i det förflutna har bidragit till instabila fastighetspriser. Vissa delar av det svenska skattesystemet skulle kunna utformas mer effektivt, verkkningsfullt och tillväxtfrämjande menar man. Man varnar också för att Sveriges konkurrensställning på medellång sikt hotas av sjunkande företagsinvesteringar i forskning och utveckling och lågt kommersiellt utnyttjande av forsknings- och innovationsresultat.

I det formella rådsbeslutet den 10 juli 2012 rekommenderas Sverige att:

1. Bibehålla en sund ställning i de offentliga finanserna från och med 2012 genom att genomföra budgetstrategin enligt planerna och säkerställa att det medelfristiga budgetmålet fortsatt uppnås.
2. Vidta ytterligare förebyggande åtgärder för att öka stabiliteten på bostads- och bolåne-marknaderna på medellång sikt, inbegripet genom att främja försiktig utlåning, minska systemskevheter som gynnar skuldfinansiering vid bostadsinvesteringar, och genom att ta itu med de problem som följer av begränsningar i fråga om bostadsutbud och hyresreglering.
3. Vidta ytterligare åtgärder för att förbättra deltagandet på arbetsmarknaden för ungdomar och andra utsatta grupper, t.ex. genom att förbättra effektiviteten i aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, under-

lätta övergången från skola till arbete, främja politik för att öka efterfrågan på utsatta grupper samt förbättra arbetsmarknadens funktionssätt; se över effektiviteten av den sänkta mervärdesskattesatsen på restaurang- och cateringtjänster till stöd för skapande av arbetstillfällen.

4. Vidta ytterligare åtgärder i det kommande lagförslaget om forskning och innovation för att förbättra spetsforskning och inrikta sig på en förbättrad kommersialisering av innovativa produkter och utveckling av ny teknik.

Regeringens syn på rekommendationerna

Regeringen välkomnar de landspecifika rekommendationerna. De utgör viktiga instrument för att uppmana EU:s medlemsstater att föra en ansvarsfull ekonomisk politik och för att uppfylla de mål som satts upp inom ramen för den ekonomisk-politiska samordningen i EU. Det är viktigt att medlemsstaterna nu genomför nödvändiga reformer, inte minst reformer för att bryta EU-ländernas minskande konkurrenskraft och svaga tillväxt.

Rekommendationerna till Sverige ligger huvudsakligen i linje med regeringens politik. Målet för den ekonomiska politiken är full sysselsättning. Politikens huvudinriktning är att stärka konkurrenskraften och tillväxten och därmed sysselsättningen genom satsningar på infrastruktur, forskning och innovationer samt åtgärder som stärker företagsklimatet. Arbetslösheten är fortsatt hög och det finns därför också behov av att vidta ytterligare åtgärder för att undvika att arbetslösheten biter sig fast på höga nivåer och för att förbättra anställningsbarheten för grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden. Nedan redogörs för åtgärder och initiativ med koppling till rekommendationerna. Ytterligare beskrivningar återfinns i avsnitt 1 och under respektive utgiftsområde.

Bibehåll en sund ställning i de offentliga finanserna
Vad gäller den första rekommendationen, som rör finanspolitiken, delar regeringen synen att finanspolitiken i Sverige är i överensstämmelse med uppställda mål och att det är viktigt att inriktningen upprätthålls. Ett finansiellt sparande i den offentliga sektorn i linje med

överskottsålet, och offentliga utgifter som inte överstiger utgiftstaket, är grundläggande utgångspunkter vid utformningen av finanspolitiken i Sverige. Genom att finanspolitiken bedrivs i enlighet med de riktlinjer som ges i det finanspolitiska ramverket läggs en grund för makroekonomisk stabilitet, vilket är en förutsättning för en hög uthållig tillväxt, varaktigt hög sysselsättning och en välfärd som kommer alla till del.

Det offentliga finansiella sparandet väntas vara nära balans 2012 och förutses uppvisa ett underskott på 0,6 procent av BNP 2013. Därefter beräknas sparandet förbättras successivt till ett överskott på 2,5 procent av BNP 2016. Samtidigt väntas den konsoliderade bruttoskulden minska som andel av BNP och stanna vid 27,1 procent 2016. Att säkra starka offentliga finanser är av högsta prioritet i den ekonomiska politiken.

Öka stabiliteten på bostads- och bolånemarknaderna

Vad gäller den andra rekommendationen är det regeringens uppfattning att ett väl fungerande finansiellt system är centralt för ekonomin. De svenska hushållens förhållandevis höga skuldsättning utgör en viss risk, liksom bankernas ökade internationella verksamhet. Uppstår det allvarliga problem i det finansiella systemet, i synnerhet i banksystemet, kan villkoren för tillväxt, jobb och välfärd försämrats dramatiskt. Sverige har internationellt sett ett stort banksystem i förhållande till ekonomins storlek. Ett fallissemang i banksektorn kan därmed bli mycket kostsamt för staten och skattebetalarna att hantera. Mot denna bakgrund har regeringen tagit en rad initiativ och vidtagit kraftfulla åtgärder för att stärka det finansiella systemet.

För den finansiella stabiliteten är det av största vikt att de svenska bankerna är välkapitaliserade. Regeringen är positiv till Basel 3-överenskommelsen och att den ska implementeras i EU. Regeringens tydliga ambition är att de fyra storbankerna i Sverige bör ha 10 procents kärnprimärkapital som andel av riskviktade tillgångar 2013 och 12 procent 2015.

För att stärka den finansiella stabiliteten beslutade Finansinspektionen hösten 2010 om ett allmänt råd för lån med bostaden som pant. Detta s.k. bolånetak innebär att nya lån inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknads-

värde. I en rapport från mars 2012 visade Finansinspektionens uppföljning att belåningsgraderna hade minskat för första gången på tio år och att andelen hushåll med nya lån över 85 procent hade mer än halverats sedan 2009. De svenska bankerna har genom Bankföreningen gått ut med en gemensam rekommendation om att låntagare bör amortera på den del av bolånet som ligger över 75 procent av marknadsvärdet.

För att undersöka hushållens känslighet för ränteuppgångar, inkomstbortfall och prisfall på bostäder har Finansinspektionen genomfört s.k. stresstester. Utifrån dessa har slutsatsen dragits att de flesta hushåll som tagit ett nytt bolån har god återbetalningsförmåga och är motståndskraftiga mot ränteuppgångar. Finansinspektionen tolkar resultaten som att de svenska bolånen i dagsläget inte hotar den finansiella stabiliteten.

För att ytterligare förbättra stabiliteten i den finansiella sektorn och förstärka konsumentperspektivet föreslås i denna proposition åtgärder som syftar till ökad transparens, särskilt på bolånemarknaden. Bland annat avser regeringen att ge Finansinspektionen i uppdrag att utreda möjliga åtgärder för hur bankerna ska kunna öka kundernas insyn i förhandlingsutrymmet vid tecknandet av bostadslån.

Regeringen tar vidare initiativ för att stärka konsumenternas intressen. Ett lagstiftningsarbete pågår i syfte att skapa en mer rättvis modell för beräkning av s.k. ränteskillnadsersättning vid förtidsinlösen av bundna bolån.

Finansinspektionens resurser har förstärkts, bl.a. för att intensifiera satsningen på finansiell folkbildning.

Beträffande vad som i rekommendationen anförs om bostadsmarknaden kan konstateras att bl.a. lättnader i hyresregleringen har genomförts genom de förändringar av hyreslagstiftningen som trädde i kraft den 1 januari 2011. Dessa åtgärder, tillsammans med det nya regelverket för allmännyttiga bostadsföretag, som också trädde i kraft den 1 januari 2011, främjar konkurrensen på bostadsmarknaden.

För att stimulera utbudet av bostäder föreslås i denna proposition en sänkning av den kommunala fastighetsavgiften för hyreshusenheten. Sänkningen sker dels genom att beloppet per bostadsenhet sänks, dels genom att den procentsats av taxeringsvärdet med vilket beloppet jämförs sänks.

Vidare föreslås en utökning av den tioåriga nedsättningen av fastighetsavgiften för nybyggda bostäder och en höjning av schablonavdraget vid upplåtelse av privatbostadsfastighet, privatbostad eller hyreslägenhet. Ett arbete pågår vidare med syfte att förenkla byggreglerna och processerna kring byggnadstillstånd m.m.

Förbättra deltagandet på arbetsmarknaden för ungdomar och andra utsatta grupper

Den tredje rekommendationen ligger helt i linje med regeringens politik och vidtagna eller planerade åtgärder för att föra Sverige mot full sysselsättning genom minskat utanförskap. Regeringen delar uppfattningen att deltagandet på arbetsmarknaden, särskilt för unga och andra grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, behöver förbättras. Till de viktigaste åtgärderna som vidtagits i detta syfte hör reformerna på utbildningsområdet, som bl.a. syftat till att minska avhoppet från skolan och öka anställningsbarheten bland dem som går ut skolan.

Regeringen bedriver en aktiv arbetsmarknadspolitik för att hjälpa ungdomar tillbaka till arbete, bl.a. genom jobbgarantin för ungdomar som erbjuds efter tre månaders arbetslöshet.

Lönekostnaderna för arbetsgivare som anställer personer med svag förankring på arbetsmarknaden har sänkts kraftigt. Bland annat kan unga få nystartsjobb som innebär att arbetsgivare som anställer en ung person som varit utan arbete eller varit frånvarande från arbetslivet i minst sex månader får en ekonomisk nedsättning motsvarande full arbetsgivaravgift i ett år. Vidare har socialavgifterna för unga sänkts i syfte att öka arbetskraftsefterfrågan och kompensera för de relativt höga ingångslönerna. Den 1 januari 2012 sänktes mervärdeskatten på restaurang- och cateringtjänster, vilket väntas bidra till att öka antalet arbetstillfällen och minska arbetslösheten, särskilt bland unga.

Ungdomar som saknar en slutförd gymnasieutbildning löper särskild stor risk att bli långtidsarbetslösa. För att motverka detta har en rad utbildningsinsatser genomförts som syftar till att dessa ska återuppta sina studier, t.ex. genom den s.k. folkhögskolesatsningen samt genom högre studiebidrag för studier vid kommunal vuxenutbildning eller folkhögskola för arbetslösa ungdomar mellan 20 och 24 år som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskolan och som avbrutit sina studier

före halvårsskiftet 2010. Antalet platser till yrkesvuxenutbildningen har också utökats. Gymnasieskolan har reformerats för att bättre rusta ungdomar för arbetsmarknaden.

Inom ramen för ett brett ungdomspaket föreslår regeringen i denna proposition ytterligare åtgärder för att motivera och stödja arbetslösa ungdomar att fullfölja sina gymnasiestudier. Åtgärder föreslås bl.a. för att förbättra kvaliteten inom de gymnasiala yrkesprogrammen samt för att förbättra studie- och yrkesvägledningen. För att långsiktigt etablera den särskilda lärlingsutbildningen föreslås en tvåårig förlängning av anordnarbidragen för gymnasie- och vuxenlärlingar.

Inom arbetsmarknadspolitikerna föreslås en förstärkning av bl.a. de tidiga förmedlingsinsatserna och nystartsjobb för ungdomar som har varit utan arbete eller varit frånvarande från arbetslivet i ett år eller mer. Åtgärder föreslås också för att långtidsarbetslösa ungdomar på försök ska kunna erhålla flyttningsbidrag, för att därigenom öka rörligheten på arbetsmarknaden.

För att möta det höga söktrycket på högskole- och civilingenjörsutbildningarna och för att säkra tillgången på sådan kompetens föreslår regeringen vidare i denna proposition en ökning av antalet platser inom dessa områden.

Regeringen ser positivt på de avtal om yrkesintroduktion som ingåtts under senare år och bedömer att sådana avtal kan bidra till att underlätta arbetsmarknadsinträdet och minska ungdomsarbetslösheten. Regeringen för diskussioner om ytterligare ungdomssatsningar i samverkan med fack och arbetsgivare inom ramen för en jobbpakt. I en sådan jobbpakt skulle parterna ansvara för att betydligt fler unga anställs genom yrkesintroduktionsavtal, medan staten skulle kunna bidra till att stödja anställningar inom ramen för sådana avtal.

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder i syfte att förbättra integrationen på arbetsmarknaden. Ett nytt system för att uppnå en snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända flyktingar och deras familjer har införts genom den s.k. etableringsreformen. Regeringen har även vidtagit flera andra åtgärder i syfte att förbättra förutsättningarna för utrikes födda på arbetsmarknaden, såsom införandet av instegs- och nystartsjobb samt förstärkt validering av utrikes föddas utbildning och annan yrkeskompetens.

I denna proposition föreslår regeringen ett antal förändringar av etableringsreformen, bl.a. en utvidgning av målgruppen och ökade möjligheter till arbetsplatsförlagda insatser. För att stimulera ett snabbt mottagande föreslår regeringen att medel avsätts för att skapa ett prestationsbaserat ersättningssystem för kommuner som sluter överenskommelser om flyktingmottagande och att en möjlighet införs för kommuner att ansöka om kostnadstäckning för hyreskostnader som uppstått innan nyanlända kunnat flytta in. Regeringen föreslår vidare att Arbetsförmedlingen tillförs resurser eftersom antalet nyanlända personer väntas öka de närmaste åren. Regeringen avser att under 2013 återkomma till riksdagen med en proposition om en förändring i föräldrapenningen för att underlätta nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden.

Regeringen föreslår i denna proposition även vissa förstärkningar av instegsjobben, bl.a. så att instegsjobb på heltid blir möjligt i 12 månader. Därtill föreslås åtgärder för en mer effektiv validering av nyanländas utbildning och kompetens. Entreprenörskap bland utrikes födda stimuleras bl.a. genom satsningar på rådgivning om import- och exportmarknader samt informationsinsatser om den svenska upphandlingsmarknaden på olika språk.

Vidare föreslår regeringen en tillfällig satsning för att genom ett prestationsbaserat bidrag stimulera kommunernas arbete för att minska utanförskapet i 15 stadsdelar som valts ut för specialinsatser inom ramen för programmet urban utveckling.

Goda kunskaper i svenska språket kan vara avgörande för möjligheterna till självförsörjning. Regeringen har de senaste åren genomfört ett omfattande arbete för att höja kvaliteten i utbildningen i svenska för invandrare. I denna proposition går regeringen vidare och föreslår ett tillfälligt statsbidrag för kvalitetshöjande insatser inom detta område.

Regeringen föreslår i denna proposition vidare flera åtgärder för att öka långtidsarbetslösas möjligheter att hitta ett arbete. Bland annat föreslås ytterligare förstärkningar av det särskilda anställningsstödet. För att lönesubventioner, såsom anställningsstödet, ska förbättra svaga grupper anställningsbarhet krävs att de är väl kända bland arbetsgivarna. Regeringen avser därför att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att

förbättra informationen om anställningskostnaderna inom olika stödformer.

För att motverka att arbetslösheten biter sig fast till följd av svag konjunkturutveckling föreslås också en förstärkning av de tidiga arbetsmarknadspolitiska insatserna. Flera åtgärder föreslås vidare för att förbättra möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att finna och behålla ett arbete, bl.a. genom att öka möjligheterna att få individuellt stöd på en ny arbetsplats. Detta bedöms vara särskilt viktigt för unga med aktivitetsersättning.

Regeringen föreslår, respektive aviserar, även ett flertal åtgärder för att stärka arbetslinjen och tydliggöra kraven på dem som uppbär ersättning från det offentliga. Särskild vikt läggs vid arbetslösa som uppbär ekonomiskt bistånd. För att stärka drivkrafterna för övergång till arbete eller utökning av arbetstiden för personer med ekonomiskt bistånd avser regeringen föreslå att beräkningen av försörjningsstöd ska ändras så att endast en del av arbetsinkomsten påverkar bedömningen av rätten till bistånd.

Regeringen avser även att föreslå utökade möjligheter för kommunerna att anvisa biståndstagare över 25 år till kompetenshöjande insatser.

Dessa åtgärder kompletterar tidigare reformer för att öka sökaktiviteten. För 2013 föreslås i anslutning till denna budgetproposition också reformerade uppföljningsåtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen.

Regeringen har givit tre myndigheter i uppdrag att följa upp effekterna av sänkningen av mervärdesskatten för restaurang- och cateringtjänster. Konjunkturinstitutet har fått i uppdrag att följa upp effekterna på priser, löner och sysselsättning. Skatteverket har fått i uppdrag att följa upp om åtgärden motverkar mervärdesskattefusk och annat skatteundandragande inom restaurang- och cateringbranschen. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser ska följa upp reformens effekter på företagandet. Regeringen bedömer att reformen kommer att öka den varaktiga sysselsättningen, särskilt bland unga. Den administrativa bördan för företagen förväntas minska i och med att mervärdesskattesatsen blir densamma som för livsmedel. Från årsskiftet 2011/12 och fram till juli har priserna inom restaurang- och cateringbranschen minskat med ca 4 procent. Försäljningen har ökat och sysselsättningen i branschen väntas öka

enligt Konjunkturinstitutets konjunkturbarometer.

Förbättrad spetsforskning, kommersialisering av innovativa produkter och utveckling av ny teknik

Beträffande den fjärde rekommendationen vill regeringen framhålla att forskning, utveckling och innovation är centrala delar av tillväxtpolitiken. I internationella jämförelser av länders innovationsklimat ligger Sverige sedan många år bland de främsta.

Regeringen lämnade hösten 2008 forsknings- och innovationspropositionen Ett lyft för forskning och innovation och presenterade en ökad satsning på medel för forskning och utveckling på 5 miljarder kronor 2009–2012 (prop. 2008/09:50, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160). Denna satsning var den största som någonsin gjorts i en forskningsproposition. Propositionen innehöll också en särskild satsning inom strategiska forskningsområden.

En ny forsknings- och innovationsproposition, som sträcker sig t.o.m. 2016, kommer att läggas fram under senhösten 2012. Propositionen kommer att inriktas mot att stärka kvaliteten i forskningen för att skapa förutsättningar för en forskning av hög internationell klass samt öka innovationsförmågan och förutsättningarna för kommersialisering av innovationer i det svenska samhället.

Regeringen arbetar med att ta fram en nationell innovationsstrategi, som ska sträcka sig till 2020, i syfte att förbättra innovationsklimatet, upprätthålla innovationskapaciteten och stärka förutsättningarna för en långsiktig hållbar tillväxt i Sverige. Regeringen kommer att presentera strategin senare under hösten 2012.

12.2 Finanspolitiska rådets bedömningar

Finanspolitiska rådet har till uppgift att utvärdera måluppfyllelsen och inriktningen på finanspolitiken, bedöma om finanspolitiken bidrar till en uthållig hög tillväxt och sysselsättning samt analysera effekterna av finanspolitiken på välfärdens fördelning på kort och lång sikt. Rådet ska också granska om grunderna för den ekonomiska politiken är tydligt presenterade i regeringens ekonomiska

propositioner. Vidare ska rådet bedöma kvaliteten i regeringens underlag och beräkningsmodeller samt verka för en ökad samhällsdebatt om den ekonomiska politiken.

Den 14 maj 2012 lämnade Finanspolitiska rådet sin årliga rapport till regeringen (Svensk finanspolitik 2012). I följande avsnitt redovisas rådets huvudsakliga synpunkter i korthet tillsammans med en kort redogörelse för hur regeringen bedömer dessa.

Finanspolitiken har varit framgångsrik och följt det finanspolitiska ramverket

Finanspolitiska rådet menar att svensk ekonomi hittills har klarat sig väl under den internationella krisen. Finanspolitiken framstår generellt och vid en internationell jämförelse som framgångsrik och väl avvägd, givet de störningar som påverkat svensk ekonomi. Finanspolitiken har under 2011 och 2012 följt det finanspolitiska ramverket och är långsiktigt hållbar. Rådet menar att risken för att utgifterna ska överskrida utgiftstaken under de närmaste åren är begränsad.

Regeringen delar rådets bedömningar.

Reformutrymmet

Finanspolitiska rådet anser att regeringen bättre bör förklara hur reformutrymmet uppstår och hur utrymmet på några års sikt är tänkt att fördelas mellan skatter och utgifter. Besluten om utgiftstak har stor betydelse, inte bara för utgifternas nivå utan även för nivån på det framtida uttaget av skatter. En tydligare redovisning av sambanden mellan utgiftstak, överskottsmål och skatteuttag skulle enligt rådet förbättra transparensen kring finanspolitiken.

En rimlig utgångspunkt i budgetarbetet är enligt regeringen att utgiftsprognoser ska baseras på det regelverk och de anslag som riksdagen har beslutat om, dvs. att utgiftsutvecklingen beräknas vid oförändrad politik. Utifrån denna framskrivning beräknas sedan ett eventuellt reformutrymme eller besparingsbehov, givet de budgetpolitiska restriktionerna i form av överskottsmålet och utgiftstaket.

Analytiskt kan det vara intressant att jämföra utgiftsutvecklingen på olika områden med mått som exempelvis inflation, lönesumma eller BNP.

I budgetpropositionen redovisas utvecklingen av varje enskilt anslag och utgiftsområde över hela prognoshorizonten. Utgifternas utveckling inom olika områden kan därigenom enkelt jämföras med andra mått. För varje utgiftsområde och anslag redovisas i varje budgetproposition dessutom även hur utgiftsutvecklingen kan förklaras utifrån faktorer som diskretionära beslut, pris- och löneomräkning av förvaltningsanslag, volymförändringar och makroekonomiska förändringar.

När det gäller rådets synpunkt att en tydligare fördelning av reformutrymmet mellan inkomst- och utgiftssidan bör redovisas vill regeringen framhålla att utgiftstakets övergripande relation till överskottsmålet och skatteuttaget beskrivs förhållandevis tydligt i de ekonomiska propositionerna. Däremot behandlas inte på ett mer detaljerat sätt vilket utrymme för skattesänkningar som utgiftstaket medger, givet bedömningen av de offentliga finanserna.

Att i detalj redovisa hur ett eventuellt reformutrymme är tänkt att fördelas flera år fram i tiden är problematiskt då bedömningar av den ekonomiska utvecklingen på så lång sikt är mycket osäkra. En sådan redovisning skulle kunna tolkas som att regeringen lägger fast reformutrymmets storlek även för de sista åren i prognosperioden. Det är viktigt att ett osäkert framtida reformutrymme inte in-tecknas på förhand utan att det kontinuerligt stäms av inför varje nytt budgetår.

Regeringen vill i sammanhanget framhålla att finansutskottet har uttryckt sitt stöd för regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket i budgetpropositionen för 2012 avseende analysen av reformutrymmet och nivån på utgiftstaket (bet. 2011/12:FiU1 s. 157–165).

Stabiliseringspolitiken och behovet av säkerhetsmarginaler

Finanspolitiska rådet konstaterar att de skattesänkningar som aviserades våren 2011 inte föreslogs i budgetpropositionen för 2012, och anser att detta inte motiverades på ett tillfredsställande sätt ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv. Det försämrade konjunkturläget talade enligt rådet för en mer expansiv finanspolitik. Som argument för större säkerhetsmarginaler i finanspolitiken hänvisade regeringen till den ekonomiska krisen och den makro-

ekonomiska osäkerheten. Denna argumentation skapar enligt rådet oklarheter om huruvida regeringen anser att det finanspolitiska ramverkets regler och mål är tillräckliga för att hantera kriser. En regelmässig användning av säkerhetsmarginaler riskerar enligt rådet att göra finanspolitiken procyklisk, och kan leda till att det genomsnittliga finansiella sparandet överstiger överskottsmålet.

Regeringen anser i likhet med Finanspolitiska rådet att det finanspolitiska ramverket fungerar väl och starkt bidrar till att finanspolitiken utformas på ett långsiktigt hållbart sätt. Samtidigt är det viktigt att regeringen inom givna ramar anpassar finanspolitiken efter förändrade förutsättningar.

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2012 att risken ökat för en svagare ekonomisk utveckling i Sverige än vad som tidigare prognostiserats. Utvecklingen i framför allt EU gjorde det då extra angeläget att upprätthålla goda säkerhetsmarginaler i finanspolitiken. Regeringen har alltid att avväga för- och nackdelarna med att upprätthålla tillräckliga säkerhetsmarginaler i de offentliga finanserna jämfört med att låta finanspolitiken vara något mer expansiv i ett läge med svagt resursutnyttjande. En markant försämring av förtroendet för de offentliga finanserna bedömdes under hösten 2011 ha större negativa återverkningar på ekonomin än att finanspolitiken var något återhållsam till följd av behovet av tillräckligt goda säkerhetsmarginaler. Av detta skäl beslutades att de reformambitioner som aviserades i 2011 års ekonomiska vårproposition skulle genomföras först senare.

Finansiell stabilitet

Den globala finans- och skuldkrisen visar enligt Finanspolitiska rådet på faran med att underskatta de makrofinansiella risker som är förenade med snabbt växande kreditgivning, stor skuldsättning och stigande fastighetspriser. Rådet anser att dessa risker inte får underskattas i den svenska ekonomin. Rådet menar därför att regeringen inom en snar framtid bör bestämma hur den makrofinansiella regleringen och tillsynen bör förstärkas för att reducera risken för framtida finansiella kriser.

Regeringen delar rådets uppfattning att detta är en mycket angelägen fråga och tillsatte i

februari 2011 en utredning (Finanskris-kommittén) med uppdrag att bl.a. utreda frågan om ansvaret för makrotillsynen i Sverige (dir. 2011:6). Utredningen ska bl.a. göra en generell översyn av det nuvarande institutionella ramverket för krishantering, analysera ansvarsfördelningen och samspelet mellan Riksbanken, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen och Regeringskansliet. Utredningen ska lämna ett delbetänkande senast den 31 december 2012 och slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2013. Vidare har Riksbanken och Finansinspektionen i år etablerat ett samverkansråd för makrotillsyn.

EU:s finanspakt

Det är enligt Finanspolitiska rådet viktigt för Sverige att förtroendet för hållbarheten i de offentliga finanserna inom euroområdet återupprättas. Det är därför positivt att Sverige avser att ansluta sig till EU:s finanspakt. Rådet ser dock inga skäl att förändra det svenska ramverket i riktning mot finanspaktens regler. Det ramverk vi har är enligt rådet bättre underbyggt och anpassat till svenska förhållanden.

Regeringen delar rådets uppfattning i denna fråga. Eftersom Sverige inte har euron som valuta innebär en anslutning till finanspakten inte några krav på förändringar av vårt finanspolitiska ramverk.

De offentliga finansernas konjunkturkänslighet

Finanspolitiska rådet har gett Konjunkturinstitutet i uppdrag att genomföra beräkningar av de offentliga finanserna i ett scenario i vilket Sverige skulle få en djup ekonomisk kris av samma omfattning som 1990-talskrisen. Kalkylerna visar att en nedgång av den inhemska efterfrågan får större återverkningar på de offentliga finanserna än ett fall i exportefterfrågan. Rådets beräkningar tyder på att de svenska offentliga finanserna inte allvarligt skulle påverkas vid en temporär minskning av exporten. Däremot skulle en allvarligt fördjupad europeisk kris kunna få omfattande negativa konsekvenser för svensk ekonomi.

Regeringen instämmer i allt väsentligt i rådets analys.

Det strukturella sparandet

Finanspolitiska rådet anser att regeringen bör utveckla bättre metoder för beräkningen av det strukturella finansiella sparandet. Den metod som används för närvarande ger enligt rådet ett missvisande resultat. Metoden bör vara disaggregerad och utgå från ett mått på BNP-gapet som är noll i genomsnitt.

Regeringen vill inledningsvis understryka att beräkningen av det strukturella sparandet är en viktig del i underlaget vid bedömningen av om finanspolitiken är i linje med överskottsmålet. Även om beräkningarna av det strukturella sparandet är förknippade med stor osäkerhet är analysen av hur stor del av en saldoförändring som beror på engångshändelser och på konjunkturutvecklingen nödvändig. Regeringen delar rådets uppfattning att nuvarande metod för att beräkna det strukturella sparandet har brister. Samtidigt finns det inga entydiga belägg för att alternativa beräkningsmetoder ger bättre bedömningar. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att förbättra beräkningarna av det strukturella sparandet. Delar av detta arbete redovisades i en fördjupningsruta i 2011 års ekonomiska vårproposition.¹⁶⁰

Den offentliga förmögenheten

Finanspolitiska rådet noterar att överskottsmålet innebär att den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet på sikt stabiliseras som andel av BNP. Den nivå på vilken stabiliseringen sker beror delvis på finansiella värdeförändringar, vilket ligger utanför det finanspolitiska ramverket. Sannolikt kommer nettoförmögenheten att fortsätta öka från dagens nivå på ca 20 procent av BNP. Rådet anser att regeringen bör klargöra sin syn på vad som är en lämplig storlek på den offentliga nettoförmögenheten. Rådet menar att en ytterligare förmögenhetsuppbyggnad utöver dagens 20 procent av BNP är svår att motivera med behovet av säkerhetsmarginaler för en kommande lågkonjunktur. Den offentliga

¹⁶⁰ Se fördjupningsrutan Alternativa bedömningar av det strukturella sparandet i 2011 års ekonomiska vårproposition (prop. 2010/11:100 s. 197).

finansiella portföljen innefattar vidare både stora skulder och stora tillgångar. Regeringen bör enligt rådet tydligare klargöra vad som är en lämplig bruttoskuld samt vilka övergripande principer som bör gälla för avvägningen mellan portföljens risk och dess förväntade avkastning.

Regeringen är medveten om att nettoförmögenhetens långsiktiga nivå inte bara beror på det finansiella sparandet utan även på värdeförändringar på olika skuld- och tillgångsstockar. De senaste decennierna har värdeförändringarna på de offentliga finansiella tillgångarna varit stora och positiva, vilket bidragit till en relativt snabb offentlig förmögenhetsuppbyggnad. Det är dock riskabelt att anta att denna utveckling kommer att fortsätta även under de kommande decennierna. Förhållandet mellan det offentliga sparandet och den offentliga nettoförmögenheten har bl.a. av detta skäl inte varit av avgörande betydelse när överskotts målets nivå lades fast. Det teoretiska och empiriska stödet för att avgöra vad som är en optimal offentlig förmögenhetsnivå är svagt. Överskotts målets nivå är bestämd utifrån flera olika faktorer där en viktig avvägning är en säkerhetsmarginal till att det finansiella sparandet blir så lågt i en kraftig lågkonjunktur att förtroendet för finanspolitiken hotas.¹⁶¹

Vidare kan tilläggas att en stor del av den offentliga förmögenheten är öronmärkt för framtida pensionsutbetalningar eller andra syften, och kan därmed svårligen användas för stabiliseringspolitiska åtgärder i en lågkonjunktur. Den största delen av den offentliga sektorns finansiella tillgångar finns i dag i pensionssystemets buffertfonder, vilka inte kan användas för att finansiera tillfälliga statliga underskott. Om man bortser från pensionssystemets tillgångar har staten en negativ nettoförmögenhet. Dessutom är en stor del av de statliga tillgångarna inte likvida, och kan således inte heller användas för att finansiera underskott. Dessutom motsvaras en del av de statliga och kommunala tillgångarna av fordringar för framtida tjänstepensioner.

Det finns i forskningslitteraturen ingen enighet kring vad som är en optimal skuld- eller förmögenhetsnivå för den offentliga sektorn.

Det finns dock både teoretiskt och empiriskt stöd för att det finns en maximal skuld som staten klarar att betala räntor och amorteringar på. Det finns därför skäl att hålla en god marginal till den övre nivån på skulden där problem riskerar att uppstå. Skuldens storlek påverkar även hur den bör fördelas på olika skuldsdrag. För att belysa denna fråga har regeringen uppdragit åt Riksgäldskontoret att analysera statsskuldens sammansättning vid en betydligt större respektive mindre statsskuld. Konsekvenserna för skuldförvaltningen av en fallande statsskuld har därtill nyligen belysts i skrivelsen Utvärdering av statens upplåning och skuldförvaltning 2007–2011 som lämnades till riksdagen i april 2012 (skr. 2011/12:104).

Den offentliga realkapitalstocken

I en särskild bilaga till 2012 års ekonomiska vårproposition redovisar regeringen de offentliga investeringarna i realkapital och den offentliga realkapitalstockens utveckling. Finanspolitiska rådet menar att detta är ett förtjänstfullt första steg mot en bättre analys av de offentliga investeringarna. Rådet delar regeringens uppfattning att ett siffersatt mål för de offentliga investeringarna inte bör införas. Rådet menar dock att det inte är klarlagt att de offentliga investeringarna har haft en samhällsekonomiskt fördelaktig omfattning och inriktning.

Regeringen delar rådets uppfattning att det är önskvärt att förbättra redovisningen av de offentliga investeringarna. Ett arbete pågår därför med att ytterligare förbättra denna redovisning i de ekonomiska propositionerna. Utifrån det datamaterial som i dag finns tillgängligt bedömer regeringen att de offentliga investeringarna generellt sett haft en tillfredsställande omfattning och inriktning.

Generationsräkenskaper

Finanspolitiska rådet har gett ett forskningsinstitut vid universitetet i Freiburg i uppdrag att genomföra en s.k. generationsräkenskapsanalys

¹⁶¹ Se promemorian Utvärdering av överskotts målet (Ds 2010:4) för en mer utförlig redogörelse för överskotts målets bestämningsfaktorer.

för Sverige.¹⁶² Resultatet pekar bl.a. på att de svenska offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är god. En starkt bidragande orsak till detta är pensionssystemets utformning. Som rådet framhållit i tidigare rapporter utgör generationsräkenskaper ett värdefullt verktyg för analyser av de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt. Metoden kan även illustrera hur hushållens betalningar till och från den offentliga sektorn påverkar inkomstfördelningen mellan olika generationer i ett livscykelperspektiv.

Regeringen delar rådets uppfattning att det är viktigt att noggrant undersöka finanspolitikens långsiktiga konsekvenser. Under 2011 och 2012 bedömde både Europeiska kommissionen och Konjunkturinstitutet att den svenska finanspolitiken var långsiktigt hållbar. Regeringen noterar att det av Finanspolitiska rådet anlitate forskningsinstitutet delar denna uppfattning. Tre organisationer har därmed oberoende av varandra, och med olika beräkningsmetoder, kommit till samma slutsats som regeringen i denna fråga.

Bedömningen av arbetsmarknadens utveckling

Finanspolitiska rådet påpekar att arbetsmarknadens funktionssätt har stor betydelse för de offentliga finanserna. Regeringen gör i budgetpropositionen för 2012 en mer positiv bedömning av utvecklingen på arbetsmarknaden än Konjunkturinstitutet. Rådet tar inte ställning till vilken prognos för arbetsmarknaden som är mest trolig, men menar att om regeringens bedömning kring arbetsmarknadens funktionssätt skulle visa sig vara för optimistisk måste finanspolitiken ta hänsyn till detta för att överskottsmålet inte ska äventyras.

Regeringen vill understryka att överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande är centralt för inriktningen av finanspolitiken. Regeringen följer och analyserar löpande det ekonomiska läget, där utvecklingen på arbetsmarknaden utgör en viktig del. Bedömningar av utvecklingen på arbetsmarknaden och det offentliga sparandet redovisas utförligt i budgetpropositionerna och de

ekonomiska vårpropositionerna. Om regeringen skulle bedöma att överskottsmålet inte nås kommer åtgärder att vidtas för att undvika detta.

Ungdomsarbetslösheten

Finanspolitiska rådet noterar att ungdomsarbetslösheten steg kraftigt under den senaste krisen och att den nu ligger på en hög nivå. Rådet menar dock att bilden av ungdomsarbetslösheten bör nyanseras. Unga hittar i allmänhet jobb betydligt snabbare än äldre. De har därmed i genomsnitt kortare arbetslöshetsperioder än äldre. Ungdomars möjligheter att finna arbete är vidare mer konjunktorkänsliga än äldres och unga kombinerar ofta arbete och studier. Rådet menar att arbetsmarknads-satsningarnas effektivitet kan minska om unga ses som en homogen grupp, och att insatser bör riktas mot de ungdomsgrupper som har svårt att finna anställning. Rådet vill också fästa regeringens uppmärksamhet på att arbetslöshetsperioden för äldre har stigit under senare år.

Regeringen delar rådets bedömning att bilden av ungdomsarbetslösheten bör vara nyanserad och att ungdomar inte bör betraktas som en homogen grupp. I avsnitt 5 i de ekonomiska vårpropositionerna redogörs för hur arbetsmarknadssituationen utvecklas för olika grupper av arbetslösa, bl.a. unga och äldre. Regeringen konstaterar bl.a. att många unga hittar jobb snabbt jämfört med andra grupper av arbetslösa, men att det finns grupper av unga som riskerar att fastna i arbetslöshet. Dit hör t.ex. unga som hoppat av skolan och unga utrikes födda.

Differentierade mervärdesskattesatser

Regeringens mest kostsamma åtgärd i budgetpropositionen för 2012 var sänkningen av mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster. Finanspolitiska rådet gör bedömningen att de beräknade effekterna på arbetslösheten och sysselsättningen av reformen är över-skattade. Rådet anser vidare att den reducerade skattesatsen är ett ineffektivt sätt att minska de administrativa kostnaderna. Den sänkta mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster har enligt rådet snarast karaktären av ett branschstöd. Rådet påpekar att differentierade mervärdesskattesatser riskerar att öka

¹⁶² Se A Generational Accounting Analysis of Sweden, Rapport till Finanspolitiska rådet 2012/1.

incitamenten för lobbying från intressegrupper som ser möjligheter till branschstöd, vilket kan minska konsumtionsskattens betydelse om fler branscher skulle gynnas av reducerade skattesatser. Rådet menar att regeringen bör överväga att införa en enhetlig mervärdesskattesats. En sådan skulle enligt Rådet sannolikt ha stora positiva samhällsekonomiska effekter.

Regeringen bedömer att restaurangpriserna i genomsnitt har fallit med ca 4 procent fram t.o.m. juli 2012, vilket motsvarar mer än en tredjedel av den totala skattesänkningen och drygt tre fjärdedelar av den förväntade helårseffekt som angavs i budgetpropositionen för 2012. Även Konjunkturinstitutets analys av de kortsiktiga prisseffekterna av mervärdesskattesänkningen för restaurang- och cateringtjänster pekar entydigt på att reformen medfört sänkta restaurangpriser. Även försäljningen av tjänster i berörda sektorer har ökat. Regeringens sammantagna bedömning är att den sänkta mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster hittills har haft positiva effekter, bl.a. genom att den har förbättrat förutsättningarna att minska ungdomsarbetslösheten och minskat de administrativa kostnaderna för företagen. Effekterna av den sänkta mervärdesskatten ska dock i första hand ses i ett långsiktigt perspektiv.

Sverige har sedan tidigare flera olika mervärdesskattesatser. Sänkningen av mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster innebär att samma skattesats, 12 procent, nu tillämpas för såväl restaurangtjänster som livsmedel. Regeringens bedömning är att den sänkta mervärdesskatten kan leda till högre samhällsekonomisk effektivitet. Effekterna av reformen kommer att följas upp på flera sätt, bl.a. genom de tidigare nämnda uppdragen till Konjunkturinstitutet, Skatteverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

12.3 Riksrevisionens granskning av Årsredovisningen för staten 2011

Riksrevisionen har för Årsredovisningen för staten 2011 lämnat en revisionsberättelse utan reservation eller avvikande mening. Enligt Riksrevisionens uppfattning är årsredovisningen i allt väsentligt upprättad i enlighet med 10 kap.

5–10 §§ budgetlagen (2011:203). Riksrevisionen har därutöver i en revisionsrapport (dnr Fi2012/2067) redogjort för iakttagelser som framför allt avser behov av vissa förtydliganden och förbättringsmöjligheter som regeringen enligt myndigheten bör beakta i de kommande årsredovisningarna.

Riksrevisionen rekommenderar bl.a. i sin rapport regeringen att vidareutveckla riskbedömningen av garanti- och kreditverksamheten och i det arbetet beakta vissa förbättringsförslag som anges.

I Årsredovisningen för staten 2011 redovisade regeringen för första gången en mer samlad analys av riskerna avseende statens portfölj av garantier och krediter i enlighet med 6 kap. 3 § budgetlagen. Redovisningen i årsredovisningen för staten baserades på Riksgäldskontorets rapport Statens garantier och krediter – en riskanalys (dnr Fi2012/1262), som hade tagits fram i samarbete med Exportkreditnämnden, Statens bostadskreditnämnd, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete och Centrala studiestödsnämnden. Redovisningen i årsredovisningen för staten och Riksgäldskontorets rapport kan ses som ett första steg i ett pågående utvecklingsarbete. De iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i revisionsrapporten ligger väl i linje med hur regeringen anser att redovisningen av riskerna bör vidareutvecklas de närmaste åren.

Riksrevisionen rekommenderar vidare i sin rapport regeringen att utveckla redovisningen av grunderna för sitt intygande avseende EU-medel. Regeringen rekommenderas även att ange det ramverk som ligger till grund för regeringens bedömning i intygandet och förtydliga vad intygandet faktiskt avser.

Regeringen baserar sitt intygande om EU-medel på ramverket för intern styrning och kontroll. Det tillämpas även av myndigheter som inte hanterar EU-medel. Regeringens avsikt är att myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt ska följa ett och samma regelverk, oavsett om de hanterar medel från nationell budget eller EU:s budget. Regeringen ser inget behov av att ändra ramverket, men kommer inför kommande årsredovisningar se över möjligheten att bättre beskriva det och göra en tydligare referens till ramverket i fråga.

12.4 Utvecklingen av den ekonomiska styrningen

12.4.1 Resultatstyrningen

Enligt 10 kap. 3 § budgetlagen ska regeringen i budgetpropositionen redovisa de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Regeringen arbetar kontinuerligt med att utveckla resultatstyrningen för att kunna förbättra resultatredovisningen till riksdagen genom att stärka kopplingen mellan resultat, analys och budgetförslagen. Våren 2012 bildades en arbetsgrupp med tjänstemän från Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen med målet att förbättra resultatredovisningen i budgetpropositionen för 2014.

Resultaten inom utgiftsområdena analyseras och redovisas i huvudsak med hjälp av resultatindikatorer eller andra bedömningsgrunder, som beskriver hur resultaten utvecklas i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.

Regeringen bedömer att myndigheternas resultatredovisningar i stora delar uppfyller de behov som regeringen har av resultatinformation. Det finns dock anledning att inom vissa områden förstärka resultatstyrningen och förbättra analysen av gjorda insatser och uppnådda resultat. Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått tre uppdrag av regeringen inom detta område.

ESV har bl.a. haft i uppdrag att utvärdera reglerna för resultatredovisningen och analysera hur myndigheternas resultatredovisningar svarar mot regeringens behov av information för resultatredovisning till riksdagen. ESV redovisade sina slutsatser i maj 2012 i rapporten *Prestationer, volymer och kostnader* (ESV 2012:27). Regeringen delar ESV:s bedömning i rapporten om att reglerna för resultatredovisningen bör stå kvar oförändrade. Reglerna har dock tolkats för snävt och det finns utrymme att tolka dem på ett öppnare sätt än vad som sker i dag för att förbättra tillämpningen och tillgodose regeringens behov av resultatinformation.

Enligt det andra uppdraget ska ESV beskriva och analysera hur resultatindikatorer eller andra bedömningsgrunder kan användas för att följa upp regeringens politik inom olika områden. Inom ramen för det tredje uppdraget ska ESV utforma ett metodstöd för Regeringskansliets

arbete med att tydliggöra kopplingen mellan budgetförslagen och resultatredovisningen i regeringens budgetproposition till riksdagen. Dessa uppdrag ska avrapporteras i november 2012.

Som ett led i att förbättra resultatredovisningen till riksdagen kommer regeringen i dialog med myndigheterna och vid behov begära förbättrade resultatredovisningar i myndigheternas regleringsbrev för 2013.

Rätt utbetalningar från välfärdssystemen

En bra resultatstyrning och uppföljning är en förutsättning för att rätt utbetalningar ska göras från välfärdssystemen. De felaktiga utbetalningarna utgör fortfarande en alltför stor del av de totala utbetalningarna från välfärdssystemen, trots att det sedan flera år pågår ett omfattande arbete för att de ska minska. Det är angeläget för både legitimiteten och stabiliteten i välfärdssystemen att vidareutveckla arbetet med såväl riktade insatser som förbättringar i det löpande kvalitetsarbetet vid myndigheterna. Det kvalitetsarbetet hänger nära samman med myndigheternas utveckling av den interna styrningen och kontrollen.

Det är viktigt att utbetalningar från välfärdssystemen sker i rätt tid, till rätt person och med rätt belopp. Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar ska utgöra en integrerad del i berörda myndigheters löpande verksamhet. Regeringen ser positivt på det målinriktade arbete som bedrivs på myndigheterna i syfte att effektivisera handläggningen, hålla en hög kvalitet på beslutsunderlagen och ha en väl fungerande kontroll i systemen. Det är viktigt att detta utvecklingsarbete fortsätter bedrivas med hög prioritet.

Med utgångspunkt i bl.a. de förslag som Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) lämnade i sitt slutbetänkande *Rätt och riktigt* (SOU 2008:74) har regeringen vidtagit flera åtgärder de senaste åren för att underlätta myndigheternas arbete att uppnå större andel rätt utbetalningar. Därutöver har en rad utredningar lämnat förslag till regeringen som för närvarande bereds i Regeringskansliet. Följande betänkanden behandlar förslag om åtgärder som kan bidra till rätt utbetalningar i välfärdssystemen: *Bidragsspärr* (SOU 2008:100), *Återkrav inom välfärdssystemen – förslag till lagstiftning* (SOU 2009:6), *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet* (SOU 2011:3) och *Månads-*

uppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40) samt Harmoniserat inkomstbegrepp – Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna (SOU 2012:47). Flera av förslagen har beröringspunkter och är avhängiga varandra, varför de behöver beredas i ett sammanhang. Förslagen har även beröringspunkter med regeringens arbete att se över omfattningen av kraven på företagen att lämna vissa uppgifter. Vidare avser regeringen att tillsätta en särskild utredare som bl.a. ska utreda i vilken utsträckning det förekommer oegentligheter, överutnyttjande eller andra felaktigheter inom de arbetsmarknadspolitiska stöd som lämnas till arbetsgivare.

ESV har varit sammankallande myndighet för ett samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Slutrapporten lämnades i februari 2012 (ESV 2012:6). I rapporten har de elva medverkande myndigheterna lämnat gemensamma förslag och synpunkter till regeringen på hur det fortsatta arbetet bör bedrivas. Statskontoret hade samtidigt i uppdrag att följa samverkansuppdraget och lämnade i april 2012 sin rapport Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (PM 2012:101).

Regeringen delar uppfattningen som de myndigheter som deltagit i samverkansuppdraget framfört om att det krävs fortsatt samverkan och samarbete mellan de berörda myndigheterna när det gäller underrättelseskyldighet, informationsinsatser och omfattningsstudier.

Riksrevisionen har i sin rapport Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem (RiR 2010:18) granskat informationsutbytet mellan myndigheter. Regeringen delar Riksrevisionens slutsats att myndigheternas handläggning kan effektiviseras, servicen till medborgarna förbättras och risken för felaktiga utbetalningar minskas om det elektroniska informationsutbytet ökar. Regeringen kommer inom ramen för den löpande resultatstyrningen och uppföljningen säkerställa att detta genomförs. Arbetet med indikatorer och kostnadseffektivitet ligger inom ESV:s ansvarsområde och regeringen kommer att verka för att utvecklingsarbetet inom det området fortsätter.

Regeringens mål är att utbetalningar från välfärdssystemen ska betalas ut till rätt person, med rätt belopp och i tid. Det är en del i regeringens arbete att uppnå en statsförvaltning med hög kvalitet, där skattebetalarnas pengar används på ett effektivt sätt. För att åstadkomma nödvändiga förbättringar behöver kopplingen till de berörda myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll göras tydligare. Vidare måste resultatanalysen och resultatredovisningen utvecklas. I flera av de berörda myndigheternas årsredovisningar saknas i dag en samlad analys av effektiviteten i verksamheten, där både produktivitet och kvalitet vägs in. Myndigheterna bör ge en mer heltäckande bild av sin verksamhet, där kvaliteten i handläggningen av ärenden och i besluten får ett större utrymme, för att kunna lämna en mer komplett resultatanalys och redovisning. För att myndigheterna ska kunna bedöma resultatet av gjorda insatser krävs att de regelbundet genomför uppföljningar av vidtagna åtgärder för att uppnå rätt utbetalningar. Regeringen avser att fortsätta ha en dialog om innehållet i resultatanalysen och redovisningen med de myndigheter som har till uppgift att betala ut stöd och bidrag från välfärdssystemen.

12.4.2 Den finansiella styrningen

Hanteringen av kreditförluster och räntor avseende studielån

Den nya budgetlagen trädde i kraft den 1 april 2011. Bestämmelserna om uttag av ränta eller avgift för utlåning enligt 6 kap. 4 och 5 §§ budgetlagen skulle dock enligt lagens ikraftträdande- och övergångsbestämmelser tillämpas först fr.o.m. den 1 januari 2012. Enligt riksdagens beslut med anledning av regeringens förslag i budgetpropositionen för 2012 beslutades dock att lagens bestämmelser om uttag av ränta för finansiering av förväntad kostnad i fråga om studielån i stället skulle tillämpas först fr.o.m. den 1 januari 2013.

Under beredningen i Regeringskansliet har det visat sig att ytterligare tid behövs för att ta fram och införa en modell för övergången till budgetlagens bestämmelser som är effektiv och håller hög kvalitet. Regeringen föreslår därför i denna proposition (utg.omr. 15 avsnitt 3.8.3) att övergångsbestämmelserna till budgetlagen ändras så att 6 kap. 4 och 5 §§ budgetlagen i fråga

om studielån som lämnas enligt studiestödslagen (1999:1395) ska tillämpas först fr.o.m. den 1 januari 2014.

Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen för 2014 med eventuella förslag om tekniska justeringar av utgiftstaket och med förslag om anslagsförändringar föranledda av den ovan nämnda omläggningen.

Tillämpningen av det generella beställningsbemyndigandet

Vilka ekonomiska åtaganden en myndighet får göra, exempelvis på lokalförsörjningsområdet, har i vissa delar varit oklar. Mot denna bakgrund har regeringen gett ESV i uppdrag att utreda vilka åtaganden en myndighet får göra med stöd av det generella beställningsbemyndigandet i 17 § tredje stycket anslagsförordningen (2011:223) och om det finns behov av att begränsa bemyndigandet. ESV har i rapporten Generella beställningsbemyndigandet i anslagsförordningen – vilka ekonomiska åtaganden kan myndigheter göra? (ESV 2012:34) lämnat förslag som syftar till att förtydliga vilka åtaganden en myndighet får göra samt förbättra redovisningen av de åtaganden myndigheterna gör. Utifrån slutsatserna i ESV:s rapport bedömer regeringen bl.a. att det bör förtydligas att en myndighet som ingår ett åtagande i den löpande verksamheten måste kunna finansiera kostnaderna för detta inom oförändrade anslagsramar. Regeringen bedömer vidare att flertalet av förslagen i rapporten kan genomföras av ESV på föreskriftsnivå.

12.4.3 Intern styrning och kontroll samt internrevision

Regeringen har i och med införandet av myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll tydliggjort ledningens ansvar vid statliga myndigheter när det gäller den interna styrningen och kontrollen. En intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt är enligt regeringen nödvändig för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina instruktionsenliga uppgifter och samtidigt uppfylla sitt verksamhetsansvar.

Myndighetsledningarna har ett odelat ansvar för den interna styrningen och kontrollen och för att säkerställa att den förbättras och

utvecklas i den egna organisationen. Myndigheternas ledningar ska kontinuerligt genomföra analyser av verksamheten och hantera risker förknippade med verksamhetsansvaret.

Införandet av regelverket för intern styrning och kontroll har inneburit att strukturen för detta arbete inom myndigheterna har blivit tydligare och graden av systematik med vilken myndigheterna arbetar med risker har ökat generellt. Riskhanteringen har hos flera myndigheter integrerats i myndighetens modell för verksamhetsstyrning och uppföljning. För myndigheterna har dessa förändringar inneburit ökade möjligheter till överblick av risker samt en bättre prioritering mellan risker och åtgärder inom olika delar av myndigheten. Även myndighetsledningens engagemang för den interna styrningen och kontrollen har ökat hos flera av myndigheterna.

Regeringen bedömer att införandet av regelverket för intern styrning och kontroll på myndigheterna generellt sett har fungerat väl. Regeringen verkar för att kontinuerligt förbättra uppföljningen av myndigheternas arbete med den interna styrningen och kontrollen.

ESV svarar för samordning av den statliga internrevisionen. En viktig uppgift för ESV är att årligen till regeringen samlat redovisa hur väl internrevisionen vid de statliga myndigheterna fungerar. För närvarande är 66 myndigheter skyldiga att följa internrevisionsförordningen (2006:1228).

Av ESV:s årliga rapport om den statliga internrevisionen (ESV 2012:1) framgår att internrevisionen på myndigheterna i allt väsentligt fungerar tillfredsställande, men att myndigheterna behöver vidta åtgärder för att stärka internrevisionen på vissa områden. Enligt regeringen är det en oroväckande trend att antalet myndigheter med ensamrevisorer ökar. Trenden är särskilt påtaglig för myndigheter inom högskole- och universitetsområdet. Att myndigheter i många fall har ensamrevisorer anställda på deltid behöver dock inte vara ett problem om man avsätter tillräckliga medel för att internrevisorn ska ha möjlighet att använda sig av externa konsulter.

Det är myndighetsledningarnas ansvar att analysera hur stora resurser internrevisionen vid myndigheten bör ha för att uppfylla kraven i internrevisionsförordningen och därmed kunna utgöra ett stöd till ledningen genom att granska

den interna styrningen och kontrollen. Vidare är en ökad samverkan mellan myndigheter med internrevisionsfunktioner önskvärd, särskilt när de består av en ensamrevisor.