

Särskilda studier från Finanspolitiska rådet
2026/1

Ekonomisk-politiskt bokslut
2016–2025

Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom rapporten Svensk finanspolitik som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag för riksdagens granskning av regeringens politik. Rådet anordnar även konferenser. I serien Särskilda studier från Finanspolitiska rådet publiceras fördjupade studier av olika aspekter på finanspolitiken.

Finanspolitiska rådet
Box 3273
SE-103 65 Stockholm
Fleminggatan 7
Tel: 08-453 59 90
info@fpr.se
www.fpr.se

ISBN 978-91-531-4132-7

Innehåll

Förord	4
1 Makroekonomin och makropolitiken	5
1.1 Ekonomi och konjunktur	5
1.2 Makropolitik med låga räntor.....	8
1.3 Makropolitik i pandemi.....	11
1.4 Makropolitik vid utbudsstörningar.....	14
2 Det finanspolitiska ramverket	19
2.1 Överskottsmålet	19
2.2 Skuldankaret	21
2.3 Utgiftstaket.....	23
2.4 Budgetprocessen	24
2.5 Utmaningar för ramverket framöver	26
3 Strukturpolitiska områden	31
3.1 Arbetsmarknaden.....	31
3.1.1 Arbetsmarknadens utveckling	31
3.1.2 Sysselsättningspolitikens utformning	34
3.2 Skattepolitiken	37
3.2.1 Skatteuttagets utveckling	38
3.2.2 Skatt på arbete.....	41
3.2.3 Skatt på kapital.....	43
3.2.4 Moms	45
3.3 Klimatpolitiken.....	45
3.3.1 EU:s klimatpolitik: från Kyoto till Fit for 55	47
3.3.2 Svensk klimatpolitik: ramverk, mål och styrmedel	49
3.3.3 Finanspolitiska rådet om klimatpolitiken.....	51
3.3.4 Effekten av svenska nationella klimatmål.....	52
4 Avslutande reflektioner	55
Kommentarer	61
Flam: Byt ut strukturellt sparande och utgiftstak mot faktiskt sparande	61
Utgiftstaket.....	61
Det strukturella sparandet	63
Utgiftsregel i stället för strukturellt sparande.....	65
Faktiskt sparande i stället för strukturellt sparande	66
Slutsats: Byt målet för strukturellt sparande och utgiftstak mot ett mål för faktiskt sparande.....	67
Hassler: Stabiliseringspolitiken och utbudsstörningar	68
Inledning	68
Stabiliseringspolitikens grundidé	68
Utbudsstörningar i ”läroboken”	69
Förändringar i det finanspolitiska ramverket.....	71
Slutsatser	73
Referenser	74

Förord

Vid sidan av Finanspolitiska rådets årsrapporter, där huvuduppgiften är att utvärdera och bedöma regeringens ekonomiska politik i förhållande till konjunkturläget och det finanspolitiska ramverket, publicerar rådet ibland även s.k. särskilda studier, där vi väljer ut en fråga för fördjupning och anlägger ett annat perspektiv än i den årliga utvärderingen. Exempelvis publicerade rådet 2024 en rapport om ekonomisk jämlikhet, år 2022 en rapport om pensions-systemet, och år 2020 en rapport om skattesystemet.

I denna rapport diskuterar vi några av de frågor som varit aktuella under den senaste tioårsperioden, 2016–2025, såsom vilka makroekonomiska utmaningar politiken har ställts inför och hur det finanspolitiska ramverket har hanterats. Därutöver har vi valt ut tre områden, arbetsmarknaden, skatterna och klimatpolitiken, som är centrala och som rådet tidigare har behandlat i sina rapporter. Två av rådets tidigare ordföranden, Harry Flam och John Hassler, har bidragit till rapporten genom att skriva egna kommentarer om det finanspolitiska ramverket.

Tidsspannet som vi har valt är måhända godtyckligt och innebär att varken finanskrisen 2008–2009 eller den efterföljande eurokrisen omfattas. I skrivande stund präglas den ekonomiska situationen i Sverige och i hela världen av det pågående kriget mellan USA och Iran, som har medfört kraftigt stigande energipriser och kan komma att leda till en allvarlig energikris. Rapportens perspektiv är dock först och främst tillbakablickande och spekulerar inte om kommande kriser. Inte heller gör rapporten anspråk på att ge en heltäckande bild av den ekonomiska politiken under dessa tio år, men vi hoppas att den ändå ska kunna bidra med vissa perspektiv, tankar och lärdomar kring några av de frågeställningar som varit centrala under perioden.

Stockholm den 26 maj 2026

Lars Heikensten

Annika Sundén

Runar Brännlund

Karin Edmark

Tuulia Hakola-Uusitalo

Karl Walentin

1 Makroekonomin och makropolitiken

Det senaste årtiondet har varit en makroekonomiskt turbulent period. Etablerade tankesätt har prövats, ekonomin har utsatts för nya typer av störningar och beslutsfattare har behövt tillgripa åtgärder som aldrig tidigare använts. I studiens inledande kapitel för vi en diskussion om det makroekonomiska händelseförloppet och hur makropolitiken har förhållit sig till utvecklingen. I det första avsnittet tecknar vi en övergripande bild av tillväxt, konjunktur och stabiliseringspolitik. Därefter riktar vi in oss på tre särdrag som präglar den ekonomiska utvecklingen under decenniet. Avsnitt 2 handlar om makropolitik med låga räntor, avsnitt 3 om pandemin och avsnitt 4 om inflationschocken i kölvattnet av Rysslands krig mot Ukraina.

1.1 Ekonomi och konjunktur

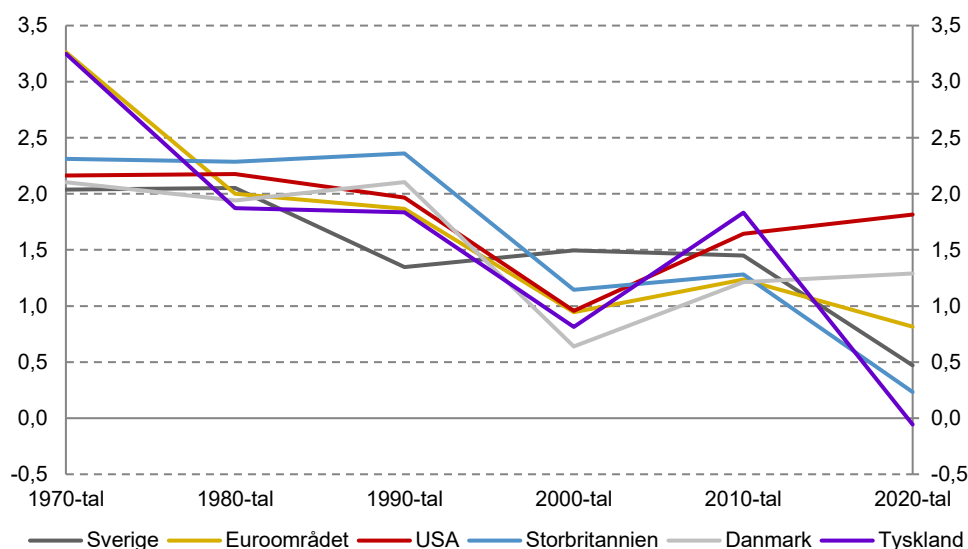
Svensk ekonomi har under en längre tid präglats av trendmässigt fallande BNP-tillväxt (diagram 1.1). Den genomsnittliga tillväxten per capita har i princip minskat för varje årtionde som gått, och perioden 2016–2025 innebar en fortsättning på den trenden. I genomsnitt växte svensk BNP per capita med 0,7 procent per år, vilket är lägre än under någon annan tioårsperiod under det senaste halvseket. Vad som förklarar den minskande tillväxten är en omfattande frågeställning som inte ryms inom ramen för denna rapport. Det är emellertid inte ett unikt svenskt fenomen. Tillväxten i Sverige har tvärtom varit förhållandevis stark, åtminstone sedan millennieskiftet.¹

Ur ett konjunkturrellt perspektiv har decenniet präglats av tvära kast, och det är möjligt att urskilja flera faser (diagram 1.2). De första åren utgjordes av en mild högkonjunktur som varade fram t.o.m. 2019. Sedan föll produktionen kraftigt i samband med pandemin, vilket orsakade en djup men kortvarig lågkonjunktur. När ekonomin öppnades upp skedde en snabb återhämtning med en ny högkonjunktur, som i sin tur avslutades när Ryssland invaderade Ukraina i februari 2022. Kriget ledde till kraftiga prisuppgångar på energi, vilket utmynnade i hög inflation, en kraftig penningpolitisk åtstramning och en lågkonjunktur som har varat sedan dess.

¹ Finanspolitiska rådet (2025).

Diagram 1.1 Tillväxt i BNP per capita, tioårsgenomsnitt

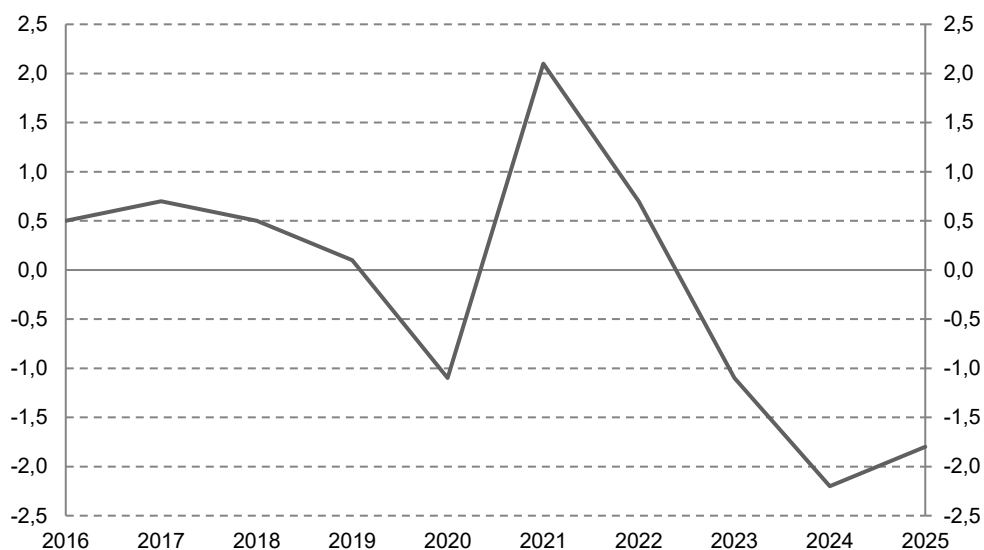
Årlig procentuell förändring



Anm.: Diagrammet avser den genomsnittliga tillväxten av BNP per capita per årtionde, i fasta priser.
Källa: Världsbanken via Macrobond.

Diagram 1.2 BNP-gap

Procent av potentiell BNP



Anm.: BNP-gapet beräknas som den procentuella avvikelserna av faktisk BNP från potentiell BNP.
Källa: Konjunkturinstitutet (2026).

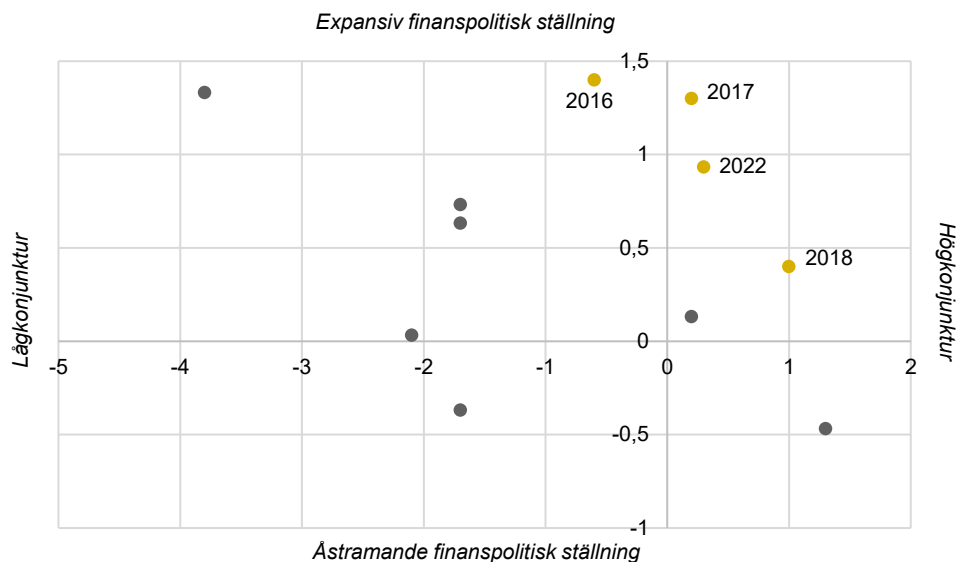
De snabba förändringarna har inneburit ett stort behov av stabiliseringspolitik. Flera av skiftena berodde dessutom på yttre störningar, vilket gav konjunkturutvecklingen särskilda karaktärsdrag som påkallade nya typer av åtgärder. På ett övergripande plan har finanspolitiken till stor del varit kontracyklisk.² Det gäller

² Analysen är en förlängning av den som presenteras i Finanspolitiska rådet (2023).

både ställningen och inriktningen. Kort sagt har politiken generellt stöttat ekonomin i lågkonjunktur och stramats åt när konjunkturen har vänt (diagram 1.3). Det finns dock vissa undantag, som påkallat kritik från rådet.

Diagram 1.3 Finanspolitikens ställning

Procent



Anm.: Den horisontella axeln avser BNP-gapet, justerat för effekter av att det strukturella sparandet avviker från saldomålet, se Finanspolitiska rådet (2023) för detaljer om metodologi. Den vertikala axeln avser det strukturella sparandets avvikelse från överskottsmålet, som var 1 procent av BNP fram t.o.m. 2018 och 1/3 procent av BNP därefter.

Källor: BP16–BP25 och egna beräkningar.

Rådet var kritiskt till finanspolitikens omfattning vid totalt fyra tillfällen under den aktuella tioårsperioden. Kritiken är koncentrerad till högkonjunkturen före pandemin och gäller bl.a. åren 2016, 2017 och 2018. Rådet ansåg då att konjunkturen inte var tillräckligt svag för att motivera politikens expansivitet, alternativt att politiken t.o.m. var procyklisk. I sina svar hänvisade regeringen till att det strukturella sparandet var lågt i förhållande till målet vid regeringsskiftet inför BP15, och att man ville undvika ett ytterligare tryck på penningpolitiken av finansiella stabilitetsskäl.

Vi anser fortsatt att finanspolitiken var för expansiv de aktuella åren. Det är visserligen rimligt att saldomålet underskrids för att stötta ekonomin i lågkonjunktur, och att politiken är mer aktiv när styrräntan tangerar sin nedre gräns. Att ge beslutsfattarna stort utrymme att självständigt avvika från saldomålet i normal- eller högkonjunktur med hänvisning till inflationsmålet och den finansiella stabiliteten är dock en annan typ av politik. Det skulle ge dem väl stor frihet att välja politikens inriktning, vilket skulle göra ramverket mer oprecist. I så fall vore det bättre om riksdagen inför ett lägre saldomål för att understödja den *strukturella* efterfrågan i ekonomin. En strukturellt mer expansiv finanspolitik förespråkas numera av många kvalificerade bedömare, exempelvis Blanchard (2023) och Mian m.fl. (2025a). Vi ställer oss emellertid tveksamma till en sådan politik, av skäl som vi beskriver i nästa avsnitt.

Av åren då rådet kritiserat politiken är det bara 2017 och 2022 som saknar förmildrande omständigheter. BP16 lades fram mitt under flyktingkrisen och

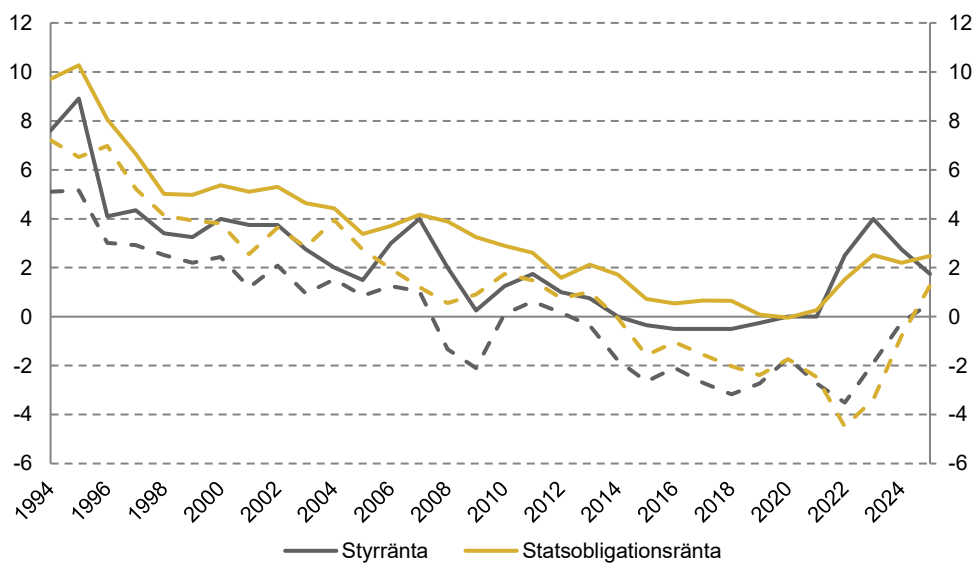
innehöll inga ofinansierade reformer, medan målavvikelsen i BP18 var på 0,4 procentenheter och därför inte ”tydlig” enligt det gängse intervallet på $\pm 0,5$ procentenheter. Vår sammantagna bedömning är därför att finanspolitiken till stor del bedrivits kontracykliskt under årtiondet. Att saldomålet har följts historiskt är dock ingen garant inför framtiden, och budgeten för 2026 innebär stora utmaningar för systemet.

1.2 Makropolitik med låga räntor

I slutet av 2014 sänktes Riksbankens styrränta till noll för första gången (diagram 1.4). Det skedde mot bakgrund av en långsiktig trend av fallande realräntor i hela den industrialiserade världen, och ledde till omfattande diskussion om vad utvecklingen beror på.³ Diskussionen tilltog under andra halvan av 2010-talet i samband med att centralbankerna började använda sig av okonventionella åtgärder och många stater började bedriva mer expansiv finanspolitik.⁴ Det finns flera förklaringsmodeller till det fallande ränteläget, och vilka slutsatser som dras har stor betydelse för makropolitiken.

Diagram 1.4 Ränteutvecklingen

Procent



Anm.: Heldragna linjer avser nominell ränta, streckade linjer avser realränta. Inflation utifrån Konjunkturinstitutets BNP-deflator. Tioårig statsobligationsränta.

Källa: Konjunkturinstitutets prognosdatabas.

Det vanligaste synsättet har länge varit att räntetrender drivs av globala faktorer på ekonomins utbudssida. Denna syn är hämtad från nyklassisk (och ny-keynesiansk) teori, som dominerat inom både akademi och policy under de senaste årtiondena. I korthet antas realräntan bestämmas av den långsiktiga

³ Att styrräntan inte kan sänkas till nivåer långt under noll beror på att kontanter har en implicit nominell ränta på noll. Det blir därför mer lönsamt för sparare att hålla kontanter än (säkra) räntebärande tillgångar när styrräntan blir negativ, vilket kan orsaka problem för den finansiella stabiliteten. Se Buiter (2020) för ytterligare diskussion.

⁴ Blanchard (2019).

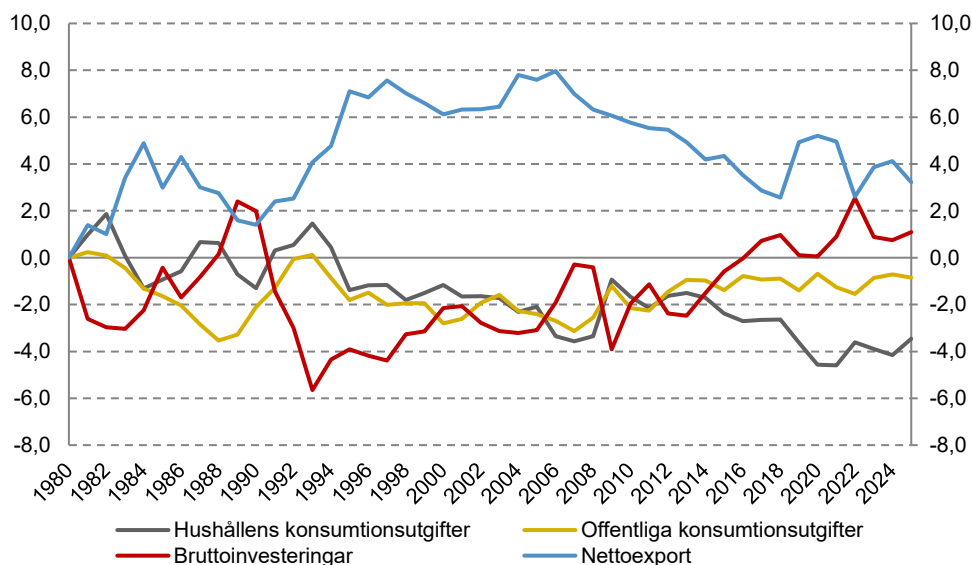
tillväxten, plus en faktor som speglar att hushåll föredrar konsumtion idag framför konsumtion imorgon.⁵

Vi noterade i förra avsnittet att tillväxten har avtagit under lång tid. Mellan 1980-talet och 2010-talet uppgick minskningen till drygt 0,5 procentenheter i Sverige. En viss minskning av realräntan är alltså väntad utifrån detta perspektiv.⁶ Realräntan föll dock med mycket mer än så under den aktuella tidsperioden. Det talar för att även andra faktorer har påverkat utvecklingen. Rådet har vid flera tillfällen lyft teorin om sekulär stagnation som en trovärdig förklaring. Teorin utgår ifrån att flera faktorer, inklusive ökad medellivslängd och ekonomisk ojämlikhet, kan ha minskat konsumtionsandelen och gjort ekonomin beroende av allt lägre räntor för att nå sin potential.⁷

Detta orsakssamband kan översiktligt beskrivas utifrån BNP:s komponenter på användningssidan, dvs. hushållens konsumtion, offentlig konsumtion, bruttoinvesteringar och nettoexport. Om ojämlikheten och medellivslängden ökar, och vi antar att dessa faktorer höjer benägenheten att spara i ekonomin, kommer konsumtionen att minska sitt bidrag till BNP. Den aggregerade efterfrågan försvagas varaktigt, vilket leder till att inflationen faller under målet och att Riksbanken sänker räntan. Bortfallet av hushållskonsumtion vägs följaktligen upp av ökade bruttoinvesteringar och, eftersom växelkursen försvagas, en ökad nettoexport. BNP ändrar därmed sammansättning, vilket stämmer överens med erfarenheten enligt nationalräkenskaperna (diagram 1.5).

Diagram 1.5 BNP från användningssidan, förändring sedan 1980

Procent av BNP



Anm.: Beräkning utifrån respektive komponent i löpande pris som andel av BNP i löpande pris.
Källa: Konjunkturinstitutets prognosdatabas.

⁵ Denna intuition utgör grunden för den s.k. Laubach-Williams-metoden för skattning av den neutrala räntan, se Holston m.fl. (2016).

⁶ Detta argument har uttryckts tydligast av Gordon (2015), som menar att produktivitetseffekten av ny teknologi har minskat över tid. Se appendix 6A i Finanspolitiska rådet (2023) för en diskussion om detta och andra perspektiv på ränte- och inflationsutvecklingen.

⁷ Finanspolitiska rådet (2023, 2025).

Det bör understrykas att teorin om efterfrågedriven sekulär stagnation handlar om strukturella och inte konjunkturella skiften. Förändringar i inkomstfördelning och medellivslängd är varaktiga, vilket innebär att politiken också måste vara det. Med andra ord bör policydiskussionen om nollränteperioder delas in i en *strukturell* del som tar sikte på själva trenden, och en *konjunkturell* del som handlar om hur konjunkturer ska hanteras givet att trenden är svår att påverka.

Policydiskussionen i Sverige har i stor utsträckning fokuserat på den konjunkturella delen. Det har särskilt handlat om hur konjunkturer ska hanteras när styrräntan inte längre kan sänkas. Kvantitativa lättnader och en mer aktiv finanspolitik har lyfts fram som de två huvudsakliga alternativen. Rådet diskuterade frågan i årsrapporten 2021 och tog ställning för det finanspolitiska alternativet, under förutsättning att ökad expansivitet i lågkonjunktur motsvaras av åtstramningar i högkonjunktur. Liknande slutsatser har dragits av flera andra instanser, bl.a. Långtidsutredningen 2023 och den penningpolitiska utvärderingen 2015–2024.⁸ Samma uppfattning förmedlas numera även i ramverkskrivelsen.⁹ Vi vill dock betona att både rådet och övriga bedömare anser att Riksbanken ska ha huvudansvaret för stabiliseringen så länge styrräntan kan sänkas.

Diskussionen om den strukturella makropolitiken har varit mer knapphändig. Det har sannolikt sin förklaring i att ränteutvecklingen tolkats som global och inte påverkansbar för en liten öppen ekonomi som Sverige.¹⁰ De senaste åren har det dock framförts argument som skulle innebära att jämviktsräntan kan påverkas av faktorer som är specifika för Sverige. Exempelvis är de flesta bedömare överens om att svenska hushålls höga skuldsättning medför en ökad räntekänslighet, och att ränteförändringar därför har ett större genomslag i hushållens konsumtion här än i andra länder.¹¹ Det är ett exempel på hur landsspecifika faktorer kan påverka jämviktsräntan.

I ljuset av detta kan en trendmässigt fallande styrränta betraktas som en politik för att upprätthålla konsumtionen och därmed strukturellt understödja efterfrågan. När den politiken når vägs ände genom att styrräntan tangerar sin effektiva nedre gräns, behöver beslutsfattarna hitta en annan väg framåt, t.ex. genom kvantitativa lättnader när ekonomin *inte* befinner sig i lågkonjunktur, eller genom en strukturellt mer expansiv finanspolitik. Regeringens svar på rådets kritik mot finanspolitikens expansivitet 2016–2018 bör ses i detta sammanhang; det strukturella sparandet tilläts avvika från saldomålet trots att ekonomin var i balans, med motivet att inflationsmålet inte nåddes och att ytterligare kvantitativa lättnader innebar risker för den finansiella stabiliteten. Rådet förde en omfattande diskussion om detta i årsrapporten för 2023, där vi vägde för- och nackdelar med en strukturellt mer expansiv finanspolitik (s.k. strukturell

⁸ Ravn och Wilkins (2026).

⁹ Skr. 2025/26:76.

¹⁰ Antagandet om s.k. ränteparitet är ett viktigt skäl till detta. Den grundläggande intuitionen är att kapitalmarknaden är global, och att samtliga investerare därför har möjlighet att välja mellan valutor beroende på vilken avkastning de genererar. Det innebär i princip att avkastningen i jämvikt behöver vara samma för riskfria räntepapper i olika valutor. Om det uppstår en skillnad i realränta mellan två valutor antas växelkursen förändras så att den totala avkastningen blir lika. Det empiriska stödet för ränteparitet är dock svagt (se Krugman m.fl. (2015)). En positiv räntedifferens brukar sammanfalla med en successiv förstärkning, inte en försvagning, av växelkursen.

¹¹ Rådet har gett uttryck för denna uppfattning i de senaste årens rapporter, se Finanspolitiska rådet (2023, 2024, 2025 och 2026).

efterfrågepolitik).¹² Vår slutsats var att förutsättningarna för en sådan politik bör utredas, men att det finns flera frågetecken kring hur makroekonomin skulle påverkas.

Ett av frågetecknen vi pekade på var effektens varaktighet. Konsekventa budgetunderskott ökar statens räntekostnader, vilket dämpar efterfrågan om räntebetalningarna tillfaller utlandet eller hushåll med hög sparbenägenhet. Den empiriska forskningen talar för att så är fallet.¹³ Det skulle innebära att politik som stimulerar efterfrågan på kort sikt genom att öka skuldsättningen har motsatt effekt på lång sikt. Efter skuldökningens tillfälliga stimulans effekt återstår en ökad räntekostnadsbörda som omfördelar inkomster till dem med lägst konsumtionsbenägenhet, så att konsumtionsandelen minskar efterhand. Om så är fallet kan strukturell efterfrågepolitik inte användas som en åtgärd mot sekulär stagnation.

Samma sak skulle dock kunna gälla för vanlig räntepolitik och kvantitativa lättnader. Om efterfrågestimulansen till stor del antas ske via ökad privat skuldsättning, riskerar penningpolitiken att bidra till trendmässiga nedgångar av jämviktsräntan. I årsrapporten för 2025 menade vi att denna teori, även om den är ny, utgörs av ett antal idéer som var för sig är tämligen okontroversiella.¹⁴ De tre huvudsakliga teserna – att expansiv penningpolitik ökar skuldsättningen, att de resulterande fordringarna till stor del ägs av förmögna hushåll och att dessa hushålls konsumtionsbenägenheter är relativt låga – stämmer alla överens med konventionella penningpolitiska synsätt.

Efterfrågeunderskottet kan visserligen mildras av att prisläget anpassar sig nedåt, men om en sådan anpassning sker via lägre reallöner, minskar även konsumtionsefterfrågan. Hushållens konsumtion kan i regel inte återställas genom att hushållens köpkraft försvagas. Lägre reallöner skulle därför sannolikt återställa resursutnyttjandet via en ombalansering av efterfrågan från inhemsk konsumtion till nettoexport. En sådan mekanism kan förekomma för enstaka öppna ekonomier, men inte för hela världsekonomin samtidigt. Teorin manar därför till eftertanke kring vilka effekter skuldsättning har på den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Hur detta samband ser ut är en central frågeställning för makropolitiken under det kommande årtiondet.

1.3 Makropolitik i pandemi

I början av 2020 drabbades världen av coronapandemin. Hundratals miljoner människor insjuknade, miljontals avled och samhällen stängdes ner för att motverka smittspridningen. Nedstängningarna fick omfattande konsekvenser för ekonomin, och innebar i praktiken att vissa verksamheter blev omöjliga. Delar av besöksnäringen tappade över hälften av sin omsättning och antalet anställda i hotell- och restaurangbranschen föll periodvis med närmare 40 procent.¹⁵

¹² Rådets diskussion antog emellertid att den strukturella efterfrågepolitiken skulle införas genom en sänkning av saldomålet, inte varaktiga avvikelser från saldomålet (Finanspolitiska rådet, 2023).

¹³ Bauluz m.fl. (2022) och Mian m.fl. (2025b) finner att skulduppbyggnaden i europeisk respektive amerikansk offentlig sektor till stor del ägs av hushåll i den absoluta toppen av inkomstfördelningen. Hemlin och Vestman (2026) visar att toppinkomsthushållen i Sverige har en betydligt lägre konsumtionsbenägenhet än resten av befolkningen.

¹⁴ Fördjupning 1.2 i Finanspolitiska rådet (2025).

¹⁵ Finanspolitiska rådet (2021).

Under sommaren 2020 var prognosen att BNP för helåret skulle minska med 6 procent; mer än under både 90-talskrisens och finanskrisens värsta år.

Pandemin innebar en i stora drag ny situation för den ekonomiska politiken. Det rörde sig inte om ett vanligt konjunkturskifte, varför allmänna efterfrågestimulanser inte skulle räcka som motåtgärd. Vidare representerade pandemins störning mot utbudssidan inte en strukturomvandling. Det var därför viktigt att bevara produktiva kontakter mellan arbetsgivare och arbetstagare, och att skydda normalt sett livskraftiga företag från att gå i konkurs. Krisens karaktär krävde därmed ett omfattande finanspolitiskt svar, till stor del i form av åtgärder som inte använts tidigare.

I årsrapporten för 2021 gjorde rådet en omfattande utvärdering av finanspolitiken under pandemin. Vi inledde med en principiell diskussion och betonade att stöden skulle eftersträva att vara vältajmade, träffsäkra, temporära och transparenta, och att de skulle kopplas till självrisker för att minimera missbruk. Vår övergripande bedömning var att stöden till stor del uppfyllde dessa kriterier. Det förstärkta stödet vid korttidsarbete var ett snabbt och effektivt sätt att bevara produktiva anställningskontakter mellan företag och anställda.¹⁶ Det skyddade hushållens inkomster, vilket dämpade nedgången i efterfrågan. Omställningsstödet och skatteanstånden infördes också snabbt, och bidrog till att hålla nere antalet konkurser genom att stärka företagens likviditet och ge dem stöd för fasta kostnader.¹⁷ Samtliga tre stöd var också kopplade till självrisker genom att företagen stod för en del av kostnaden vid permittering, att anstånden beviljades mot en avgift och att företagen var tvungna att visa på ett pandemirelaterat omsättningstapp för att få omställningsstöd. Denna utformning bidrog till att användningen av stöden minskade automatiskt i takt med att ekonomin återhämtade sig.¹⁸

Omsättningsstödet infördes inte förrän i november 2020, vilket var förhållandevis sent. Det var olyckligt i och med att enskilda näringsidkare, som åtgärden riktade sig till, knappt hjälptes av stödet vid korttidsarbete eller omställningsstödet.¹⁹ När åtgärden väl kom på plats var den dock träffsäker och förenad med en självrisk som minskade användningen i takt med återhämtningen. De svagaste delarna av finanspolitiken under pandemin var nedsättningen av arbetsgivaravgifterna, både generellt och för unga. De bidrog visserligen till att snabbt minska företagens kostnadsbörda, men träffsäkerheten var svag eftersom alla företag, oberoende av hur de påverkades av pandemin, fick del av sänkningarna.

¹⁶ Granskningar har visat att det förstärkta stödet till korttidsarbete i viss mån betalades ut till lågproduktiva företag, vilket kan ha hämmat strukturomvandlingen (t.ex. SOU 2022:30). Dessa nackdelar förefaller dock ha varit förhållandevis små och påverkar inte vår kvalitativa bedömning.

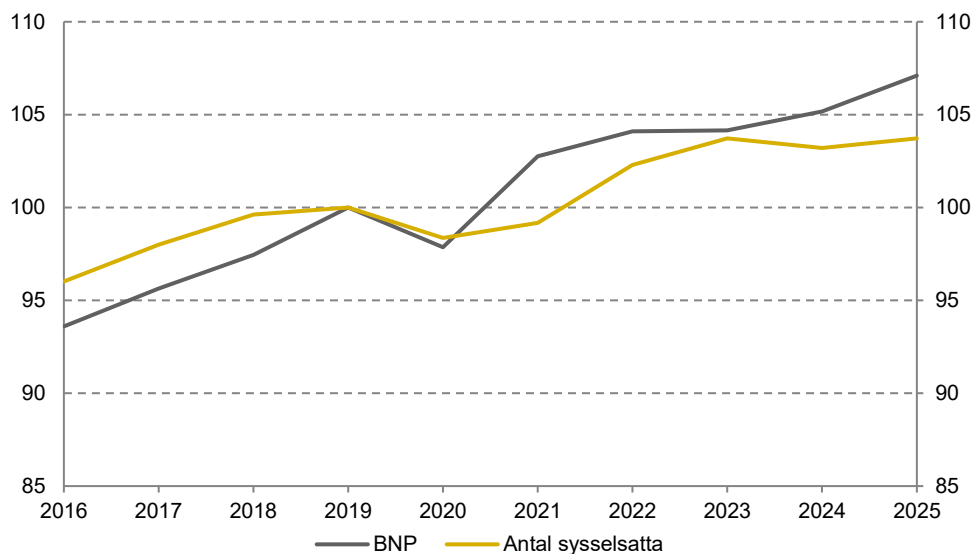
¹⁷ Riksrevisionen (2025) bedömer att skatteanstånden kostade drygt 7 mdkr mer än prognostiserat (10 i stället för 3 mdkr), bl.a. för att vissa företag med svag ekonomi redan innan pandemin beviljades stöd. Vi bedömer dock denna kostnad som en mindre sak i sammanhanget.

¹⁸ Samtliga tre stöd avslutades sedermera även formellt, se Finanspolitiska rådet (2022).

¹⁹ Finanspolitiska rådet (2021), s. 73–77.

Diagram 1.6 BNP och sysselsättning

Index, 4 kvartalet 2019=100

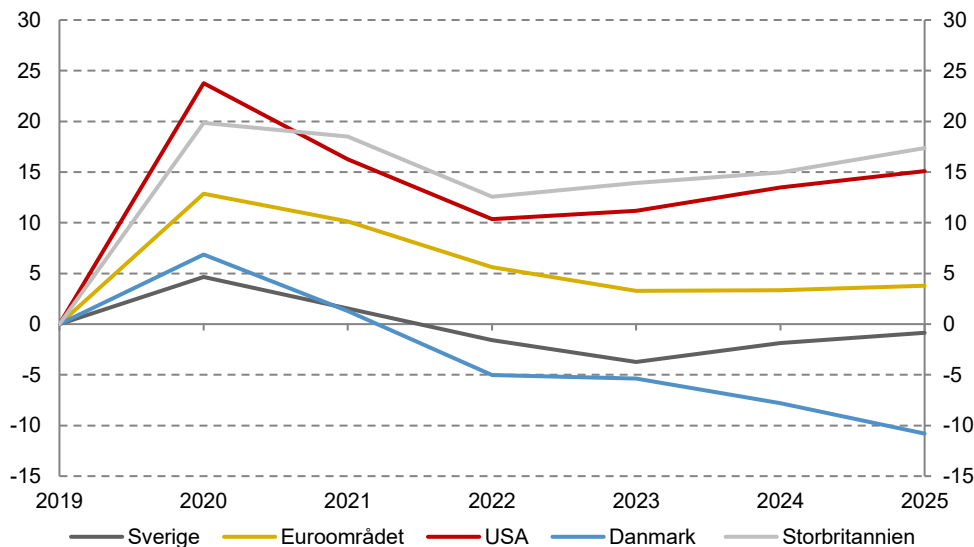


Anm.: BNP i fasta priser, sysselsättning i antal personer, åldersgruppen 16–64.

Källa: SCB via Macrobond.

Diagram 1.7 Den offentliga bruttoskuldens förändring sedan 2019

Procent av BNP



Anm.: Skuldkvotens skillnad mot 2019 för respektive år.

Källa: IMF via Macrobond.

Pandemins effekter på svensk ekonomi blev förhållandevis små och vi bedömer att finanspolitiken är en viktig förklaring till det. BNP minskade med drygt 2 procent, alltså med en tredjedel av vad som befarades under pandemins inledande fas och hälften så mycket som under finanskrisåret 2009 (diagram 1.6). Det är i linje med utvecklingen i Danmark och Norge, och betydligt bättre än i

euroområdet och Storbritannien.²⁰ Vidare minskade sysselsättningsgraden i Sverige endast med 2 procentenheter och återhämtade sig helt när restriktionerna hävdes i början av 2022. Trots att åtgärderna var omfattande framstår den offentligfinansiella kostnaden, särskilt jämfört med andra länder, som liten (diagram 1.7). Det finansiella sparandet år 2020 uppgick till -3,2 procent av BNP och togs igen helt under de följande två åren. Effekten på den offentliga skuldsättningen blev därför liten och tillfällig. År 2022 var skuldkvoten t.o.m. något lägre än 2019.²¹

I ljuset av denna utveckling står vi i allt väsentligt fast vid bedömningarna vi gjorde 2021. Vi noterar även att Coronakommissionen,²² som kom med sitt slutbetänkande i februari 2022, drog liknande slutsatser. Den ekonomiska delen av pandemihanteringen präglades av snabbhet och ändamålsenlighet i ett svårt läge, och talar för att finanspolitiken har möjligheter att hantera komplicerade störningar med hög precision.

1.4 Makropolitik vid utbudsstörningar

I början av 2021 importerade EU ungefär hälften av sin naturgas och en fjärdedel av sin olja från Ryssland. Importvolymerna började minska mot slutet av året och föll sedan dramatiskt i samband med att Ryssland invaderade Ukraina i februari 2022. Kriget försatte Europa i en energikris där priset på el, olja och gas ökade dramatiskt. I Sveriges sydliga elområden steg det rörliga elpriset med flera hundra procent, periodvis till över 3 kr per kilowattimme. Vid sidan av de stigande energipriserna innebar bortfallet av spannmålsexport från Ukraina att priset på livsmedel ökade. Därtill hade internationella leveranskedjor ännu inte återhämtat sig efter pandemin, vilket fick fraktpriserna att stiga med hundratals procent när samhällena öppnades upp. Dessa störningar utmynnade i en kraftig ökning av inflationen, som i Sverige nådde 10 procent i slutet av 2022 (diagram 1.8).

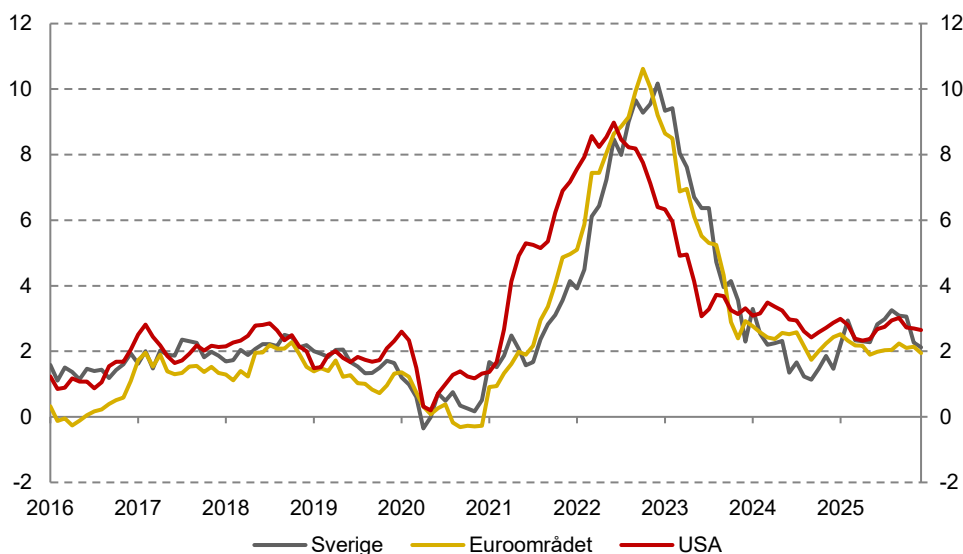
²⁰ IMF via Macrobond.

²¹ Att Maastrichtskulden minskade beror på att Riksbanken påbörjade sin övergång till en egenfinansierad valutareserv i februari 2021. Övergången innebar att Maastrichtskulden minskade med drygt 5 procentenheter sammanlagt under 2021 och 2022, se Riksbanken (2025).

²² SOU 2022:10.

Diagram 1.8 Inflation

Procent



Anm.: KPIF för Sverige, HIKP för euroområdet och KPI för USA. Tolv månadersgenomsnitt baserat på månadsstatistik. Data t.o.m. december 2025.

Källa: Nationella statistikmyndigheter via Macrobond.

Rådet har skrivit om inflationen i flera rapporter de senaste åren. Vi har diskuterat huruvida prisökningarna drevs av utbud eller efterfrågan och resonerat kring både finans- och penningpolitikens effekter. Vår sammanvägda bedömning är att inflationen i stor utsträckning var utbudsdriven. Denna uppfattning baserar vi på en överblick av hur näringslivets kostnader verkar ha påverkats.

Till att börja med fanns det inga tydliga inflationstendenser på arbetsmarknaden under högkonjunkturen 2021–22. Antalet lediga jobb på Arbetsförmedlingen ökade, men utan några större effekter på arbetslösheten.²³ Inte heller lönerna steg dramatiskt, utan ökade kontrollerat tack vare att arbetsmarknadens parter enades om ett återhållsamt industriavtal (diagram 1.9). Vidare gick det inte att skönja något inflationstryck i näringslivets vinstmarginaler.²⁴ Vinstandelen ökade, men det berodde främst på produktion riktad till utlandet. Marginalerna på försäljning till den inhemska marknaden utvecklades åt olika håll, men vägde i princip upp varandra.²⁵ Därmed är den återstående förklaringen att inflationen drevs från utbudssidan via producentpriser, inklusive energi och insatsvaror som tas fram genom energiintensiva processer. Som framgår i diagram 1.10 steg producentpriserna mycket snabbt under 2022, och det finns svenska studier som visar på en nästintill hundra procentig övervärträng

²³ Arbetslösheten föll aldrig under 7 procent (i åldersgruppen 15–74) under inflationsuppgången och var därmed hela tiden högre än under 2019 (SCB).

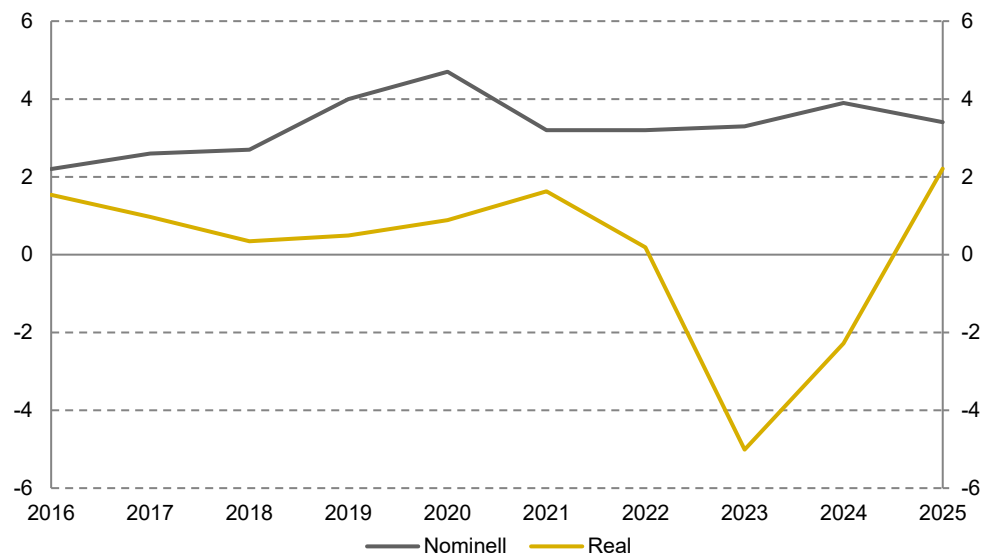
²⁴ En sådan diskussion har förts i både Europa och USA, och flera studier har funnit att vinstutvecklingen bidrog till inflationen (Arce m.fl., 2023 och Glover m.fl., 2023). I Sverige har Konjunkturinstitutet (2023) kunnat påvisa liknande tendenser i vissa sektorer, men inte i ekonomin som helhet.

²⁵ Stigande vinstmarginaler i t.ex. livsmedelsbranschen motverkades av fallande marginaler inom transport och kommunikation.

till konsumentpriser.²⁶ Vi uppfattar att denna bild delas av de flesta andra bedömare.²⁷

Diagram 1.9 Löneutveckling

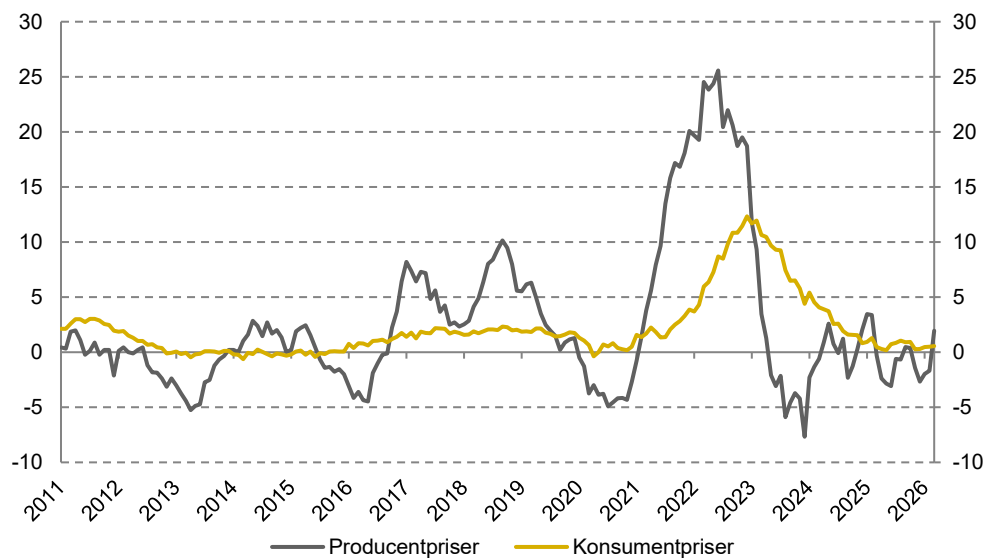
Procent



Anm.: Nominell löneutveckling enligt konjunkturlönestatistiken. Reallön avser motsvarande serie deflaterad med KPIF. Källa: Konjunkturinstitutets prognosdatabas.

Diagram 1.10 Inflation och producentprisindex

Procent



Anm.: Konsumentprisindex, gul linje och producentprisindex, grå linje. Tolv månadersgenomsnitt på månadsstatistik. Källa: SCB.

²⁶ Konjunkturinstitutet (2023).

²⁷ Exempelvis Löf och Stockhammar (2024) samt Dao m.fl. (2024).

Riksbanken tog fasta på att prisökningarna gällde hela ekonomin, inte bara energi och livsmedel.²⁸ För att dämpa efterfrågetrycket, signalera återhållsamhet till arbetsmarknadens parter och hålla nere inflationsförväntningarna genomfördes en kraftig åtstramning av penningpolitiken. Styrräntan höjdes från 0 till 4 procent under 2022 och 2023, vilket fick genomslag i efterfrågan och föranledde en lågkonjunktur som har varat sedan dess. Regeringen valde en liknande linje genom att lägga relativt återhållsamma budgetar under mandatperiodens första år. Det var en rimlig avvägning.

Vi vill dock framhålla att finanspolitiken, via de elstöd som betalades ut under 2022 och 2023, kan ha fördröjt inflationsnedgången.²⁹ Stöden utformades som en förbrukningssubvention, vilket dämpade hushållens och företagens incitament att anpassa sin elanvändning till det nya prisläget. Det bidrog sannolikt till att upprätthålla efterfrågan på el, vilket kan ha lett till en mindre förmånlig prisutveckling jämfört med om stöden hade betalats ut som klumpsummor. I jämförelse med åtgärderna under pandemin var elstöden inte heller träffsäkra eftersom de betalades ut till samtliga hushåll och företag, oberoende av hur deras faktiska kostnader påverkades. Dessutom betalades det största stödet ut under våren 2023, flera månader efter att elpriserna nått sina högsta nivåer. Elstöden var därmed varken vältajmade eller effektiva, och det är oroväckande att beslutsfattarna nu fortsätter på detta spår.

När det gäller penningpolitiken under perioden, finns åtminstone två frågor. Den första är hur en utbudsdriven inflation påverkas av en kraftfull åtstramning av efterfrågan. Det finns en omfattande empirisk litteratur som visar att stram penningpolitik generellt leder till minskad inflation,³⁰ men forskningen talar också för att effektens storlek varierar beroende på konjunkturläget.³¹ Kort sagt kan åtstramning i högkonjunktur antas ha större påverkan på prisutvecklingen än en åtstramning i normal- eller lågkonjunktur. Inom forskningen brukar detta uttryckas som att Phillipskurvan, alltså kopplingen mellan konjunktur och inflation, är icke-linjär. Sambandet bygger på att de nominella lönerna brukar öka relativt snabbt i högkonjunktur, och att det därmed finns ett utrymme för inflationsdämpning genom att sänka efterfrågan. När konjunkturen inte är stark brukar lönerna öka långsammare, vilket innebär att inflationsbekämpningen blir mindre effektiv. Om vi antar att så är fallet, och samtidigt erinrar oss att den nominella löneutvecklingen inte var högre än normalt under 2022, framstår åtstramningen av efterfrågan inte som någon huvudsaklig drivkraft bakom inflationens återgång till målet. Det talar för att efterfrågan varken drev inflationens upp- eller nedgång. Vi bedömer dock ändå att penningpolitiken bidrog till inflationens tillbakagång genom att förankra inflationsförväntningarna vid målet. Även en utbudsdriven inflation kan bli varaktig om den påverkar lönebildningen.

Den andra frågan är om eventuella inflationsdrivande effekter av att styrräntan höjs blir starkare i samband med en utbudsstörning. Det finns en omfattande

²⁸ Riksbanken (2022).

²⁹ Se Finanspolitiska rådet (2023) för hela vår bedömning av elstöden.

³⁰ Laséen och Nilsson (2024).

³¹ Benigno och Eggertsson (2025).

empiri som belägger att dessa effekter är relativt små under normala omständigheter,³² men de senaste åren har inte varit normala. Riksbanken har flera gånger påpekat att näringslivets prissättningsbeteende förändrades,³³ vilket är liktydigt med att tendensen att övervältra kostnader till konsumenter ökade. Ju större utbudsstörning, desto större övervältring. Det kan bero på att den snabba inflationen minskade konsumenternas kännedom om prisnivån på olika varor och tjänster, och att det ökade acceptansen för prishöjningar så att företag fullt ut kunde bevara sina marginaler.³⁴

Mot denna bakgrund skulle räntehöjningar, under de specifika förhållanden som rådde efter Rysslands invasion av Ukraina, kunna påverka näringslivets kostnader på ett liknande sätt som prisökningar på el, frakt eller arbetskraft. Detta skulle i sin tur kunna ändra den penningpolitiska kalkylen, inte minst i Sverige där skuldsättningen bland icke-finansiella företag uppgår till 150 procent av BNP och löptiden generellt är kort. Med tanke på det oroliga världsläget, och att nya utbudsstörningar ligger i farans riktning, behöver denna fråga analyseras noggrant framöver.

³² Laséen och Nilsson (2024).

³³ Riksbanken (2023, 2024).

³⁴ Riksbanken (2024).

2 Det finanspolitiska ramverket

I detta kapitel går vi på ett övergripande plan igenom hur regeringen har följt det finanspolitiska ramverket under den gångna tio åren, med fokus på de budgetpolitiska målen, dvs. överskottsmålet, utgiftstaket och skuldankaret. I avsnitt 2.5 resonerar vi kortfattat om hur riksdagens budgetprocess har klarat de påfrestningar som den har utsatts för. Därefter diskuterar vi framtida utmaningar för finanspolitiken med att leva upp till ramverket, och varför vi menar att det de kommande åren kan bli prövande.

2.1 Överskottsmålet

Under perioden 2016–2025 har Sverige haft ett överskottsmål för de offentliga finanserna. Åren 2016–2018 uppgick det till 1 procent av BNP och från och med 2019 har målet varit 1/3 procent av BNP. Målet avser det faktiska finansiella sparandet och är definierat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. På så sätt kan sparandet variera kontracykliskt över konjunkturen men ändå upprätthålla en viss nivå över en längre tid. Det finns emellertid ingen klar definition av hur lång en konjunkturcykel är, och därför inte heller för vilken tidsperiod som genomsnittet ska nås. Hur stora avvikelser som är motiverade och under hur lång tid är alltså inte preciserat utan måste bedömas från fall till fall. För att bedöma hur sparandet förhåller sig till konjunkturen används, som en indikator, det strukturella sparandet som är konstruerat för att visa hur högt sparandet skulle ha varit om effekter av konjunkturläget och vissa engångshändelser exkluderas. Även det strukturella sparandet tillåts dock fluktuera över konjunkturcykeln, men dess variation är normalt mindre än det faktiska sparandets.

Den praxis som har utvecklats för att följa upp saldomålet är att det strukturella sparandet bör ligga på målnivån när konjunkturläget är i balans, och att avvikelsen betraktas som tydlig om det strukturella sparandet avviker från målnivån med mer än 0,5 procent av potentiell BNP. Det är då regeringens uppgift att motivera varför avvikelsen har uppkommit och presentera en plan för att återgå till målet.

Det strukturella sparandet har i genomsnitt underskridit saldomålet under perioden 2016–2025. Enligt KI:s beräkningar (december 2025) uppgick det strukturella sparandet i genomsnitt till -0,1 procent av potentiell BNP, vilket innebär att avvikelsen från målnivån i genomsnitt var -0,7 procent (tabell 2.1). Bedömningarna av konjunkturläget skiljer sig dock i efterhand jämfört med hur konjunkturen uppfattades vid respektive beslutstillfälle. Om vi i stället utgår från hur det strukturella sparandet bedömdes vid beslutstillfällena är avvikelsen från målnivån något mindre, -0,5 procent av potentiell BNP.

Tabell 2.1 Strukturellt sparande och Maastrichtskuld

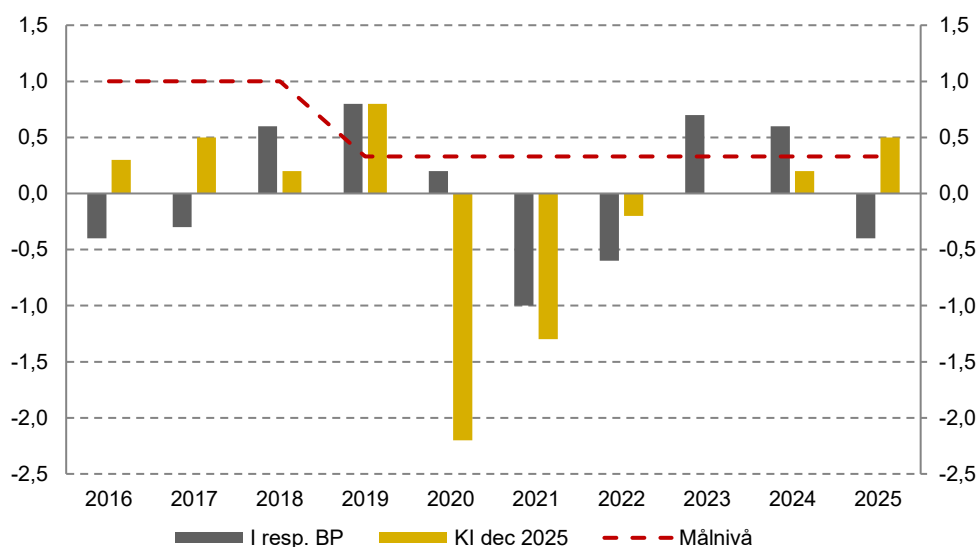
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Genom- snitt	Genomsnitt exkl. 2020 & 2021
I resp. budgetproposition	-0,4	-0,3	0,6	0,8	0,2	-1,0	-0,6	0,7	0,6	-0,4	0,0	0,1
Avvikelse från målnivå	-1,4	-1,3	-0,4	0,5	-0,1	-1,3	-0,9	0,4	0,3	-0,7	-0,5	-0,5
KI mars 2026	0,3	0,5	0,2	0,8	-2,2	-1,3	-0,2	0,0	0,2	0,5	-0,1	0,3
Avvikelse från målnivå	-0,7	-0,5	-0,8	0,5	-2,5	-1,6	-0,5	-0,3	-0,1	0,2	-0,7	-0,3
Maastrichtskuld	43,2	41,9	40,2	36,0	40,5	37,2	34,1	32,0	34,0	34,3		

Anm.: Procent av potentiell BNP förutom Maastrichtskulden som anges i procent av BNP.
Källor: BP16–BP25 och Konjunkturinstitutet (2026).

Mitt i den studerade perioden inföll pandemin. När budgeten för 2020 lades bedömdes det strukturella sparandet till 0,2 procent av potentiell BNP, och ingen kunde förutse den kommande nedgången. Det strukturella sparandet blev i stället -2,2 procent. Förhållandena under pandemin var exceptionella och det finanspolitiska ramverket sattes i praktiken på undantag, både vad gäller saldo-mål och utgiftstak. Att sätta ramverket på undantag var i det läget inte kontroversiellt eller politiskt omstritt, och rådet invände heller inte mot hanteringen och de stora underskotten. Om vi exkluderar pandemiåren 2020 och 2021 från analysen förbättras efterlevnaden av ramverket. Den genomsnittliga avvikelsen från målet minskar då från -0,7 till -0,3 procent av potentiell BNP sett till beräkningarna från december 2025. Ser vi i stället till bedömningarna i respektive budgetproposition så påverkas inte måluppfyllelsen av om pandemiåren exkluderas. Den snabba försämringen av sparandet 2020 förutsågs inte i budgeten och påverkar därför inte dessa ex-ante-bedömningar.

Diagram 2.1 Strukturellt sparande

Procent av potentiell BNP



Källor: BP16–BP25 och Konjunkturinstitutet (2025a).

Samtidigt har BNP-gapet i genomsnitt varit negativt under perioden, dvs. det har i genomsnitt varit lågkonjunktur. Även här kompliceras bilden av pandemiåren. I budgeten för 2020 kunde inte pandemin förutses och BNP-gapet blev därför betydligt mer negativt än beräknat. För 2021 är dock förhållandet det omvända. I budgeten räknade regeringen med ett mycket stort negativt BNP-gap men återhämtningen gick snabbare än väntat och sett i efterhand blev BNP-gapet i stället starkt positivt det året. Nedgången 2020 var således snabb och djup men även återhämtningen 2021 var överraskande stark. Om vi exkluderar pandemiåren 2020 och 2021 blir bilden att BNP-gapet i genomsnitt var -0,4 procent av BNP oavsett om vi utgår från respektive budgetproposition eller bedömningen i efterhand. Givet att konjunkturläget i genomsnitt har varit svagt under perioden, även om pandemiåren exkluderas, framstår det strukturella sparandets negativa avvikelse från saldomålet som mer befogad.

Tabell 2.2 BNP-gap

Procent av BNP

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Genom- snitt	Genomsnitt exkl. 2021 & 2022
I resp. budgetproposition	-0,6	0,2	1,0	1,3	0,2	-3,8	0,3	-1,7	-2,1	-1,7	-0,7	-0,4
KI december 2025	0,6	0,8	0,5	0,0	-1,9	1,7	0,8	-1,4	-2,2	-2,0	-0,3	-0,4

Källor: BP16–BP25 och Konjunkturinstitutet (2025a).

Sammantaget kan man konstatera att saldomålet har underskridits under dessa år. Det strukturella sparandet beaktar konjunkturreffekter och det borde sammanfalla med målnivån över en lite längre tidsperiod. Om vi utgår från de konjunkturbedömningar som gjordes när respektive BP lades så förefaller följsamheten mot saldomålet vara något bättre, men målet underskrids ändå på ett systematiskt sätt. Om vi därutöver exkluderar covidåren 2020 och 2021, så minskar avvikelsen från målet något, men även i detta fall har sparandet avvikit nedåt från målet med i genomsnitt ca 0,3–0,5 procent av potentiell BNP. Givet den genomsnittligt svaga konjunkturen under perioden är avvikelsen från överskottsmålet inte anmärkningsvärd och har inte heller varit skadlig.

2.2 Skuldankaret

Innebörden av att överskottsmålet inte fullt ut har följts ska inte överdrivas. Under samma period minskade den offentliga sektorns bruttoskuld med ca 9 procent av BNP, från drygt 43 till drygt 34 procent. En del av minskningen, ca 4 procentenheter, förklaras dock av att Riksbanken ändrade finansieringsmodell för valutareserven efter pandemin, och i samband med det återbetalade lån till Riksgälden, vilket minskade den offentliga bruttoskulden. Bortsett från denna tekniska förändring så har alltså bruttoskulden minskat med ca 5 procent av BNP under perioden.

År 2016 presenterades överskottsmålsutredningen, som föreslog att överskottsmålet från och med 2019 skulle sänkas från 1 till 1/3 procent av BNP, och att ett skuldankare skulle införas. Utredningen bedömde att ett sådant saldo skulle vara förenligt med att skulden minskade från dåvarande 43 procent till skuldankarets nivå på 35 procent av BNP till 2025. Detta är i princip samma

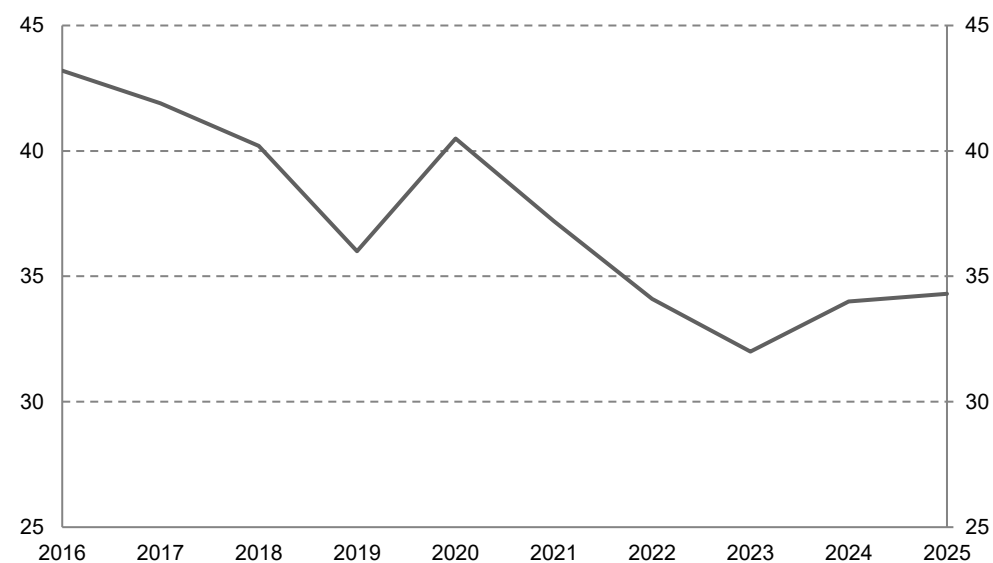
skuldutveckling som sedan kom till stånd, men träffsäkerheten i bedömningarna är delvis skenbar. Saldomålet har som framgått inte uppnåtts fullt ut, utan har i genomsnitt underskridits med ungefär en halv procent av BNP. Det har bidragit till en långsammare skuldnedgång än vad utredningen räknade med. Å andra sidan har Riksbankens ändrade finansiering av valutareserven sänkt skulden med lika mycket, och detta var inte känt eller förutsett när utredningen gjordes. Utan den skuldminskningen så skulle den övre toleransgränsen på 40 procent av BNP ha överskridits.

Under pandemiåret 2020 steg skulden med drygt 4 procent av BNP till ca 40 procent. I BP21 som lades hösten 2020, gjorde regeringen bedömningen att skulden skulle öka till 42,6 procent och sedan falla tillbaka till 39,5 procent 2023. Utvecklingen blev dock betydligt bättre än så. I VP21 beräknades bruttoskulden nå ett maximum på 39,9 procent av BNP, dvs. precis under skuldankarets övre toleransgräns på 40 procent av BNP. Om skulden hade överskridit den övre toleransgränsen hade regeringen behövt lämna en skrivelse till riksdagen, men det blev alltså inte nödvändigt. Skuldökningen i samband med pandemin blev således både mindre och kortvarigare än regeringen räknade med. Även i ett internationellt perspektiv var Sveriges skuldökning under pandemin begränsad och kortvarig.

Det finns dock anledning att vara vaksam kring skuldens utveckling de närmaste åren. Den nedåtgående skuldturen kan ha brutits. Under 2024 och 2025 steg skulden något och regeringens prognoser fram till 2028 indikerar att skulden kommer att fortsätta växa, om än i måttlig takt och utan att lämna skuldankarets toleransintervall. Det finns även betydande osäkerheter kring såväl den långsiktiga finansieringen av uppbyggnaden av försvaret som den kommande utbyggnaden av kärnkraften. Vi återkommer till en diskussion om framtida risker i avsnitt 2.6.

Maastrichtskuld 2016–2025

Procent av BNP



2.3 Utgiftstaket

Utgiftstaket sätter en övre gräns för de statliga utgifterna för en treårsperiod. Det fastställs av riksdagen som en del av budgeten på hösten och beslutet avser det tredje tillkommande året, dvs. det är ett rullande system. Statsbudgeten är ettårig, och beslut om anslag m.m. avser bara det kommande året. Samtidigt är åtgärder i budgeten ofta varaktiga och får ekonomiska konsekvenser för flera år. Utgiftstaket innebär att det finns ett medelfristigt perspektiv i budgetprocessen genom att åtgärdernas utgiftseffekter även redovisas och beaktas i ett treårsperspektiv.

Det är förhållandevis oklart vilka principer som styr regeringens förslag till utgiftstak. Enligt ramverksskrivelsen ska utgiftstaket främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna och ge förutsättningar för att uppnå saldomålet. Utrymme som finns under taket, den s.k. budgeteringsmarginalen, ska i första hand fungera som en buffert för att kunna hantera osäkerhet i beräkningarna och konjunkturella variationer i utgifterna. Men marginalen kan också användas till nya åtgärder under förutsättning att saldomålet respekteras.

Förslaget till utgiftstak redovisas i relation till BNP, till utvecklingen över tid och till utvecklingen i fasta priser men det är sällan tydligt om regeringen vill använda taket som ett verktyg för att styra utgiftsutvecklingen i någon riktning. Denna otydlighet har kritiserats vid flera tillfällen av både Riksrevisionen och av rådet. Taket har också ofta satts för att lämna ett större utrymme för åtgärder än vad som ryms inom saldomålet, så att det i praktiken inte utgjort en restriktion för de samlade statliga utgifterna. Det kan därför ifrågasättas om utgiftstaket verkligen används för att, som det uttrycks i ramverksskrivelsen – ge förutsättningar för att uppnå målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande – dvs. saldomålet.

Samtidigt fungerar budgetens matematik så under normala förutsättningar, att om utgiftstaket för det tredje året sätts som en oförändrad andel av BNP uppstår en budgeteringsmarginal som är betydligt större än riktlinjen för vad som behövs för att hantera osäkerheter. Riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek för det tredje tillkommande året uppgår till minst 3 procent av de takbegränsade utgifterna. Denna miniminivå ska emellertid inte ses som en regel för hur taket bör sättas. Framskrivningen som ligger till grund för förslaget till utgiftstak innehåller inga tillkommande åtgärder efter budgetåret och innebär därför en försiktig utveckling av de takbegränsade utgifterna. Om taket skulle bestämmas så att budgeteringsmarginalen det tredje året blir just 3 procent av de beräknade takbegränsade utgifterna, skulle taket systematiskt minska som andel av BNP, och inte lämna något utrymme för ofinansierade åtgärder även om dessa skulle rymmas inom saldomålet. Så är utgiftstaket inte avsett att fungera. Det är således rimligt att budgeteringsmarginalen för det tredje året ofta förefaller väl tilltagen när utgiftstaket fastställs.

Det finns en kritik mot utgiftstaket som går ut på att eftersom taket inte fyller någon meningsfull återhållande funktion eftersom det oftast återstår utrymme under taket vid årets slut. Vi menar att en sådan syn på utgiftstakets funktion behöver nyanseras. En del av systemet med utgiftstak är de s.k. utgiftsramarna för budgetens 27 utgiftsområden. Dessa ramar visar hur utgifterna fördelas mellan områden och ingår också i budgeten som fastställs av riksdagen. Utgiftsramarna fyller i princip två olika funktioner. I regeringens interna budgetprocess

fungerar de som utgångspunkt för budgetförhandlingarna och används som ramar inom vilka regeringens finansieringsprinciper tillämpas. Ramarna fungerar enkelt uttryckt som ett verktyg för att upprätthålla budgetdisciplin i regeringens interna arbete. I riksdagens budgetprocess sätter utgiftsramarna gränser för fackutskottens möjligheter att ändra budgeten. När riksdagen har fastställt ramarna kan ett fackutskott bara ändra anslag inom en utgiftsområdesram men inte höja ramen. Utgiftstaket och utgiftsområdesramarna är verktyg för att upprätthålla budgetdisciplin både i regering och riksdag. Att utgiftstaket klaras på aggregerad nivå utan att regeringen behöver vidta några utgiftsbegränsande åtgärder bör således inte tas som intäkt för att utgiftstaket saknar budgetdisciplinerande funktion.

Sedan länge finns också en praxis att inte ändra ett fastställt utgiftstak annat än vid regeringsskifte, men det finns samtidigt inga formella hinder för riksdagen att ändra taket. Under pandemin frångicks denna praxis. Hösten 2020 föreslog regeringen att utgiftstaket skulle höjas kraftigt för att inte begränsa möjligheterna att vidta krisåtgärder med anledning av pandemin. Utgiftstaken för 2021 och 2022 höjdes med 250 respektive 130 mdkr. Rådet invände inte mot att utgiftstaket lyftes på detta sätt, men understök att det var angeläget att återgå till normala utgiftstak efter pandemin. I efterhand kan man konstatera att utgiftsutvecklingen under pandemin inte blev så dramatisk som befarat och att den övervägande delen av det ökade utrymmet under taket inte behövde användas. Utrymmet under taket som inte användes uppgick för 2021 till 242 mdkr och för 2022 till 144 mdkr. Vi kan även konstatera att utgifterna snabbt återgick till normala nivåer. I BP23 beräknades utgiftstaken till ca 27 procent av BNP för åren 2023–2025, dvs. i linje med utgiftstaken före pandemin. Farhågor om att pandemiåtgärderna skulle leda till varaktigt högre utgifter besannades således inte.

Sammantaget är det vår bedömning att utgiftstaket har hanterats på ett ansvarsfullt sätt under dessa tio år. Taket sattes visserligen i praktiken ur spel under pandemin men detta var nödvändigt i den akuta krisen och det återgick efter pandemin snabbt till sin normala funktion. Det har inte överskridits och regeringen har heller inte undvikit taket genom bokföringstransaktioner, något som förekom i viss mån under takets tidigare år. I vilken mån utgiftstaket har en budgetdisciplinerande effekt kan diskuteras, men vi kan konstatera att utgiftstakets andel av BNP 2016 var 28,4 procent och det bedöms utgöra samma BNP-andel 2025.

2.4 Budgetprocessen

Budgetprocessen i riksdagen är i enkelhet utformad så att budgeten beslutas i två steg. I det första steget, rambeslutet, fastställs utgiftstaket och ramarna för de 27 utgiftsområdena och där godkänns även inkomstberäkningen. Skatteförändringar antas normalt i rambeslutet, men det förekommer att de främst av praktiska skäl antas senare. Skatteförslagets ekonomiska konsekvenser läggs fast redan i det första beslutssteget. I det andra steget i beslutsprocessen fastställs anslagen inom respektive utgiftsområde och fackutskotten kan då inte överskrida den utgiftsområdesram som fastställts i det första steget.

Denna beslutsprocess sätter begränsningar för riksdagens möjligheter att påverka budgeten. Rambeslutet fattas genom ett enda beslut, som omfattar allt som ingår i första steget. När riksdagen fattar beslut så ställs oppositionens förslag mot utskottsmajoritetens och motförslagen måste innehålla alla dessa punkter. Utskottsmajoriteten lämnar ett förslag som avser hela budgeten och även oppositionens förslag gör det. I det första steget finns en begränsning genom att det i praktiken är svårt för oppositionen att enas om ett alternativ som kan ersätta regeringens budgetförslag i sin helhet. Även om det kan finnas en samsyn inom oppositionen om enskilda delar av budgeten kan sådana delar i princip inte beslutas separat. I det andra steget finns en begränsning genom att utgiftsområdesramen inte får överskridas. Beslutsformerna kring budgeten innebär alltså att riksdagens handlingsfrihet är begränsad.

Under den gångna tioårsperioden har detta system utsatts för påfrestningar och olika sätta att påverka budgeten har använts. En metod som användes 2013 var att genom ett s.k. utskottsinitiativ hantera en del av budgeten vid sidan av den normala processen. Den del av budgeten som omfattas av initiativet blir ett eget ärende som därför rent formellt inte längre är en del av budgetbeslutet. Ett sådant initiativ ledde under 2013 till en infekterad diskussion om huruvida detta sätt att använda utskottsinitiativ var i strid med budgetreglerna, och frågan avgjordes slutligen av konstitutionsutskottet, som landade i att förfarandet var godtagbart.

En annan metod för riksdagen att påverka budgeten vid sidan av den ordinarie budgetprocessen har varit att använda ändringsbudgetar. Regeringen har möjlighet att lämna ändringsbudgetar under löpande budgetår och det finns ingen begränsning vad gäller antalet. Regeringen lämnar två ordinarie ändringsbudgetar per år, i samband med budget- respektive vårpropositionen. För att lämna fler ändringsbudgetar än dessa två, s.k. extra ändringsbudgetar, krävs dock att det föreligger särskilda skäl. Under pandemin började extra ändringsbudgetar användas i stor omfattning och kriget i Ukraina har inneburit en fortsatt användning. Både pandemin och kriget har tveklöst varit fullgoda skäl att använda extra ändringsbudgetar i stället för att vänta på nästa ordinarie budgettillfälle.

Våren 2017 användes även hot om misstroendeförklaring mot enskilda statsråd som ett sätt att påverka budgeten, när finansutskottets majoritet deklarerade att man avsåg att rikta misstroende om vissa förslag ingick i höstens kommande budget.

Regeringens budgetförslag har också röstats ner vid tre tillfällen. Första gången var efter valet 2014, vilket mynnade ut den s.k. decemberöverenskommelsen. Efter valet 2018 lades budgeten fram av en övergångsregering och förslaget röstades ner av riksdagen, och även 2021 förlorade regeringens budgetförslag riksdagens omröstning. Reglerna för hur budgetbesluten fattas i riksdagen, där budgetalternativen ställs mot varandra som helheter, skapar således en tröskel för oppositions möjligheter att bygga en riksdagsmajoritet mot en minoritetsregering, men de utgör ingalunda någon garanti för att en minoritetsregering ska få stöd för sin budget.

De restriktiva reglerna för riksdagens möjligheter att påverka budgeten, i kombination med perioder av minoritetsregeringar, tycks ha skapat en viss frustration hos oppositionen och det är därför inte förvånande att man har

försökt tänja på gränserna för vad budgetreglerna tillåter. I några fall har också dessa sätt att tänja reglerna testats konstitutionellt. Att genom utskottsinitiativ skapa ett nytt ärende angående en del av budgeten bedömdes inte strida mot reglerna. Frågan om att begränsa ett utskotts möjligheter att ta initiativ i budgetfrågor var föremål för en parlamentarisk utredning men man lyckades inte enas om några regelförändringar. Frågan om huruvida misstroendeomröstningar kan användas för att påverka innehållet i en budget är fortfarande öppen.

Ingen av metoderna för att utmana budgetreglerna har således stoppats som rättsvidrig, men vid flera tillfällen har metoderna diskuterats utifrån ett lämplighetsperspektiv. Trots ett visst krypskytte mot budgetreglerna förefaller det rimligt att säga att riksdagens partier har valt att inte driva saken till sin spets för att på så sätt försöka bryta sönder processen. Utbrytningarna genom utskottsinitiativ har varit få, ändringar av budgeten har till allra största del använts till sådant som får anses vara motiverat av särskilda skäl, och misstroendeförklaringar har, trots hot, inte använts för att tvinga fram ändringar i budgeten.

Den sammantagna bilden är enligt vår bedömning att budgetprocessen i all väsentligt har stått emot de påfrestningar som den utsatts för under de senaste tre mandatperioderna. Under den senaste mandatperioden, 2022–2026, har krypskyttet mot budgetprocessen varit obefintligt och regeringen har inte haft några svårigheter att få sina budgetar genom riksdagen. Det beror dock på att regeringen har haft stöd av en majoritet så att utskottsinitiativ, utbrytningar och dylikt inte har haft förutsättningar att få riksdagens stöd. Det lugn som har rått kring budgetprocessen de senaste åren beror alltså inte i första hand på processen som sådan, utan på det parlamentariska läget.

2.5 Utmaningar för ramverket framöver

Den övergripande bilden av den senaste tioårsperioden är alltså att regering och riksdag i hög grad har respekterat det finanspolitiska ramverket. Saldomålet har visserligen inte uppnåtts fullt ut och det finns en systematik i att avvikelserna är negativa. Samtidigt har skuldutvecklingen varit god och pandemiåtgärderna, som medförde en ökning av den offentliga skulden med ca 4 procent av BNP, var tillfälliga och skulden återgick relativt snabbt till en nivå nära skuldankaret på 35 procent av BNP. Detta innebär dock inte att samma relativa lugn avseende de offentliga finanserna kommer att fortsätta råda även under nästa tioårsperiod. Vår bedömning är snarare att det finns flera tecken på att de offentliga finanserna kommer att hamna under ökad press framöver.

Om inte Riksbanken hade betalat tillbaka sina lån i Riksgälden skulle skuldutvecklingen ha varit mindre gynnsam, och skulden skulle i stället legat nära skuldankarets övre toleransgräns på 40 procent av BNP. Riksbankens återbetalningar var en engångshändelse, medan de systematiska underskridandena av saldomålet med stor sannolikhet kommer att fortsätta. Beräkningarna i BP26, liksom i Konjunkturinstitutets prognoser i december 2025 och mars 2026, pekar alla på en ansträngd situation de närmaste åren i förhållande till saldomålet. Regeringens prognos i 2026 års ekonomiska vårproposition pekar även den i samma riktning.

Tabell 2.3 Offentliga finanser 2026–2030

Procent av BNP, resp. potentiell BNP

		2026	2027	2028	2029	2030
BP26	Finansiellt sparande	-2,4	-1,8	-0,6	--	--
	Strukturellt sparande	-1,8	-1,6	-0,6	--	--
	Strukt. spar. exkl. försvar och Ukrainastöd	-0,5	-0,5	0,0	--	--
	BNP-gap	-0,9	-0,1	0,0	--	--
	Maastrichtskuld	35,8	36,8	36,5		
KI dec 25	Finansiellt sparande	-2,1	-2,3	-1,3	-1,0	-0,6
	Strukturellt sparande	-1,7	-2,5	-1,5	-1,1	-0,7
	Strukt. spar. exkl. försvar och Ukrainastöd	-0,6	-1,5	-1,0	-0,5	0,0
	BNP-gap	-0,4	0,4	0,1	0,0	0,0
	Maastrichtskuld	35,7	36,8	37,7	38,2	38,4
KI mars 26	Finansiellt sparande	-2,6	-2,2	-1,1	-0,8	-0,6
	Strukturellt sparande	-2,1	-2,2	-1,2	-1,0	-0,7
	Strukt. spar. exkl. försvar och Ukrainastöd	-1,1	-1,1	-0,7	-0,3	0,0
	BNP-gap	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
	Maastrichtskuld	36,8	37,6	38,1	38,6	38,9
VP26	Finansiellt sparande	-2,6	-2,0	-0,7	-0,2	--
	Strukturellt sparande	-1,9	-1,6	-0,6	-0,2	--
	Strukt. spar. exkl. försvar och Ukrainastöd	-0,6	-0,3	0,0	0,2	--
	BNP-gap	-0,8	-0,3	0,0	0,0	--
	Maastrichtskuld	36,3	37,4	37,0	36,5	--

Anm.: Strukturellt sparande anges som andel av potentiell BNP.

Källor.: BP26, VP26 och Konjunkturinstitutet (2025a, 2026).

Det strukturella sparandet är huvudindikator för att bedöma om det finansiella sparandet är i linje med saldomålet. Det strukturella sparandet mäter hur sparandet skulle ha varit om konjunkturläget hade varit normalt och eliminerar alltså i princip konjunktorens effekter på sparandet. Det strukturella sparandet bör som en tumregel vara på målnivån när konjunkturen är i balans, dvs. när det BNP-gapet är noll, men även detta sparande kan och bör variera över konjunkturcykeln, om än i mindre grad än det finansiella sparandet. Bedömningarna från BP26 och därefter pekar emellertid på att denna tumregel inte följs. Sparandet bedöms inte ha återgått till målet när konjunkturen har normaliserats. Avvikelsen är tydlig och den är än mer uttalad i KI:s prognoser än i regeringens. Sparandet är alltså lågt även om man beaktar konjunkturläget.

Två andra omständigheter som sätter press på de offentliga finanserna är uppbyggnaden av försvaret för att möta Natos krav på att de militära utgifterna ska uppgå till minst 3,5 procent av BNP, vilket Sverige har åtagit sig att uppnå 2030, och de omfattande stöden till Ukraina. I juni 2025 slöts en parlamentarisk överenskommelse om att utgifter för dessa båda ändamål skulle tillåtas medge en avvikelse från saldomålet med sammanlagt 300 mdkr, och att försvarsutgifterna skulle vara fullt finansierade 2035. När finansieringen av försvarsutgifterna ska påbörjas preciseras inte i överenskommelsen. En plan för hur finansieringen ska genomföras ska dock presenteras senast vid utgången av 2030. Detta tolkar rådet som att de konkreta finansieringsåtgärderna kommer att inledas tidigast 2031. Den del av underskottet som beror på utgifterna för den fortsatta försvarsuppbyggnaden och för Ukrainastödet elimineras i det s.k.

justerade strukturella sparandet som regeringen redovisar i BP26 och mäter måluppfyllelsen mot. Men även detta justerade sparande uppvisar underskott. Regeringen beräknar det till -0,3 procent av BNP 2027 och KI beräknar i sin senaste prognos (mars 2026) det justerade strukturella sparandet 2027 till -1 procent av BNP. Även om man beaktar försvarsuppbyggnaden, Ukrainastödet och konjunkturen kvarstår alltså ett lågt sparande.

Överenskommelsen om att i praktiken lägga den fortsatta försvarsuppbyggnaden och Ukrainastödet utanför saldomålet reser dessutom frågor. Att hantera Ukrainastödet på detta sätt anser vi vara rimligt. Stödet beror på en akut krigssituation och det är tillfälligt, även om tidshorisonten är osäker. Att öka utgifterna för det militära försvaret till 3,5 procent av BNP är däremot varaktigt och kommer att behöva finansieras, och några övertygande skäl för varför finansieringen skulle vara lättare att fasa in efter 2030 har inte presenterats. Försvarsutgifterna behöver grovt räknat öka med ca 1 procent av BNP över en fyraårsperiod från 2025 års nivå. Det är visserligen en betydande ökning, men som rådet skrev i Svensk finanspolitik 2026 hade det enligt vår bedömning varit både rimligt och möjligt att hantera de ökade försvarsutgifterna inom saldomålet. Det är illavarslande för efterlevnaden av ramverket att finansieringen av ett stort och varaktigt åtagande skjuts på framtiden utan goda skäl. Att det råder enighet mellan alla riksdagspartier om att på detta sätt kringgå balansmålet gör inte problemet mindre.

Eftersom det finns en relativt stor avvikelser från saldomålet är utrymmet för ofinansierade åtgärder begränsat framöver. KI beräknar i sin prognos (mars 2026) det ackumulerade utrymmet under åren 2027–2030 till ca 60 mdkr, dvs. ca 15 mdkr per år. Det kan jämföras med att de ofinansierade åtgärderna under 2022–2026 uppgick till sammanlagt ca 200 mdkr. Utrymmet på 60 mdkr bygger dessutom på några osäkra förutsättningar: att matmomssänkningen som löper ut 2028 inte förlängs och att de tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifterna för unga heller inte förlängs. Skulle dessa åtgärder förlängas belastas de offentliga finanserna med ca 30 mdkr per år. Beräkningarna förutsätter också att Ukrainastödet upphör efter 2027. Det Ukrainastöd som motiverar avsteg från saldomålet uppgår för 2027 till 60 mdkr enl. BP26. Om det stödet skulle förlängas med ett år till på samma nivå, så motsvarar det alltså ensamt hela budgetutrymmet för kommande mandatperiod. Det är också högst osäkert hur länge Ukrainastöd kan komma att behövas. Skulle behovet bli långvarigt kan en diskussion om huruvida det borde finansieras komma att bli nödvändig. Efter 2030 vidtar dessutom uppgiften att fasa in finansieringen av de ökade försvarsutgifterna. Hur eller när detta ska ske finns inte närmare preciserat men ramarna är relativt klara. Finansieringsåtgärder på sammanlagt ca 1 procent av BNP behöver fasas in fram till 2035.

Det finns således flera faktorer som pekar mot att det kommer att ställas stora krav på en stram finanspolitik under en förhållandevis lång tid framåt om balansmålet ska klaras. Konjunkturen, de ökade försvarsutgifterna och kriget i Ukraina bidrar givetvis alla till avvikelserna från balansmålet, men de förklarar inte allt. Även om konjunkturen normaliseras samtidigt som försvarsuppbyggnaden och Ukrainastödet räknas bort, återstår ändå ett offentligfinansiellt problem. Svårigheter att leva upp till det finanspolitiska ramverket kan därför

inte helt förklaras av att det råder ett svårt omvärldsläge och att konjunkturen är svag.

Sveriges offentliga skuld är låg, både historiskt och vid en internationell jämförelse. År 1996 uppgick den offentliga bruttosluden till ca 70 procent av BNP, år 2016 hade den minskat till 43 procent och 2025 till 35 procent av BNP. Aktuella beräkningar tyder på en viss ökning de närmaste åren. Det finns inget objektivt eller vetenskapligt svar på vad som är en optimal skuldsättning, utan valet av 35 procent är en avvägning mellan olika faktorer. En för låg skuld kan ge svårigheter att hantera variationer i statens betalningar och att upprätthålla en effektiv statsskuldsmarknad, men skulden bör samtidigt vara tillräckligt låg för att dels ge utrymme för att hantera ekonomiska kriser, dels upprätthålla en säkerhetsmarginal till 60-procentsgränsen i EU:s finanspolitiska regelverk. Skuldankaret föreslogs av Överskottsmålsutredningen 2016 bli 35 procent av BNP, \pm 5 procentenheter, och balansmålsutredningen 2024 såg inga övertygande skäl för att ändra skuldankaret och föreslog därför att det skulle ligga fast.

En viss ökning av skulden från dagens nivå behöver inte vara ett stort problem i sig och rådet har inte förespråkade någon specifik skuldnivå. Men vi menar att det ändå är ett problem om ramverket försvagas eller åsidosätts så att underskott som leder till en ökad skuld blir det nya normala. Ramverket kan betraktas som en uppsättning regler och normer som syftar till att åstadkomma disciplin i hanteringen av de offentliga finanserna. I det ingår att lägga fast önskvärda nivåer för saldo och skuld, men också att ha system, rutiner och processer som säkerställer att de fastställda nivåerna upprätthålls. En ordnad och stram budgetprocess är således ett verktyg för att se till att de budgetpolitiska målen verkligen kan nås, oavsett om målet är balans eller överskott, och oavsett om skuldankaret är fastställt till 35 procent av BNP eller någon annan nivå. En ordnad och respekterad budgetprocess syftar till att förhindra en utveckling där statsmakterna tappar kontrollen över de offentliga finanserna t.ex. genom att långsiktiga hänsyn får stå tillbaka för kortsiktiga önskemål. Därför är det, menar vi, viktigt att undvika att ramverket försvagas eller undergrävs även om skuldnivån för närvarande är låg.

Vi anser att det finns anledning att vara orolig för att det kommer att bli svårt att klara balansmålet framöver och att nästa tioårsperiod kommer att utsätta ramverket för ett betydande tryck. Det finns ingen uppenbar anledning till att de finansieringsbeslut för försvaret som idag skjuts på framtiden kommer att vara lättare att hantera om 4–5 år. Riksdagen har lagt fast ett balansmål för de offentliga finanserna från och med 2027, men det finns även en bred politisk överenskommelse om att avvika från samma mål fram till 2035. Detta bidrar till otydlighet kring vilket mål politiken egentligen är inriktad mot och öppnar potentiellt även för liknande överenskommelser om att hantera också andra åtaganden vid sidan av balansmålet. Vår sammantagna bedömning är att regering och riksdag i hög grad har respekterat det finanspolitiska ramverket under de gångna tio åren. Det finns emellertid skäl att befara att den kommande tioårsperioden kommer att ställa efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket inför stora utmaningar.

3 Strukturpolitiska områden

Utöver makropolitiken och det finanspolitiska ramverket har vi i denna rapport valt att diskutera några områden som varit aktuella under den senaste tioårsperioden. Det gäller tre områden som vi bedömer som centrala för den ekonomiska utvecklingen och som vi har tagit upp i tidigare rapporter; arbetsmarknaden, skatterna och klimatpolitiken.

3.1 Arbetsmarknaden

År 2016 befann sig Sverige mitt i migrationskrisen. Miljontals människor var på flykt undan konflikthärddar i olika delar av världen och under krisens inledande fas var Sverige ett av länderna med störst mottagande i förhållande till befolkningsstorlek. Politiken stramades dock åt under åren som följde, vilket ledde till att invandringen föll tillbaka. Totalt invandrade 1,1 miljoner personer till Sverige mellan 2016 och 2025,³⁵ ungefär lika många som under tioårsperioden före. Integrationen av utrikes födda generellt, och flyktingar specifikt, har varit ett centralt inslag i det politiska samtalet under lång tid.

I detta avsnitt ger vi vår syn på hur arbetsmarknaden utvecklats under det senaste årtiondet, både när det gäller befolkningen generellt och utrikes födda specifikt. Vi börjar med att visa förändringen enligt centrala arbetsmarknadsvariabler. Därefter riktar vi fokus mot arbetsmarknadspolitiken; vilka typer av åtgärder som vidtagits, vad de har åstadkommit och om de varit kostnads-effektiva.

3.1.1 Arbetsmarknadens utveckling

Diskussionen om arbetsmarknaden har länge haft tydliga beröringspunkter med invandringspolitiken. Det gäller inte minst för flyktingar och deras anhöriga, som under den aktuella tioårsperioden uppgick till drygt 350 000 personer och därmed utgjorde en tredjedel av den totala invandringen. I Svensk finanspolitik 2016 konstaterade rådet att inflödet av flyktingar skulle innebära en betydande ökning av antalet personer i arbetsför ålder, och att det sannolikt skulle medföra en ökning av arbetskraften. Rådet bedömde dock att det skulle ta lång tid för gruppen att etablera sig på arbetsmarknaden och förutspådde därför en ökad arbetslöshet och endast en marginell ökning av sysselsättningen på kort sikt.

Idag förefaller har etableringen gått bättre än förutspått, både för utrikes födda generellt och flyktingar specifikt. Invandringen har sammantaget inneburit att antalet personer i arbetsför ålder har ökat i stället för minskat, och de flesta verkar ha kommit i arbete. Totalt motsvarar sysselsättningsökningen 77 procent av inflödet av utrikes födda i arbetsför ålder – en mycket hög siffra (tabell 3.1). Ökningen har dessutom åtföljts av en jämn utveckling av medelarbetstiden, som 2025 uppgick till 38 timmar per vecka bland utrikes födda. Det är exakt samma nivå som bland inrikes födda, vilket talar för att statistiken ger en rättvisande bild

³⁵ Personer som varaktigt flyttat till Sverige från ett annat land, inklusive personer födda i Sverige som flyttat tillbaka (SCB).

av i vilken omfattning utrikes födda arbetar.³⁶ Sammantaget har sysselsättningsgraden bland utrikes födda ökat med hela 6 procentenheter under det senaste decenniet, från 60 till 66 procent, och ligger nu på samma nivå som befolkningsgenomsnittet i bl.a. USA och euroområdet.

Tabell 3.1 Arbetsmarknadens nyckeltal

Tusentals personer

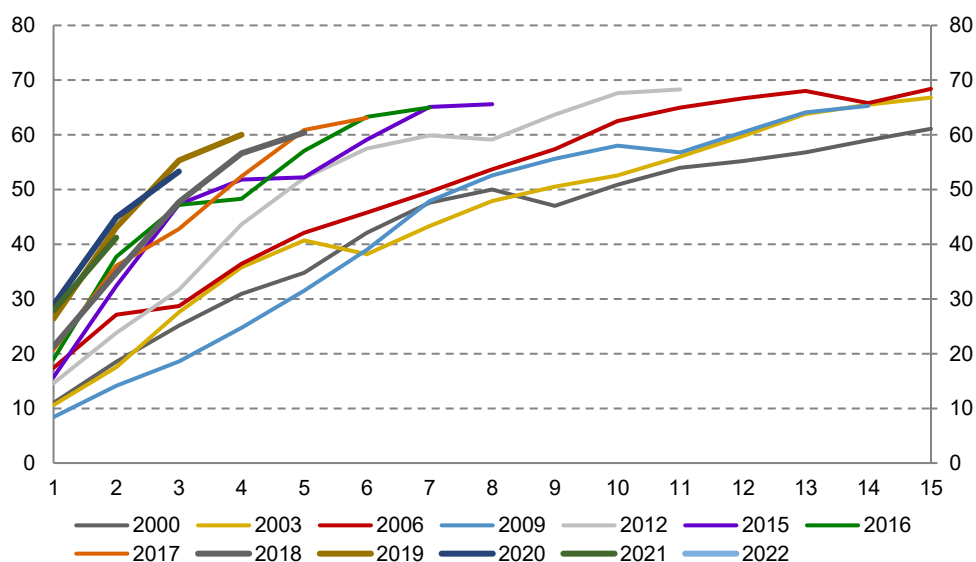
	2016	2025	Förändring
Befolkning i arbetsför ålder	7 292	7 629	337
<i>Inrikes födda</i>	5 823	5 713	- 109
<i>Utrikes födda</i>	1 469	1 916	446
Arbetskraftsdeltagande	5 282	5 817	536
<i>Inrikes födda</i>	4 125	4 227	102
<i>Utrikes födda</i>	1 073	1 502	429
Sysselsättning	4 383	4 766	383
<i>Inrikes födda</i>	3 584	3 622	38
<i>Utrikes födda</i>	840	1 185	345
Arbetslöshet	370	510	140
<i>Inrikes födda</i>	206	262	56
<i>Utrikes födda</i>	165	248	84

Anm.: Samtliga siffror avser åldersgruppen 15–74.

Källa: SCB via Macrobond.

Diagram 3.1 Etableringstid för flyktingar och deras anhöriga

Procent



Anm.: Andel sysselsatta (y-axeln) efter antal år sedan ankomst till Sverige (x-axel) bland flyktingar och deras anhöriga. Källa: SCB.

³⁶ SCB.

En del av sysselsättningsutvecklingen bland utrikes födda förklaras av att personer som var i Sverige redan innan flyktingkrisen etablerat sig och hittat ett arbete. Hur det gått för flyktingarna som anlände i mitten av 2010-talet är en delvis annan fråga som kräver andra data för att bedöma. Vi kan bilda oss en uppfattning genom att undersöka hur etableringstiden utvecklats för de aktuella flyktingkohorterna (diagram 3.1). För flyktingar och anhöriga som anlände i början av 2000-talet tog det ungefär 15 år att nå en sysselsättningsgrad på 60 procent. Därefter har det skett en gradvis förbättring, till fem år för de som anlände 2015–2018 och ännu kortare för de som kommit de senaste åren.³⁷ Det talar för att flyktingar svarar för åtminstone en del av sysselsättningsökningen bland utrikes födda under den senaste tioårsperioden.

Utvecklingen har lett till att sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda med samma utbildningsnivå har minskat dramatiskt. Justerat för respektive grupps utbildningssammansättning borde sysselsättningsgraden 2025 ha varit 70 procent för inrikes födda och 67 procent för utrikes födda. Det är i linje med de faktiska siffrorna och talar för att utrikes födda inte längre har en oväntat låg sysselsättningsgrad. Samtidigt bör det framhållas att utrikes födda i arbetsför ålder i genomsnitt är yngre än inrikes födda.³⁸ De har därför gått i pension i mindre utsträckning, vilket bidrar positivt till gruppens relativa sysselsättning i åldersspannet 15–74. Utrikes födda är fortfarande sysselsatta i mindre grad än inrikes födda vid en given utbildningsnivå och ålder. Det förringar dock inte betydelsen av den positiva utveckling som ägt rum.

Exakt vad som förklarar förbättringen är inte klarlagt, och det finns flera faktorer som kan ha bidragit. Exempelvis kan sammansättningen bland de som anlände under flyktingkrisen ha varit gynnsam med hänsyn till ålder. Det kan också ha hjälpt att efterfrågan på arbetskraft var relativt hög fram till pandemin. Vi vill även lyfta fram beslutet att ge etableringsuppdraget till Arbetsförmedlingen från och med 2010. Omläggningen innebar att ansvaret för arbetsmarknadsetableringen centraliserades, och att nyanlända skrevs in på Arbetsförmedlingen direkt vid ankomst. Det har tveklöst bidragit till utrikes föddas höga arbetskraftsdeltagande, och sannolikt även till den positiva sysselsättningsutvecklingen.³⁹

Arbetsmarknadsetableringen bland utrikes födda är en starkt bidragande faktor till att andelen som arbetar ökat även sett till befolkningen som helhet. Sysselsättningsgraden har stigit med 2,2 procentenheter sedan 2016, trots den svaga konjunkturutvecklingen de senaste åren. Utvecklingen har dock åtföljts av en ökad arbetslöshet, främst eftersom fler har trätt in på arbetsmarknaden. Det är viktigt att potentialen som detta återspeglar tas i anspråk, både av ekonomiska och sociala skäl. Den som anstränger sig för att hitta ett arbete bör också kunna få ett.

Ur detta perspektiv är det oroväckande att tudelningen på arbetsmarknaden förefaller ha tilltagit sedan 2016. Andelen som varit arbetslös i mer än två år har

³⁷ Förutsättningarna till etablering för invandrare som anlände under 2000-talets första årtionde beskrivs utförligt i Aldén och Hammarstedt (2016).

³⁸ Av de inrikes födda i åldersspannet 15–74 är det 52 procent som är mellan 30 och 59 år gamla och 15 procent som är över 70. Motsvarande siffror bland utrikes födda är 63 respektive 8 procent (SCB).

³⁹ Andersson Joona m.fl. (2018) finner att etableringsreformen hade positiva sysselsättningseffekter några år efter att den genomfördes, och Bratu m.fl. (2025) når liknande resultat mer nyligen. Det går även att ana ett strukturbrott i etableringstiden i diagram 3.1, där den kontinuerliga minskningen ser ut att ha inletts mellan 2009 och 2012.

ökat,⁴⁰ och en central skiljelinje går alltså mellan de som har respektive inte har en gymnasieutbildning. Sysselsättningsgraden bland de som saknar gymnasieutbildning har stagnerat omkring 35 procent under perioden, samtidigt som den stigit i andra grupper. Att rusta denna grupp med kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden, såväl generella som specifika, är en central arbetsmarknadspolitisk utmaning framöver.

3.1.2 Sysselsättningspolitikens utformning

Hur sysselsättningen kan höjas är en ständigt relevant politisk fråga, och åtgärder för fler i arbete har funnits med i de flesta budgetpropositioner sedan 2016. I Svensk finanspolitik 2024 analyserade vi sysselsättningspolitiken som den nuvarande regeringen bedriver genom en uppdelning av åtgärder i olika kategorier. Vi gjorde åtskillnad mellan åtgärder som ska *stärka de ekonomiska incitamenten till arbete*, och åtgärder som syftar till att *förbättra matchningen* genom att stärka de arbetssökandes specifika och generella färdigheter.

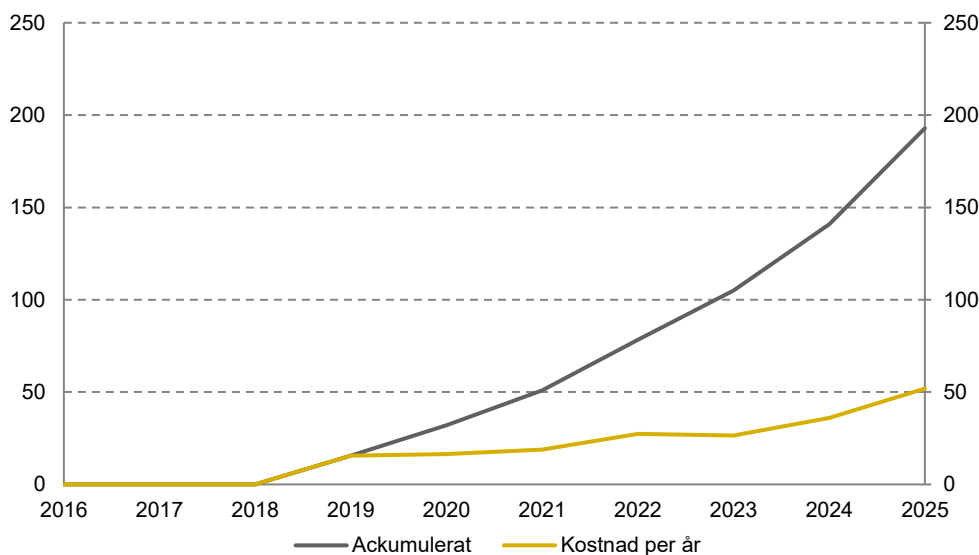
Under den aktuella tidsperioden har det genomförts åtgärder i båda kategorierna, men i olika omfattning. Den nuvarande regeringen har i stor utsträckning fokuserat på åtgärder för stärkta incitament, medan åtgärdena på matchningsområdet har varit relativt små i offentligfinansiella termer. Åtgärder för att stärka incitamenten spelade en central roll i politiken också under förra mandatperioden, främst eftersom riksdagen 2019 och 2022 antog oppositionens och inte regeringens budgetförslag. Den vanligaste och budgetmässigt största åtgärden har varit utökningar av jobbskatteavdraget, som genomfördes 2019, 2022, 2024 och 2025. Kostnaden per år för de aktuella höjningarna, exklusive eventuella effekter på arbetsutbudet, uppgick 2025 till drygt 50 mdkr,⁴¹ och effekten på de sammanlagda skatteinkomsterna sett till hela decenniet var nästan 200 mdkr (diagram 3.2).

⁴⁰ Ökningen av andelen långtidsarbetslösa ägde rum främst under eurokrisåren tidigt under 2010-talet. År 2010 hade 12 procent av Arbetsförmedlingens inskrivna varit arbetslösa i mer än två år. År 2016 var siffran drygt 20 procent och 2025 var den 22 procent, alltså nästan dubbelt så hög (Arbetsförmedlingen via Macrobond).

⁴¹ Vi får samma resultat om vi i stället beräknar jobbskatteavdragets storlek i förhållande till lönesumman. Den har stigit från 5,9 till 7,8 procent, vilket motsvarar drygt 50 mdkr.

Diagram 3.2 Bruttokostnad för nya jobbskatteavdrag, 2016–2025

Mdkr



Anm.: Diagrammet avser höjningarna av det generella jobbskatteavdraget i budgetarna för 2019, 2022, 2024 och 2025. Det stora jobbskatteavdraget i budgeten för 2026 ingår alltså inte i beräkningen. Beräkningen av serien 'kostnad per år' är gjord genom att den faktiska kostnaden för hela jobbskatteavdraget, enligt statens årsredovisning, ställs mot en framskrivning av kostnaden för 2016 utifrån prisbasbeloppets- och sysselsättningens utveckling. Differensen mellan de två serierna är kostnaden per år. Kostnaden för varje år är uppräknad till 2025 års prisnivå. Serien 'ackumulerat' avser den totala kostnaden över perioden uppräknad till 2025 års prisnivå.

Källa: Egna beräkningar utifrån data från regeringen, SCB och Konjunkturinstitutet.

Jobbskatteavdragens effekter på incitamenten att arbeta kan illustreras med hjälp av typfallsmodulen i SCB:s FASIT-modell.⁴² Vi isolerar effekten av de nya jobbskatteavdragen genom att beräkna avdragets storlek enligt reglerna från 2016, räkna upp det med prisbasbeloppets procentuella utveckling och sedan ställa det mot avdragets storlek 2025. Effekten av reformerna motsvaras av skillnaden mellan avdraget 2025 och det prisuppräknade avdraget för 2016. Hushållen antas ha ekonomiskt bistånd när de inte arbetar och bor i hyreslägenhet med hyra enligt SCB:s riksgenomsnitt.⁴³

Resultatet visas i diagram 3.3. Effekten på ersättningsgraden är liten i förhållande till hur stor avkastningen på arbete var redan i utgångsläget. Ett ensamstående hushåll utan barn, den överlägset vanligaste hushållstypen bland biståndsmottagare,⁴⁴ kan i princip dubblera sin disponibla inkomst genom att börja jobba. Jobbskatteavdragen sedan 2016 ändrar således inte den övergripande bilden och borde ha begränsade effekter på de berördas arbetsutbud.

I regeringens analyser, som baseras på arbetsutbudsmodulen i FASIT,⁴⁵ har sysselsättningseffekten uppskattats till några tusen personer per höjning för de senaste jobbskatteavdragen. Det skulle innebära en bruttokostnad på ungefär 3

⁴² Vi använde samma metod i Svensk finanspolitik 2024, se fördjupning 4.2 i Finanspolitiska rådet (2024a).

⁴³ Vi gör detta antagande dels eftersom hushåll som mottar ekonomiskt bistånd har varit den huvudsakliga målgruppen i regeringens kommunikation, dels eftersom arbetslösa med inkomstbaserad a-kassa tenderar att ha en kort arbetslöshetstid, se kapitel 4 i Finanspolitiska rådet (2024a).

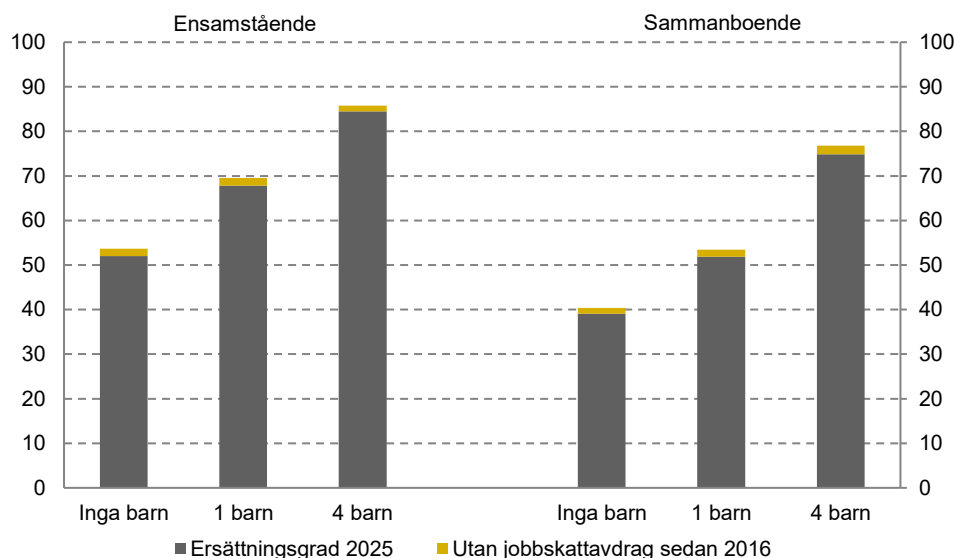
⁴⁴ Socialstyrelsen.

⁴⁵ Se avsnitt 5.1 i Finanspolitiska rådet (2024a) för en diskussion om arbetsutbudsmodulen i FASIT.

mnkr per år per ny person i arbete. Vidare är arbetsutbudsmodulens sannolikhetsmodeller skattade utifrån arbetskraftens sammansättning år 2004, och beaktar inte huruvida det finns en efterfrågan på den arbetskraft som eventuellt ställs till förfogande. Av dessa skäl bedömer vi de verkliga effekterna som ännu mindre.

Diagram 3.3 Ersättningsgrader med ekonomiskt bistånd

Procent av disponibel inkomst vid heltidsarbete



Anm.: Hushållens disponibla inkomst med ekonomiskt bistånd som procent av samma hushålls disponibla inkomst om (båda) föräldrarna arbetar heltid. Bruttolönen antas till 25 000 kr i månaden och är i linje med kollektivavtalets lägsta nivåer. Barnens åldrar antas till 4, 8, 12 och 16 år. För typfallen med bara ett barn är barnet 8 år. Beräkningen av jobbskatteavdragets effekt är gjord utifrån en jämförelse av typfallshushållet med ett motsvarande hushåll där bruttolönen och skatte- och transfereringssystemen satts till 2016 års nivå. Omräkningen av bruttolönen till 2016 års nivå har gjorts utifrån inkomstindex. Effekten på ersättningsgraden av jobbskatteavdrag sedan 2016 (gula staplar) beräknas genom att avdraget för 2016 räknas upp med prisindex och sedan subtraheras från avdraget för 2025. Hyreskostnaderna antas till samma nivå som riksgenomsnittet enligt SCB. Det ensamstående hushållet utan barn antas bo i en etta på 35 kvm, med ett barn i en tvåa på 55 kvm och med fyra barn i en fyra eller större på 95 kvm. Det sammanboende hushållet utan barn antas bo i en tvåa på 55 kvm, med ett barn i en trea på 75 kvm och med fyra barn i en fyra eller större på 95 kvm.

Källa: Egna beräkningar i mikrosimuleringsmodellen FASIT.

Det finns större möjligheter att öka sysselsättningen genom åtgärder som *förbättrar matchningen* på arbetsmarknaden. Ett exempel som rådet lyft fram tidigare är arbetsmarknadsutbildningar (AUB). Till skillnad från jobbskatteavdrag utgör de en engångskostnad för de offentliga finanserna. Utbildningen kostar när den genomförs, men inte därefter. Under de senaste åren har Arbetsförmedlingens kostnader för arbetsmarknadspolitiska program, där arbetsmarknadsutbildning ingår, i genomsnitt uppgått till 9,9 mdkr per år i 2025 års penningvärde.

Waisman och Westin (2025) har analyserat AUB:s kostnadseffektivitet och kommit fram till att den är relativt hög för de flesta yrkesinriktningar. Effektiviteten är högst för utbildningar inom transport, IT och maskinteknik, och relativt stor även inom vård, lokalvård, kontorstjänster och ekonomi. Bruttokostnaden per ny person i arbete beräknas till mellan 1 och 3 mdkr för de

flesta inriktningar,⁴⁶ vilket kan jämföras med de senaste jobbskatteavdragens bruttokostnader på omkring 3 mnkr *per år* per nytt arbetstillfälle. Om vi antar att åtgärdernas sysselsättningseffekter realiserar stegvis över en tioårsperiod, blir bruttokostnaden per nytt jobb över decenniet i genomsnitt 2 mnkr för AUB och 30 mnkr för jobbskatteavdraget. Jobbskatteavdraget är alltså 15 gånger dyrare och kostnadsskillnaden ökar ju längre tiden går.

Jämförelsen ser ut på ett liknande sätt för åtgärder som används för att minska inträdessvårigheterna för personer som står särskilt långt ifrån ett jobb. Ett exempel är subventionerade anställningar. Det finns en stor empirisk litteratur som talar för att anställningssubventioner har positiva sysselsättningseffekter på lång sikt,⁴⁷ och utnyttjandegraden verkar kunna utökas genom intensiva förmedlingsinsatser där arbetsförmedlaren hjälper den arbetssökande med bl.a. validering av informella färdigheter och att fokusera på relevanta tjänster. Ett exempel är pilotåtgärden Matchning från dag 1. Syftet med åtgärden var att hjälpa framför allt nyanlända till subventionerade anställningar genom att erbjuda dem intensiv arbetsförmedling. Helgesson m.fl. (2022) uppskattar åtgärdens sysselsättningseffekt till drygt 8 procentenheter på 18 månaders sikt jämfört med en kontrollgrupp, och beräknar kostnaden per deltagare till 31 300 kr. Det ger en bruttokostnad per ny person i arbete på strax under 400 tkr, plus de löpande utgifterna för anställningssubventioner. Det är betydligt mindre än för jobbskatteavdraget, trots att Matchning från dag 1 riktades till personer som stod särskilt långt ifrån arbetsmarknaden.

Mot denna bakgrund är det olyckligt att det senaste årtiondets sysselsättningspolitik i så stor utsträckning har inriktats på ekonomiska incitament. Som framgår i diagram 3.2 uppgår den ackumulerade kostnaden för jobbskatteavdragets höjningar under perioden till nästan 200 mdkr i 2025 års penningvärde.⁴⁸ Utgifterna för samtliga statliga arbetsmarknadspolitiska program uppgår till ungefär 100 mdkr, och för subventionerade anställningar till 50 mdkr, i 2025 års penningvärde. Sysselsättningspolitiken förefaller således ha inriktats på åtgärderna med lägst kostnadseffektivitet. Vi vill återigen uppmana beslutsfattare att omsätta den forskning som finns i faktisk politik.

3.2 Skattepolitiken

I början av 1990-talet genomfördes ”århundradets skattereform” i Sverige där ledorden var enkelhet och likformighet, dvs. att det skulle vara enkelt att förstå skattesystemet, att skatten skulle vara lika mellan arbete och kapital samt att alla varor och tjänster skulle ha samma momsskattesats. På så sätt skulle skattesystemets snedvridande effekter på incitamenten för att arbeta, spara eller konsumera minimeras. Med åren har principerna gradvis frångåtts, exempelvis genom differentierade momssatser, värnskatt, jobbskatteavdrag, rut- och rotavdrag samt diverse förändringar av kapitalbeskattningen.

⁴⁶ Siffrorna avser punkttestimat för bruttokostnader, alltså exklusive eventuella kostnader för anställningssubventioner, intäkter från skatter och besparingar på aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning. De flesta inriktningar har 95-procentiga konfidensintervall vars övre gränser ligger under 4 mnkr, se Waisman och Westin (2025).

⁴⁷ Exempelvis Forslund och Vikström (2011), Liljeberg m.fl. (2012) samt Sjögren och Vikström (2015).

⁴⁸ Detta resonemang förutsätter att ökad sysselsättning har varit jobbskatteavdragets enda syfte. Den nuvarande regeringen menar dock att det även finns ett inneboende värde i att människor får behålla en större del av sin inkomst.

I mitten av 2010-talet fanns en medvetenhet om att skattesystemet behövde reformeras.⁴⁹ I den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet som slöts i januari 2019 (januariavtalet), var en av punkterna att en omfattande skattereform skulle genomföras under mandatperioden.⁵⁰ För att bidra med ett diskussionsunderlag inför en sådan reform publicerade rådet studien *Ett enklare och effektivare skattesystem*.⁵¹ Studien beskrev fem önskvärda egenskaper hos ett skattesystem:

1. Skattesatsen på förvärvsinkomst bör i princip vara enhetlig, dvs. en och samma, oberoende av typ av förvärvsinkomst.
2. Omfördelning av inkomster bör ske genom ett enhetligt skatteavdrag samt genom ersättningar och bidrag.
3. Momsen bör vara enhetlig.
4. Kapitalinkomster bör beskattas enhetligt. Detta gäller även avkastningen (hyresvärdet) av ägt boende.
5. Kapital- och förvärvsinkomster bör i princip beskattas likformigt.

Utan att föreslå ett specifikt skattesystem visade studien att en återgång till tidigare principer skulle kunna göra skattesystemet enklare och samhälls-ekonomiskt effektivare med oförändrad inkomstfördelning och bibehållna skatteinkomster.

Flera organisationer arbetade samtidigt med frågan om hur ett reformerat skattesystem skulle kunna se ut. Exempelvis bedrev SNS under ett antal år forskningsprogrammet *Skatter i en globaliserad värld* där ett flertal rapporter analyserade det nuvarande systemet och hur det skulle kunna förbättras.⁵² Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) beställde rapporter med förslag på förändringar av skattesystemet.⁵³ Även parter på arbetsmarknaden presenterade förslag på skattereformer under den tiden.⁵⁴ Någon omfattande skattereform har inte genomförts men önskemålen om att det ska ske kvarstår.⁵⁵

Det har ändå skett förändringar på skatteområdet sedan 2016. I det här avsnittet fokuserar vi på hur skatteuttaget har utvecklats, hur fördelningen av de olika skatterna har förändrats och vad som har hänt inom de olika skatteslagen. Vi diskuterar också om de förändringar som skett gått i den riktning som rådet förordade 2020.

3.2.1 Skatteuttagets utveckling

Skattekvoten, dvs. de totala skatterna och avgifterna som andel av BNP, har trendmässigt fallit sedan 2000 och uppgår nu till 41 procent (diagram 3.4). Sedan

⁴⁹ Se exempelvis Bergstrand (2014).

⁵⁰ Socialdemokraterna (2019). Punkt 3 i avtalet rörde ändrade skatteregler i syfte att förbättra villkor för företagande och punkt 4 rörde hur en omfattande skattereform bl. a. kan öka sysselsättningen och antalet arbetade timmar, utjämna växande ekonomiska klyftor och minska hushållens skuldsättning. Punkt 5 i avtalet rörde en grön skatteväxling där höjda miljöskatter växlas mot sänkt skatt på jobb och företagande.

⁵¹ Finanspolitiska rådet (2020). Rådet skrev även om skattefrågor i årsrapporterna för 2017 och 2018.

⁵² SNS arbete mynnade ut i ett förslag på ett nytt skattesystem, se Hansson (2022).

⁵³ Bastani och Selin (2019) och Eklund (2020).

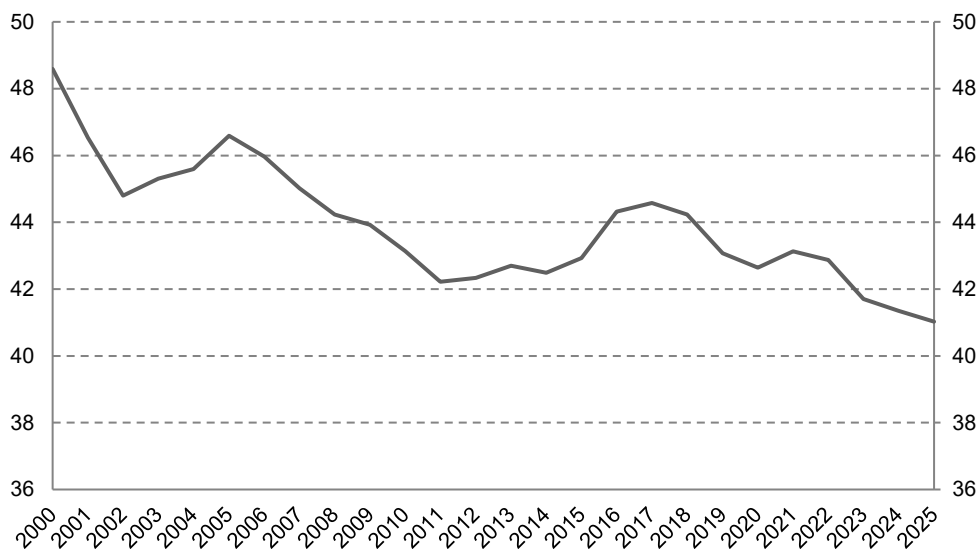
⁵⁴ Se Almega (2016) och Järliden Bergström (2021).

⁵⁵ Se exempelvis Bergstrand (2025).

2016 har skattekvoten minskat med 3,3 procentenheter, vilket motsvarar ca 225 mdkr årligen i dagens penningvärde.⁵⁶ Minskningen i skattekvot beror främst på aktiva skattesänkningar men också på att skattekvoten tenderar att minska om skattereglerna är oförändrade.

Diagram 3.4 Skattekvoten

Procent av BNP



Anm. Siffran för 2025 är en prognos och övriga siffror är utfall.
Källor: Konjunkturinstitutet och SCB.

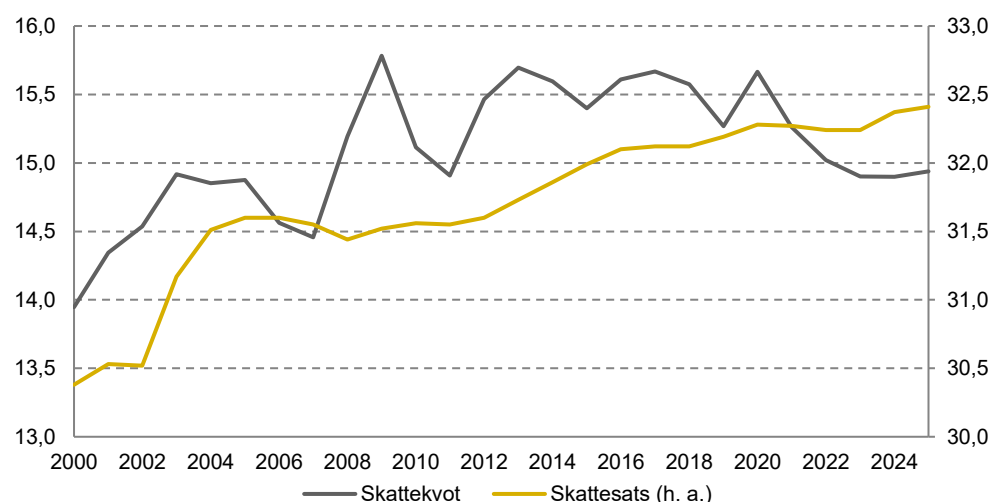
Den lägre skattekvoten beror främst på att de statliga skatteinkomsterna har minskat. Skatteinkomsterna till kommuner och regioner har sedan 2016 minskat med 0,7 procent av BNP, vilket motsvarar en femtedel av den totala skattekvotens minskning (diagram 3.5). Skatterna som betalas till kommuner och regioner har minskat som andel av BNP för att deras skattebas, den beskattningsbara inkomsten, har växt långsammare än BNP. Det beror i sin tur på att beskattningsbara transfereringar till hushåll, såsom inkomstpension, och lönesumman minskat som andel av BNP samtidigt som grundavdraget har ökat. Detta har skett trots att den totala kommunal- och regionskattesatsen har höjts med i genomsnitt 31 öre, från 32,10 kr per intjänad hundralapp 2016 till 32,41 kr 2025 (diagram 4.2). Det finns dock stor spridning mellan kommuner och regioner, då den regionala skattesatsen höjts med i genomsnitt 34 öre samtidigt som den kommunala skattesatsen sänkts med i genomsnitt 3 öre.⁵⁷

⁵⁶ Det här bokslutet startar 2016, men skattekvoten var något lägre de föregående åren. År 2011 var skattekvoten 42,2 procent och jämfört med 2011 har skattekvoten minskat med 1,2 procentenheter, vilket motsvarar ca 80 mdkr årligen i dagens penningvärde.

⁵⁷ Det finns också en stor spridning inom kommuner respektive regioner. Hälften av kommunerna har en oförändrad skattesats 2025 jämfört med 2016, medan en fjärdedel har höjt den och en fjärdedel sänkt den. En tredjedel av regionerna har en oförändrad skattesats medan resterande regioner har höjt den.

Diagram 3.5 Kommuner och regioners skatter

Procent av BNP och procentenheter



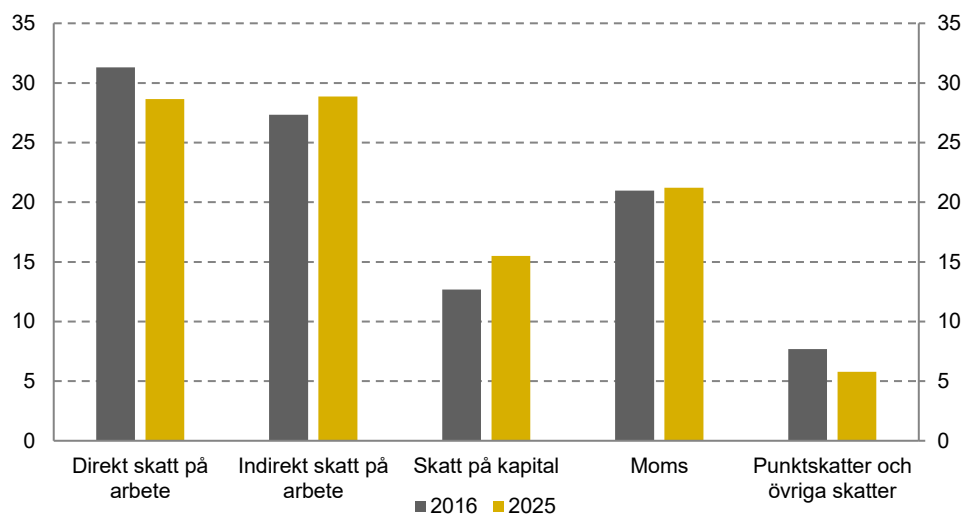
Anm. Skattekvoten avser kommuner och regioners skatter som andel av BNP. För 2025 är det en prognos och övriga siffror är utfall.

Källor: Konjunkturinstitutet och SCB.

Fördelningen mellan olika typer av skatteinkomster är relativt oförändrad (diagram 3.6). Skatten på arbete, där även skatt på transfereringar ingår, uppgår till knappt 60 procent av de totala skatteinkomsterna både 2016 och 2025. Det har dock skett en liten förskjutning från den direkta skatten som hushållen betalar, till den indirekta skatten som arbetsgivaren betalar in. Skatt på kapital har ökat något och uppgår nu till 15 procent av de totala skatteinkomsterna. Momsen stod för drygt 20 procent av de totala skatteinkomsterna både 2016 och 2025, och är efter skatt på arbete den största skatteinkomsten. Punktskatter och övriga skatter har minskat något i betydelse.

Diagram 3.6 Typ av skatt

Procent av totala skatteinkomster



Anm. Skatterna 2016 avser utfall och skatterna för 2025 en prognos. Uppdelningen utgår från den uppställning som görs i statsbudgeten.

Källor: Konjunkturinstitutet och Statskontoret.

3.2.2 Skatt på arbete

Skatt på arbete påverkar incitamenten för hur mycket en sysselsatt person arbetar. Enligt ekonomisk teori påverkas incitamenten genom två kanaler; substitutionseffekten och inkomsteffekten. Lägre marginalskatter ger, via substitutionseffekten, starkare incitament då varje extra arbetad timme ger större konsumtionsmöjligheter. Det blir därmed mer lönsamt att byta ut, eller substituera, en timmes fritid mot en timmes arbete. Lägre skatter ger samtidigt högre inkomst för en given mängd arbetade timmar. För de som har ett arbete innebär det en motverkande effekt, inkomsteffekten, då det räcker att arbeta färre timmar för att nå en viss inkomst. För de som står utan jobb i utgångsläget finns det ingen inkomsteffekt (de kan ju inte välja att arbeta mindre eftersom de inte arbetar i utgångsläget). En sänkt skatt gör det därmed otvetydigt mer lönsamt för dem att börja arbeta. För de som redan har ett jobb är det emellertid inte uppenbart om substitutions- eller inkomsteffekten dominerar, men oftast antas att substitutionseffekten är starkare, åtminstone för låg- och medelinkomsttagare.

Tidigare i kapitlet (avsnitt 3.1.2) har vi analyserat hur de ekonomiska incitamenten att börja arbeta utvecklats. I det här avsnittet fokuserar vi på vilka förändringar som skett med skatten på arbete och om dessa förändringar ger redan sysselsatta ökade incitament att arbeta fler timmar.

De senaste decennierna har skatten på arbete sänkts, trots att de kommunala skattesatserna höjts. I början av 2000-talet berodde det på den gradvisa introduktionen av en skattereduktion för den allmänna pensionsavgiften. Sedan det första jobbskatteavdraget infördes 2007 är det dessa avdrag som haft störst betydelse för skatten på arbete, så även under de senaste tio åren. År 2016 infördes en avtrappning av jobbskatteavdraget för höga inkomster (avtrappningen avskaffades sedan 2025) men förutom det har varje förändring av jobbskatteavdraget varit en utökning. Jobbskatteavdraget prognostiseras ha ökat med 100 mdkr under perioden, från 104 mdkr 2016 till 204 mdkr 2025, inklusive prisindexering.

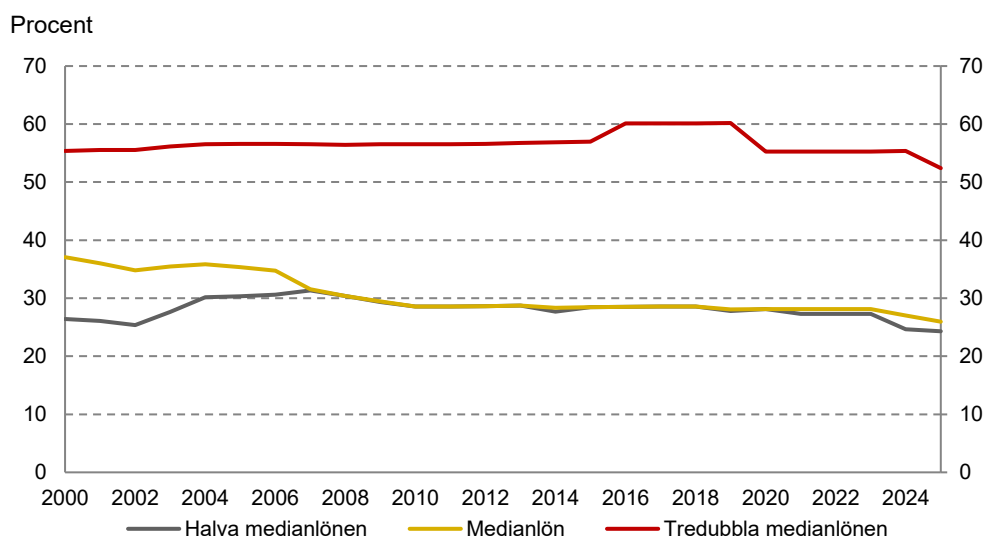
År 2020 avskaffades den s.k. värnskatten (formellt den övre skiktgränsen för statlig inkomstskatt) vilket ledde till lägre marginalskatt för höginkomsttagare. Sedan 2018 finns det en särskild skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning för att minska skillnaden i beskattning av dessa transfereringar och arbetsinkomst. Under coronapandemin infördes ett tillfälligt jobbskatteavdrag som gällde 2021 och 2022. Samtidigt infördes en permanent skattereduktion för förvärvsinkomster. I takt med att nya jobbskatteavdrag införts har pensionärer kompenseras med förhöjda grundavdrag. Pensionärer får dessutom ett förstärkt jobbskatteavdrag för att öka deras incitament att stanna kvar i arbetslivet.

De förändringar som har skett innebär att marginalskatterna för låg- och medelinkomsttagare har sjunkit sedan 2016 (diagram 3.7). För en låginkomsttagare med en lön motsvarande halva medianlönen har marginalskatten minskat

med drygt 4 procentenheter, till drygt 24 procent, och för en medelinkomsttagare med en lön motsvarande medianlönen är minskningen knappt 3 procentenheter, till ca 26 procent.⁵⁸

För en höginkomsttagare, med en lön motsvarande tredubbla medianinkomsten, har marginalskatten minskat med nästan 8 procentenheter under samma period och är nu ca 52 procent. Det beror på att värnskatten och avtrappningen av jobbskatteavdraget avskaffats.⁵⁹ Bortsett från förändringarna av jobbskatteavdragets avtrappning har höginkomsttagares marginalskatter inte påverkats av jobbskatteavdrag.

Diagram 3.7 Marginalskatt på arbetsinkomster för tre typfall



Anm. Linjerna visar marginalskatten på arbetsinkomster. Halva medianlönen motsvarar ungefär vad som är de lägsta lönerna enligt kollektivavtalen.

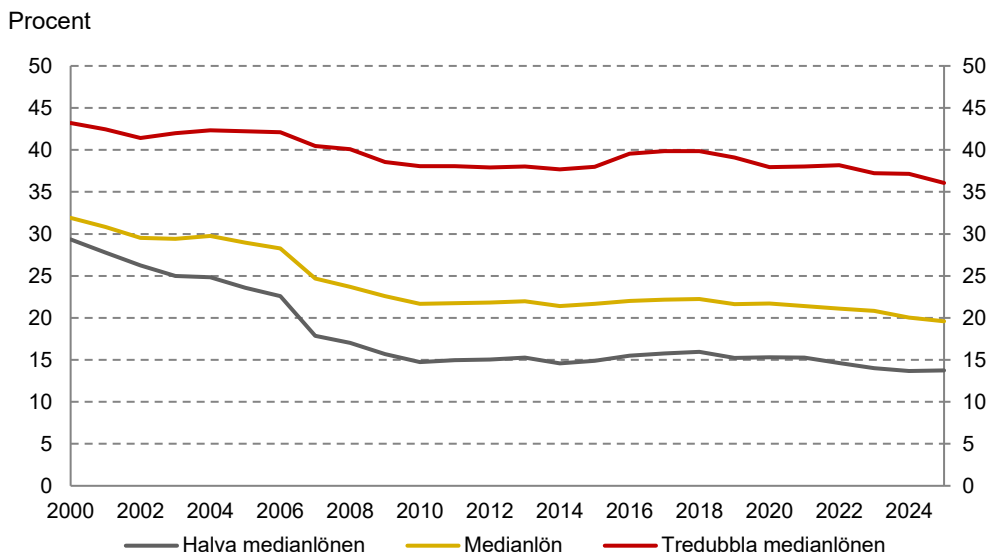
Källor: Sigonius (2024) och egna beräkningar.

Sedan 2016 har alltså marginalskatterna minskat och incitamenten för arbete stärkts. Under samma period har den genomsnittliga skatten på arbete minskat med cirka 2 procentenheter för låg- och medelinkomsttagare, till knappt 14 respektive 20 procent, och knappt 4 procentenheter för höginkomsttagare; ned till 36 procent (diagram 3.8).⁶⁰ Lägre genomsnittsskatt ger en inkomsteffekt som håller tillbaka arbetskraftsutbudet bland de som redan har ett arbete.

⁵⁸ Jämfört med år 2000 är marginalskatten 2 procentenheter lägre 2025 för en låginkomsttagare och 11 procentenheter lägre för en medelinkomsttagare.

⁵⁹ Avtrappningen av jobbskatteavdraget infördes just 2016. Om marginalskatten 2025 jämförs med 2015 så har det skett en minskning med knappt 5 procentenheter, det vill säga motsvarande avskaffandet av värnskatten. Sedan 2000 har marginalskatten minskat med 3 procentenheter.

⁶⁰ Jämfört med 2000 är den genomsnittliga skatten ca 16, 12 och 7 procentenheter lägre 2025 för låg-, medel- respektive höginkomsttagare.

Diagram 3.8 Genomsnittlig skatt på arbetsinkomster för tre typfall

Anm. Linjerna visar genomsnittlig skatt på arbetsinkomster. Halva medianlönen motsvarar ungefär vad som är de lägsta lönerna enligt kollektivavtalen.

Källor: Sigonius (2024) och egna beräkningar.

För att en person ska reagera på ekonomiska incitament krävs att incitamenten går att tolka. Skatten på arbete har blivit lägre sedan 2016 men det har inte blivit enklare att förstå hur den beräknas. Marginalskatten som en person möter bestäms nu av grundavdraget, kommunalskatten, skiktgränsen för statlig skatt, jobbskatteavdraget och skattereduktionerna för förvärvsinkomster.⁶¹ Pensionärer har egna grund- och jobbskatteavdrag medan individer med sjuk- eller aktivitetsersättning har ett eget avdrag. Rådet vidhåller sin syn att systemet är komplicerat och kan förenklas, exempelvis genom att ersätta avdragen och skattereduktionerna med ett gemensamt grundavdrag.

Jobbskatteavdragen sedan 2016 kan ha haft vissa effekter på sysselsättningen, men som vi beskriver tidigare i kapitlet bedömer vi de effekterna som små. För att ytterligare sänkt skatt på arbete ska påverka antalet arbetade timmar hos de redan sysselsatta krävs att marginalskatten sjunker. Om marginalskatten är oförändrad så ger lägre genomsnittlig skatt i stället incitament att minska antalet arbetade timmar. Det senaste jobbskatteavdraget, som infördes för 2026, innebär lägre genomsnittlig skatt för alla men enbart lägre marginalskatter för löner upp till ungefär medianlönen. Det innebär att för personer med en lön upp till medianlönen förstärks troligen incitamenten till arbete, medan de som har en lön som är högre än medianlönen, entydigt har fått svagare incitament till arbete av det senaste jobbskatteavdraget.

3.2.3 Skatt på kapital

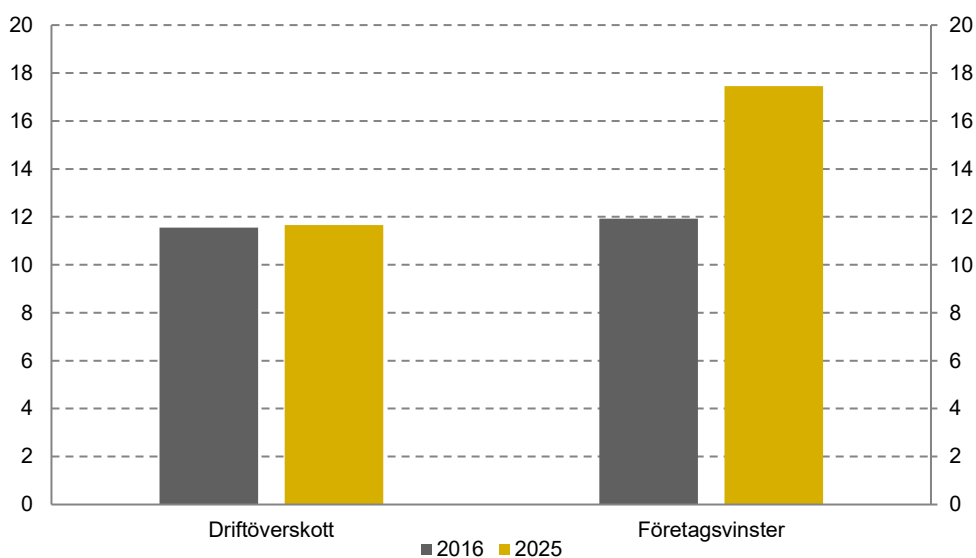
Skatt på kapital avser skatt kopplat till innehav, försäljning eller avkastning på kapital, såsom bolagsskatt, fastighetsavgift, stämpelskatt och skatt på hushållens kapitalvinster. Skatt på kapital har, som tidigare nämnts, ökat något i betydelse

⁶¹ Dessutom påverkar transfereringssystemen, såsom taket för intjänande av den allmänna pensionen, den effektiva skattesatsen som en individ möter.

för de totala skatteinkomsterna. Det beror huvudsakligen på att inkomsterna från bolagsskatten, som företag betalar på sina vinster, har dubblerats under perioden. Ökningen har skett samtidigt som skattesatsen har sänkts från 22,0 till 20,6 procent. Dessa skattesänkningar har delvis varit motiverade med att skattebasen breddats. Att inkomsterna från bolagsskatten har ökat är något förvånande, med tanke på att bolagens driftöverskott är oförändrat (diagram 3.9). En förklaring kan vara en ökad inkomstomvandling enligt 3:12-reglerna under perioden.

Diagram 3.9 Bolagsskattens skattebas

Procent av BNP



Anm. Driftöverskottet avser bolagens driftöverskott. Företagsvinsterna är uträknade genom att dividera skatteinkomsterna med respektive års skattesats.

Källor: Konjunkturinstitutet, SCB och Statskontoret.

Hushållens kapitalvinster beskattas med flera olika skattesatser, vilket rådet var kritiskt mot i studien 2020. Sedan 2016 har det inte skett några förbättringar på det området, snarare tvärtom. Sparande på investeringssparkonton (ISK) blev skattebefriat upp till 150 000 kr under 2025 och detta belopp höjdes sedan till 300 000 kr i år. I och med detta så finns det ytterligare en skattesats, noll, på kapitalvinster.

Inkomster från kapital har ökat som andel av hushållens inkomst sedan 2016.⁶² Det är en trend som pågått sedan skattereformen i början av 1990-talet. Kapitalinkomsterna är ojämnt fördelade och tillfaller främst den översta inkomstdecilen. Den översta decilen stod för över 80 procent av hushållens kapitalinkomster 2020, och den översta percentilen för över 55 procent.⁶³ Kapitalinkomster utgör nu 70 procent av den översta percentilens bruttoinkomster, vilket är en viss ökning jämfört med 2010 och en fördubbling sedan 1995. Sedan 2016 har inga skatteförändringar gjorts som motverkat denna utveckling.

⁶² Finanspolitiska rådet (2024b), diagram 4.6.

⁶³ Finanspolitiska rådet (2024b), diagram 4.5.

3.2.4 Moms

Momsen har varit en viktig skatt under hela perioden. I studien från 2020 framhöll rådet att momsen bör vara enhetlig. På så sätt snedvrider den inte konsumenternas val mellan olika varor och tjänster och blir enklare att administrera för företag. En ytterligare fördel med enhetlig moms är att den minskar risken för att branscher bedriver lobbying för att deras näringsgren ska ha lägre momssats. Om en enhetlig momssats skulle ersätta de tre som finns så skulle den för 2025 behöva vara ca 20,9 procent för att ge samma skatteintäkter. En sådan förändring innebär att ca två tredjedelar av hushållens inköp blir billigare medan resterande tredjedel, som består av livsmedel, restaurangbesök, resor och viss kultur, blir dyrare. Under 2016–2025 skedde inga förändringar av momsen men i år blir momsen på livsmedel tillfälligt lägre, vilket rådet är kritiskt mot.⁶⁴

3.3 Klimatpolitiken

Den svenska miljö- och klimatpolitiken startade 1988 då riksdagen antog sitt första klimatpolitiska mål, nämligen att koldioxidutsläppen inte skulle öka från den dåvarande nivån. År 1991 vidgades målet till att omfatta alla växthusgaser och samma år införde Sverige som en av de första länderna en koldioxidskatt.⁶⁵ Skatten beskattar kolinnehållet i olika bränslen, vilket innebär att skatten per energienhet blev högre ju högre kolinnehållet var. År 1993 antog riksdagen en klimatpolitisk strategi som tog sin utgångspunkt i FN:s ramkonvention om klimatförändringar. Strategin innebär att koldioxidutsläppen från fossila källor skulle stabiliseras på 1990 års nivå till år 2000, för att därefter minska. Strategin skulle utformas med ett internationellt perspektiv för att undvika att Sverige tog på sig en väsentligt större ekonomisk börda än våra konkurrentländer, men även på grund av problemets globala karaktär. Sverige, såväl som EU, ratificerade Kyotoprotokollet 2002. I samband med det beslutade riksdagen att de svenska utsläppen av växthusgaser som ett medelvärde för perioden 2008–2012 skulle vara minst 4 procent lägre än utsläppen 1990. Under 1990-talet och 2000-talet minskade de svenska utsläppen av växthusgaser påtagligt (se fördjupning 5.1), delvis som en följd av strukturförändringar i ekonomin och utfasning av oljeeldning i bostäder och lokaler, men även som resultat av en medveten klimatpolitik. Sverige nådde därmed de ovanstående klimatmålen.

Fördjupning 3.1 Utsläpp av växthusgaser 1990–2024

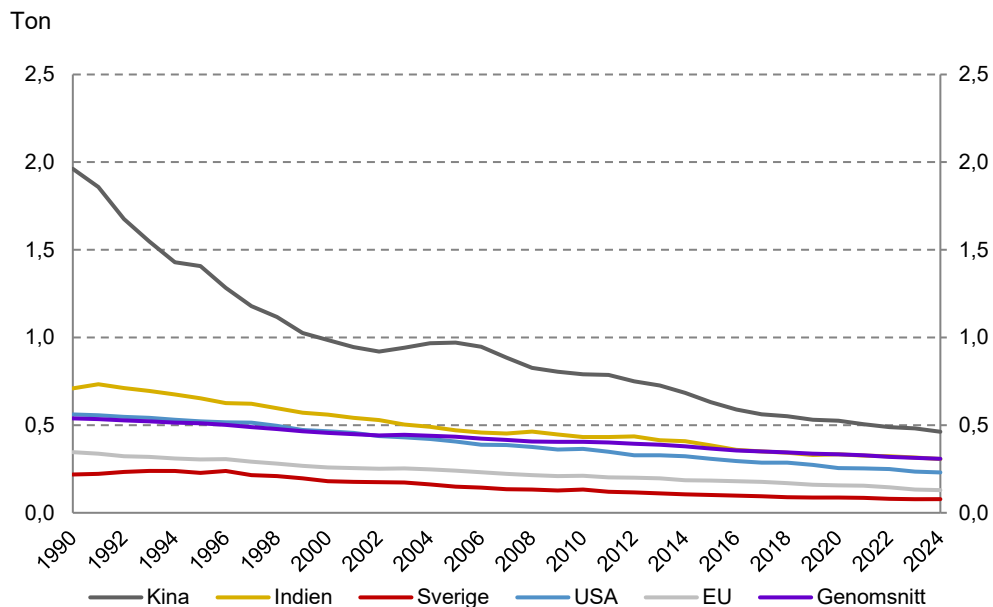
De globala utsläppen av växthusgaser har ökat med 48 procent sedan 1990. Världens befolkning har under samma period ökat med 53 procent, så utsläppen per capita har, i genomsnitt, minskat något. Samtidigt har BNP ökat med nästan 400 procent, så utsläppen per BNP-enhet har minskat kraftigt (diagram 5.1). Att utsläppen ökar i en långsammare takt än BNP innebär att en relativ frikoppling skett. Denna frikoppling har skett i samtliga regioner i världen. Sverige har under

⁶⁴ Finanspolitiska rådet (2026).

⁶⁵ Finland införde en koldioxidskatt 1990, men på en mycket låg nivå, cirka 5 öre per kilo koldioxid, vilket kan jämföras med den svenska skatten på 25 öre per kilo.

samma period haft minskade utsläpp samtidigt som ekonomin växt, något som benämns en absolut frikoppling.

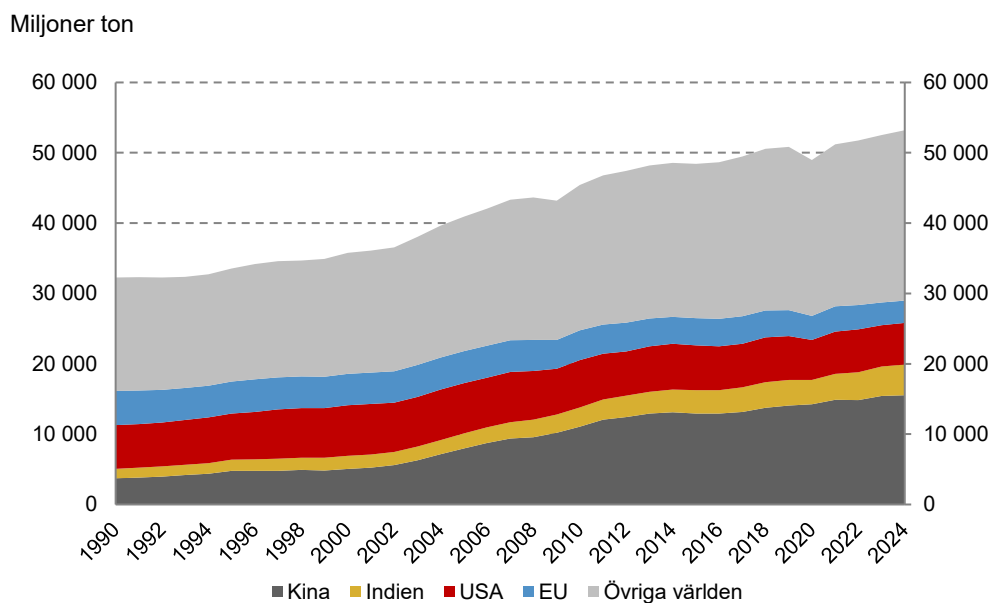
Diagram F3.1 Koldioxidutsläpp per BNP-enhet



Anm. Utsläppen avser CO₂-ekvivalenter. BNP-enhet avser motsvarande 1 000 amerikanska dollar.
Källa: Edgar.

EU stod för ca 15 procent av utsläppen 1990 och har minskat sin andel till knappt 6 procent (diagram 5.2). De länder som i nuläget släpper ut mest är Kina (29 procent av globala utsläpp), USA (12 procent) och Indien (8 procent). Sverige står för ca 0,1 procent av utsläppen.

Diagram F3.2 Globalt utsläpp av växthusgaser

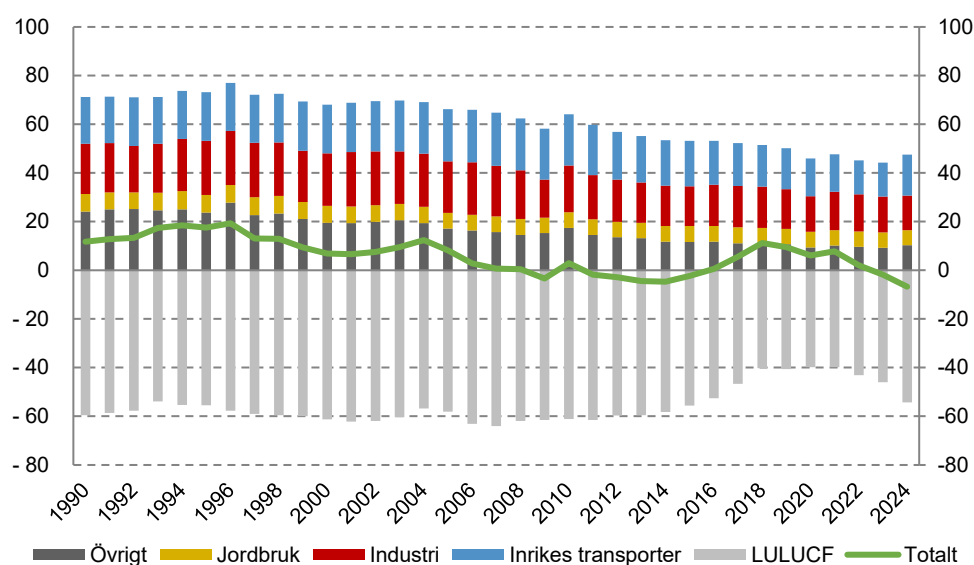


Anm. Utsläppen avser koldioxidekvivalenter.
Källa: EDGAR.

De svenska utsläppen, exklusive upptag i markanvändningssektorn (LULUCF), halverades mellan 1970 och 1990. Därefter har de minskat med 34 procent, från 71 miljoner ton koldioxid 1990 till 47 miljoner ton 2024 (diagram F3.2). Minskningen har skett inom ekonomins alla områden och 2024 står inrikes transporter för ca 30 procent av de svenska utsläppen, industrin för ca 35 procent och jordbruket för ca 13 procent. Inrikes transporter ökade sina utsläpp med ca 3 miljoner ton 2024, främst på grund av den sänkta reduktionsplikten. Om man tar hänsyn till upptaget i markanvändningssektorn har utsläppen minskat från knappt 12 miljoner ton koldioxid 1990 till -7 miljoner ton 2024. Sverige har haft negativa utsläpp åtta gånger sedan 1990.

Diagram F3.2 Svenska utsläpp av växthusgaser

Miljoner ton



Anm. Utsläppen avser koldioxidekvivalenter.
Källa: Naturvårdsverket.

Det senaste decenniet har inneburit en omvandling av klimatpolitiken, både i Sverige och inom EU. I Europa har arbetet kretsat kring Parisavtalet 2015, EU:s gröna giv 2019 och ett intensivt lagstiftningsarbete under 2020-talet. Sverige har under denna tid fått ett lagfäst klimatpolitiskt ramverk med bindande mål och ett oberoende granskningsorgan i Klimatpolitiska rådet.⁶⁶

3.3.1 EU:s klimatpolitik: från Kyoto till Fit for 55

Den EU-gemensamma klimatpolitiken inleddes i och med ratificerandet av Kyotoprotokollet 2002, där EU sammantaget åtog sig att minska utsläppen av växthusgaser med 8 procent till år 2012. Som ett led i den EU-gemensamma politiken infördes världens första utsläppshandelsystem för koldioxidutsläpp, EU ETS (numera benämnt ETS 1), år 2005. Systemet innebar att utsläpp av

⁶⁶ Omvandlingen av klimatpolitiken var dock inte så genomgripande som man i förstone kan tro. Det fanns redan ett bördefördelningsavtal för perioden 2008–2012 och EU lade fast ambitionen om minskning av sina utsläpp med 85 procent till 2050 redan 2014.

växthusgaser från stora industrier och energianläggningar tilldelades ett givet utsläppsutrymme som sedan kunde överlätas mellan de deltagande industrierna. ETS 1 brukar benämnas den ”första pelaren” i EU:s klimatpolitik. År 2012 var utsläppen av växthusgaser drygt 9 procent lägre än utsläppen 2002, det vill säga EU:s åtagande enligt Kyotoavtalet nåddes.

Under perioden 2010–2015 styrdes EU:s klimatpolitik av det så kallade 2020-paketet som innebar att utsläppen skulle minska med 20 procent jämfört med 1990, andelen förnybar energi skulle öka till 20 procent och energi-effektiviteten förbättras med 20 procent, allt fram till 2020. Utmaningen för Sverige var begränsad eftersom vi redan minskat utsläppen betydligt sedan 1990, och hade en relativt hög energieffektivitet och hög andel förnybar energi. Det var under denna period, 2013, som den andra ”effort sharing”-lagstiftningen (ESR), som brukar benämnas den ”andra pelaren” i EU:s klimatpolitik, trädde i kraft.⁶⁷ Den satte nationellt bindande åtaganden i form av kvoter för utsläpp av växthusgaser för de verksamheter som inte ingick i ETS 1 och gällde ursprungligen perioden 2013–2020.⁶⁸

Parisavtalet, som antogs i december 2015, innebar ett globalt skifte i klimatpolitiken. För första gången åtog sig många av världens länder att bidra till att hålla den globala uppvärmningen väl under 2 grader, och sträva mot 1,5 grader. Avtalet innebär att samtliga parter ska lämna in nationella bidrag till målet som ska uppdateras vart femte år. EU:s första fastställda bidrag till Parisavtalet var målet att unionen till 2030 skulle minska sina växthusgasutsläpp med 40 procent relativt 1990 års nivå. För att nå målet strukturerades EU:s klimatpolitik kring de ”pelare” som redan beslutats om, samt en ”tredje pelare”; upptag och utsläpp av koldioxid från skog och mark (LULUCF-förordningen).

EU:s klimatpolitik skärptes i och med lanseringen av den gröna givnen 2019. Den gröna givnen resulterade i en ny klimatlag 2021 med mål om klimatneutralitet, det vill säga nettoutsläpp, till 2050, samt ett bindande delmål om minst 55 procents nettoutsläppsminskning till 2030 jämfört med 1990. Som ett ytterligare mellansteg mot klimatneutralitet beslutades det att EU ska minska sina nettoutsläpp med 90 procent till 2040, jämfört med 1990. För att operationalisera dessa mål presenterade kommissionen 2021 det så kallade Fit for 55-paketet; ett omfattande lagstiftningspaket bestående av mer än ett dussin förordningar och direktiv. Centrala element inkluderade bl.a. en utvidgning av ETS 1 till att även täcka sjöfart, ett nytt utsläppshandelssystem för utsläpp från transporter och byggnader (ETS 2 med start 2028) samt en koldioxidtull (CBAM med start 2026) som sätter ett pris på koldioxid i vissa importerade varor.

Sammantaget har det skett en mycket påtaglig utveckling av klimatpolitiken på EU-nivå. Tydligt är att inslaget av EU-gemensam styrning har ökat och kommer fortsätta öka i och med ETS 2. Detta kommer att resultera i att en stor del av alla utsläpp i EU, samt en del av utsläppen från varor som importerats till EU, prissätts gemensamt.

⁶⁷ Den första bördefördelningsavtalet avsåg perioden 2008–2012, Kyotoprotokollets första period.

⁶⁸ De nationella kvoterna kunde justeras genom handel mellan medlemsländerna.

3.3.2 Svensk klimatpolitik: ramverk, mål och styrmedel

En viktig institutionell händelse för svensk klimatpolitik senaste decenniet var inrättandet av det klimatpolitiska ramverket 2017, som trädde i kraft den 1 januari 2018. Ramverket antogs med bred riksdagsmajoritet och består av tre delar: klimatmålen, klimatlagen och Klimatpolitiska rådet. Ramverket innehåller flera mål, där det långsiktiga målet slår fast att Sverige ska ha nettonollutsläpp senast 2045, följt av negativa utsläpp.⁶⁹ Etappmål sattes för 2030 (utsläppen bör vara 63 procent lägre än 1990) och 2040 (utsläppen bör vara 75 procent lägre än 1990).⁷⁰ Dessutom fastlades ett sektorsspecifikt mål om att utsläppen från inrikes transporter ska minska med 70 procent till 2030 jämfört med 2010.⁷¹

Klimatlagen ålägger alla regeringar att föra en politik i linje med klimatmålen, att regelbundet rapportera till riksdagen och att en gång per mandatperiod presentera en klimatpolitisk handlingsplan. Klimatpolitiska rådet, ett oberoende tvärvetenskapligt expertorgan, grundades med uppdraget att varje år granska om regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen. Utöver de nationella målen är Sverige bunden till EU:s åtaganden som beskrevs ovan.

Perioden 2014–2022 beslutades det om en rad styrmedel i syfte att nå de klimatpolitiska målen. *Bonus-malus*-systemet för fordon, som belönar bilar med låga utsläpp och beskattar bilar med högre utsläpp, trädde i kraft 2018. *Reduktionsplikten* infördes samma år och tvingar drivmedelsleverantörer att blanda in en viss andel förnybara bränslen i diesel och bensen.⁷² Reduktionsplikten skärptes successivt under många år och planerades tidigare att nå 66 procent förnybart bränsle för diesel och 28 procent för bensen 2030. En annan betydande åtgärd var starten av *Klimatklivet* år 2015. Klimatklivet är ett brett investeringsstöd för klimatåtgärder och har fram till och med 2024 beviljat stöd på cirka 20 miljarder till över 27 000 åtgärder.⁷³ Det område som beviljats överlägset flest stöd är investeringar i laddstationer medan produktion av biogas är det område som erhållit störst stödbelopp.⁷⁴

Den första klimatpolitiska handlingsplanen presenterades av regeringen i december 2019 och innehöll åtgärder för att nå de nationella målen.⁷⁵ Handlingsplanen innehöll åtgärder inom i huvudsak fyra områden; transportområdet med fokus på bl.a. elektrifiering och skärpning av reduktionsplikten, stöd till industrins omställning, åtgärder för att fasa ut fossil uppvärmning och åtgärder för att stärka koldioxidupptaget i skog och mark. Trots ambitionerna var resultatet tudelat. Transportsektorn uppvisade förvisso en gradvis minskning tack vare elektrifiering av fordonsflottan och ökad inblandning av förnybara

⁶⁹ Det bör noteras att det svenska målet och EU inte definierar nettonoll på samma sätt. EU definierar nettonoll som utsläpp minus nettopptag och har mål för bägge. Sverige definierar det som utsläpp minus så kallade kompletterande åtgärder. Vidare har Sverige mål för utsläpp men inget mål för nettopptaget. Så i princip kan vi nå vårt mål utan att vara neutrala enligt den gängse definitionen som EU:s använder sig av och tvärtom. Om upptag i markanvändningssektorn (LULUCF) inkluderas hade Sverige negativa utsläpp 2009, 2011–2015 och 2023–2024.

⁷⁰ Etappmålen inkluderar inte utsläpp som hanteras inom handelssystemet ETS 1.

⁷¹ Utsläppen från inrikes transporter uppgick till 21 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2010 och knappt 17 miljoner ton 2024.

⁷² I samband med införandet av reduktionsplikten förändrades koldioxidskatten så att den beskattar både biobaserade och fossila koldioxidutsläpp.

⁷³ Naturvårdsverket (2025).

⁷⁴ Klimatklivet ersatte det tidigare Klimatinvesteringsprogrammet (KLIMP) som hade föregåtts av Lokala Investeringsprogram (LIP).

⁷⁵ Prop. 2019/20:65.

bränslen. Samtidigt konstaterade Klimatpolitiska rådet att politiken inte var tillräcklig för att nå 2030-målen och att genomförandet tappade fart mot mandatperiodens slut.⁷⁶

Efter riksdagsvalet 2022 fick klimatpolitiken en ny inriktning. De tidigare målen stod fast men de styrmedel som använts tonades ned. Reduktionsplikten sänktes kraftigt från 2024, liksom skatten på fossila drivmedel. Motiveringen till åtgärderna var fördelningspolitisk – som en följd av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 och den svenska reduktionsplikten ansågs hushållens kostnader för drivmedel vara för höga, vilket i synnerhet drabbade hushåll i glesbygd som till stor del saknade alternativ till bil. Klimatpolitiska rådet konstaterade att regeringens politik får som konsekvens att Sverige får svårt att nå de nationella klimatmålen och EU-åtagandet till 2030.⁷⁷ Tvärtom, menade man, riskerade förändringarna att leda till ökade utsläpp. Detta skedde också under 2024 då de svenska utsläppen av växthusgaser, exklusive upptag i markanvändningssektorn (LULUCF), ökade för första gången sedan 2003.⁷⁸ Klimatpolitiska rådet menade att ökningen av utsläppen var direkt kopplad till de politiska besluten om sänkt reduktionsplikt och sänkt drivmedelsskatt.

Utvecklingen kan tyckas paradoxal i och med att Sverige varit pådrivande för ambitiösa mål i EU:s klimatpolitik, samtidigt som den nationella politiken vad gäller åtgärder för att nå målen delvis pekade i en annan riktning med sänkningen av reduktionsplikten och sänkningen av drivmedelsskatterna.⁷⁹ Klimatpolitiska rådet varnade sedermera för att en trovärdig plan för hur Sverige ska leva upp till sina EU-åtaganden till 2030 är nödvändig för att Sverige inte ska bli ett land som bromsar EU i dess klimatledande globala roll.⁸⁰

Det klimatpolitiska ramverket från 2017 och de mål som då sattes innebar en högre ambitionsnivå än de åtaganden som följde av EU:s dåvarande politik. I och med den gröna givens 2019 och Fit for 55 2021 skärptes EU:s klimatpolitik betydligt och de svenska nationella målen var inte längre tydligt ambitiösare än de åtaganden som följer av EU:s politik. En allt större andel av utsläppen som styrs av EU-åtaganden kommer att omfattas av EU-gemensamma handelsystem utanför nationell kontroll. ETS 1 och det kommande ETS 2 innebär i praktiken att cirka 90 procent av de nationella utsläppen styrs av marknadsbaserad handel, vilket gör det svårt och kostsamt att uppfylla de nationella målen.⁸¹

Mot denna bakgrund fick Miljömålsberedningen i början av 2025 i uppdrag att lämna förslag på hur de nationella etappmålen kan utformas så att de bättre överensstämmer med Sveriges EU-åtaganden och effektivt styr mot nettollutsläpp 2045.⁸² Miljömålsberedningen lämnade enhälligt ett förslag hösten 2025 om att bibehålla etappmålet till 2030 liksom det nationella målet för inrikes

⁷⁶ Klimatpolitiska rådet (2020).

⁷⁷ Klimatpolitiska rådet (2024).

⁷⁸ Det skedde dock ökningsår 2010 och 2021 då ekonomin återhämtade sig från finanskrisen respektive pandemin, men de föregående åren hade utsläppen minskat kraftigt. Utsläppen var lägre efter respektive kris än före.

⁷⁹ Dock fortfarande kraftig politik i form av bland annat skattebefrielse på rena biodrivmedel och stöd av olika slag till elektrifiering av transportsektorn.

⁸⁰ Klimatpolitiska rådet (2025).

⁸¹ Konjunkturinstitutet (2025b).

⁸² Miljömålsberedningen inrättades 2010 av regeringen för att nå bred politisk samsyn kring ett antal olika klimat- och miljöfrågor. Det var Miljömålsberedningen som tog fram förslaget till det klimatpolitiska ramverk som började gälla 2017.

transporter.⁸³ Beslutet motiverades med att det svenska klimatarbetet ska kännetecknas av långsiktighet, kontinuitet, tydlighet och transparens. Miljömålsberedningen föreslog också att det svenska etappmålet för 2040 ska ses över när EU:s klimatramverk för den perioden finns på plats. På så sätt kan de svenska målen och styrmedlen i god tid anpassas till EU:s politik.

3.3.3 Finanspolitiska rådet om klimatpolitiken

I rådets rapport från 2016 konstaterades att klimatproblemet är ett globalt kollektivt problem eftersom den skada utsläpp av växthusgaser åstadkommer är oberoende av var utsläppen sker, eller vem som orsakar dem.⁸⁴ Detta gör det svårt att motivera nationella åtgärder utifrån ett snävt nationellt perspektiv. Styrmedlens internationella dimension och risken för koldioxidläckage om svenska eller europeiska regler är strängare än omvärldens lyftes som en viktig begränsning för den nationella klimatpolitikens effektivitet. Rådet framhöll också att prissättning av utsläpp, i form av koldioxidskatt och handel med utsläppsrätter, är de samhällsekonomiskt mest kostnadseffektiva styrmedlen, under förutsättning att de utformas rätt. Argumentet var att dessa styrmedel sätter ett enhetligt pris på koldioxid, vilket gör att utsläppsminskningarna sker där de är billigast att genomföra. Dock framhölls att subventioner till enskilda teknologier kan vara motiverade som komplement till prissättning av utsläpp i de fall innovationsinvesteringar har positiva externa effekter, exempelvis läreffekter.

Rådets slutsatser var att den svenska klimatpolitiken avvek från idealmodellen: det fanns förvisso en koldioxidskatt men den hade en rad undantag, vilket gjorde att priset på utsläpp varierade kraftigt mellan sektorer och aktörer. Denna bristande enhetlighet sänkte kostnadseffektiviteten. Även sektors-specifika mål, som det då föreslagna (och nu gällande) svenska transportmålet, ifrågasattes, med argumentet att ett globalt klimatproblem bäst hanteras med breda och teknikneutrala styrmedel snarare än mål för enskilda sektorer.⁸⁵

I 2022 års rapport från Finanspolitiska rådet diskuterades den offentliga sektorns roll i klimatomställningen med avseende på själva omställningen, bekämpningsåtgärder samt anpassningsåtgärder som en följd av ett förändrat klimat.⁸⁶ Utgångspunkten i analysen och diskussionen var de mål som riksdagen lagt fast om en omställning till nettonollutsläpp 2045.⁸⁷ En slutsats var att omställningen kommer kräva mycket stora investeringar i elproduktion och elnät, men att dessa till stor del sköts av kommersiella aktörer. Vad gäller offentligt stöd till omställningen och direkta utsläppsminskningåtgärder konstaterade rådet att behovet är begränsat. Det är snarare en fungerande infrastruktur, effektivare tillståndsprocesser och långsiktiga politiska överenskommelser som behövs. Rådet konstaterade att det finns en relativt god kunskap om vilka områden som har störst behov av anpassning, men att det i mångt och

⁸³SOU 2025:107. Ambitionsnivån i etappmålet för 2030 är oförändrad men basåret justerades från 1990 till 2005 och de procentuella utgiftsminskningarna justerades i motsvarande grad.

⁸⁴ Finanspolitiska rådet (2016).

⁸⁵ Målen föreslogs i prop. 2016:146/147.

⁸⁶ Finanspolitiska rådet (2022).

⁸⁷ Återigen notera att Sveriges definition av nettonollutsläpp inte följer EU:s definition. Tillämpas EU:s definition, som inkluderar nettoupptag, från skog så kommer vi att ha nettonollutsläpp långt innan dess givet en normal tillväxt i skogen.

mycket saknas kunskap om hur mycket anpassningen kostar. Denna kunskapslucka kvarstår än och det är en brist när mer långsiktiga planer för finanspolitiken ska utformas.

Rådet valde att i 2024 års rapport fokusera på regeringens strategi för att nå de beslutade klimatmålen, framför allt delmålet till 2030, som presenterades i den klimatpolitiska handlingsplanen 2023.⁸⁸ Rådet diskuterade också de fördelningsmässiga konsekvenserna av klimatpolitiken samt hur acceptansen för klimatpolitiken kan öka genom effektiva kompensationsåtgärder.

Rådet var kritiskt mot regeringens strategi för att nå såväl de svenska som EU:s klimatmål då den varken var sammanhållen eller begriplig. Regeringen sänkte reduktionsplikten och drivmedelsskatten, vilket ökar utsläppen, utan att några nya konkreta åtgärder som kompenserar för detta presenterades. Därtill kritiserade rådet regeringens optimistiska förhoppningar om köp av utsläppsrätter av andra länder och brist på åtgärder för att öka upptaget av koldioxid i skog och mark, då det riskerar att klimatmålen antingen inte uppfylls eller blir dyra att uppfylla. Vidare menade rådet att regeringens politik, exempelvis sänkt drivmedelsskatt, innebär att hushåll och företag inte ges rätt förutsättningar att i tid fatta genomtänkta långsiktiga investeringsbeslut.

Regeringen motiverade i huvudsak sänkningen av reduktionsplikten och drivmedelsskatten med att de ville minska drivmedelskostnaderna för pressade hushåll, speciellt för boende på landsbygden som var beroende av bil. Rådet betonade att detta inte är ett argument mot prissättning av koldioxid, utan ett argument för att kombinera sådana styrmedel med fördelningspolitiska kompensationsåtgärder. Dock var rådet tydliga med att om man vill kompensera hushåll för högre drivmedelskostnader kan man inte göra det genom åtgärder som minskar priset på drivmedel då det motverkar själva syftet, nämligen att högre priser leder till minskad användning och utsläpp. I stället bör man, enligt rådet, använda sig av kompensationsmekanismer som är neutrala vad gäller hushållens konsumtionsval.

3.3.4 Effekten av svenska nationella klimatmål

Under det senaste decenniet har EU utvecklat sin klimatpolitik påtagligt, vilket beskrivits ovan. Det handlar dels om höjd ambitionsnivå för 2030 och 2040, dels om ett ökat inslag av EU-gemensam prissättning av växthusgasutsläpp, såsom ETS 2. För Sveriges del innebär det bl.a. att den övervägande delen av utsläppen i nuvarande ESR-sektor kommer att ligga under ETS 2. När ETS 1 och ETS 2 är på plats kommer ca 90 procent av alla svenska utsläpp ingå i ett utsläppshandelssystem. Utsläppen från de verksamheter som ingår i ETS 1 och 2 regleras därmed av EU medan fördelningen av dessa utsläpp mellan verksamheter och länder styrs av de aktörer som ingår i handelssystemet och inte den nationella politiken. Sveriges möjligheter att på ett kostnadseffektivt sätt styra med nationella mål begränsas därmed.

När Miljömålsberedningen lämnade förslag om att bibehålla etappmålet till 2030, liksom det nationella målet för inrikes transporter, gjordes ingen analys av kostnader och nyttor av olika mål och styrmedel.

⁸⁸ Finanspolitiska rådet (2024a).

Konjunkturinstitutet (2025b) gör en analys av interaktionen mellan det svenska klimatpolitiska ramverket och Sveriges åtaganden som EU-medlem. Huvudfrågan är vilka kostnader och intäkter de svenska klimatmålen för med sig, jämfört om Sverige enbart uppfyller sina EU-åtaganden. En central slutsats som dras är att de svenska nationella klimatmålen är svåra att förena med EU:s ambitioner om en gemensam prissättning av utsläpp. Detta följer av att ETS 1 och ETS 2 sammantaget innebär att ca 90 procent av nationella utsläppen ligger utanför den nationella politikens kontroll. Det är endast utsläppen från jordbruket som den svenska politiken har rådighet över.

Ett nationellt mål till 2030 med 63 procents utsläppsminskningar jämfört med EU:s 55 procent kräver, om priset på utsläppsrättigheter är lågt, ökade utsläppsminskningar från jordbruket.⁸⁹ Det är i vissa scenarion inte ens säkert att en avveckling av det svenska jordbruket är tillräcklig för att de svenska målen ska nås. Ett sätt att åtgärda detta vore att införa extra nationell styrning av de svenska företag som ingår i handelssystemen. Det betyder dock att själva syftet med utsläppshandel över gränserna, det vill säga att utsläppsminskningar ska ske där det är billigast, motverkas.

Ur ett effektivitetsperspektiv är den utveckling som skett inom EU med alltmer EU-gemensamma mål och styrmedel positiv, då det leder till en kostnadseffektiv klimatpolitik. Det krävs dock att nationell politik anpassar sig till detta för att effektivitetsvinsterna ska uppstå. Miljömålsberedningen har dock ett delvis annat perspektiv och betonade i stället långsiktighet, kontinuitet, tydlighet och transparens när de föreslog att målen till 2030 skulle kvarstå.

Miljömålsberedningen föreslog också i linje med detta att det svenska etappmålet för 2040 ska ses över när EU:s klimatramverk för den perioden finns på plats. På så sätt kan de svenska målen och styrmedlen i god tid anpassas till EU:s politik. Det borgar för mer kostnadseffektiva utsläppsminskningar framöver. Under senare tid har motståndet inom EU mot den kraftfulla klimatpolitiken tilltagit. Den svenska klimatpolitiken kommer att påverkas av hur politiken i EU utformas i praktiken.

⁸⁹ Jämfört med utsläppen 1990. Miljömålsberedningen justerade, som tidigare nämnts, det svenska basåret och de procentuella utgiftsminskningarna i motsvarande grad, men här använder vi siffrorna för 1990 för att kunna jämföra med EU:s mål.

4 Avslutande reflektioner

Perioden 2016–2025 var händelserik för den ekonomiska politiken. Flyktingkrisen 2015 satte frågan om integration på arbetsmarknaden i fokus, och den har präglat det politiska samtalet sedan dess. Trots en stark konjunktur förblev inflationen låg och Riksbanken tillgrip såväl nollräntor som okonventionella penningpolitiska åtgärder för att få upp inflationen mot tvåprocentmålet. Våren 2020 drabbades Sverige och världen av en pandemi, och den ekonomiska politiken fick helt inriktas på att upprätthålla den ekonomiska aktiviteten, förhindra konkurser och massuppsägningar och upprätthålla sysselsättningen. Pandemin innebar ett slags ekonomiskt undantagstillstånd. Regering och riksdag beslutade om åtgärder i en aldrig tidigare skådad omfattning, och i en hastighet där beslutsprocesserna pressades samman maximalt. Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 präglades situationen i stället av geopolitisk osäkerhet. Elpriserna och inflationen steg kraftigt, och regeringen beslutade om omfattande stöd till Ukraina samtidigt som det egna försvaret skulle stärkas.

Fokus i Finanspolitiska rådets rapporter ligger på stabiliseringspolitiska frågeställningar och efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket. Rådet har även mandat att ta upp andra frågeställningar och har i stort sett varje år också gjort det. Under de gångna tio åren har rådet analyserat bl.a. skattesystemet, pensionerna, fördelningen av inkomster och kapital, arbetsmarknaden och olika sidor av klimatpolitiken. I den här rapporten har vi valt att, vid sidan av makropolitiken och det finanspolitiska ramverket, återkomma till arbetsmarknad, skatter och klimat.

Vår sammantagna bild är att makropolitiken och efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket på flera sätt fungerat bra under den senaste tioårsperioden. För de tre strukturuområdena är intrycken mer blandade. Sysselsättningen är hög och integrationen av utrikes födda på arbetsmarknaden går allt snabbare, men samtidigt är arbetslösheten hög och det finns marginaliserade grupper som har svårt att få jobb. Vi tvivlar på att en jobbpolitik som främst tar sikte på att stärka drivkrafterna till arbete är särskilt effektiv. På skatteområdet vore det enligt vår bedömning önskvärt med förändringar i riktning mot ett enklare och mer enhetligt skattesystem. Vi bedömer att det skulle ha potential att förbättra den samhällsekonomiska effektiviteten och bidra till högre tillväxt. Några reformer i den riktningen har dock inte skett, och sådana förändringar verkar svåra att åstadkomma. På klimatområdet pågår en utveckling mot skärpta mål inom EU samt en rörelse mot ökad EU-gemensam prissättning av växthusgaser. Vi tycker detta är positivt, inte minst eftersom det senare ger förutsättningar för en mer kostnadseffektiv klimatpolitik. Samtidigt krävs en sammanhållen svensk klimatpolitik – flera åtgärder som införts de senaste åren har medfört ökade utsläpp och därmed gjort det svårare att klara målen.

I detta kapitel sammanfattar vi rapportens innehåll och lyfter fram de viktigaste lärdomarna inom respektive politikområde.

Makropolitiken

Finanspolitiken har generellt bedrivits kontracykliskt under den aktuella tioårsperioden, men med några undantag. Det handlar främst om åren efter flyktingkrisen, då rådet ansåg att politiken var för expansiv medan regeringen

angav den låga inflationen och penningpolitikens begränsningar som ett skäl att avvika från saldomålet även när konjunkturen inte är svag. Vi står fast vid dessa bedömningar. Det är förvisso rimligt att saldomålet underskrids för att stötta ekonomin i lågkonjunktur, och att politiken är mer aktiv när styrräntan tangerar sin nedre gräns. Rådet har gett uttryck för denna uppfattning vid flera tillfällen de senaste åren, och den återfinns numera även i ramverksskrivelsen. Det är dock inte samma sak som att konsekvent avvika från saldomålet i normal- eller högkonjunktur med hänvisning till inflationsmålet.

Vid sidan av den ordinarie konjunkturstabiliseringen har finanspolitiken behövt hantera flera kriser under de senaste åren. Den största var pandemin, som innebar en allvarlig störning mot ekonomin och hade stora effekter på både utbudet och efterfrågan. Den representerade en ny situation och krävde därför ett omfattande ekonomiskt-politiskt svar, till stor del i form av åtgärder som inte tidigare använts. Svaret blev en rad stöd som träffsäkert skyddade hushållens inkomster, bevarade produktiva matchningar på arbetsmarknaden och förhindrade konkurser bland livskraftiga företag. De största åtgärderna infördes också snabbt, så att hushåll och företag kunde få stöd genom hela pandemi-förloppet. Stöden kopplades dessutom till självrisker, vilket bidrog till att de fasades ut och att belastningen på de offentliga finanserna blev begränsad. Dessa erfarenheter visar på finanspolitikens möjligheter att hantera ekonomiska störningar snabbt och effektivt.

Den ekonomiska hanteringen av pandemin kan kontrasteras mot de elstöd som betalades ut i samband med elprisökningarna 2022. Stöden var inte träffsäkra eftersom de betalades ut till samtliga hushåll och företag, oberoende av hur deras kostnader hade påverkats. De innehöll inga självrisker eftersom kompensationen motsvarade i princip hela prisökningen. Stödet utformades dessutom som en förbrukningssubvention, inte som en klumpsumma, vilket dämpande hushållens och företagets incitament att anpassa sin elanvändning till prisutvecklingen. Slutligen betalades det största stödet ut under våren 2023, flera månader efter att elpriserna nått sina högsta nivåer. Politiken var därför varken snabb eller effektiv. I samband med kriget i Iran har prissubventioner återigen utlovats. Det tyder på att en ny norm håller på att etableras där breda stöd sätts in för att kompensera hushållen för olika prisuppgångar. Det är inte en bra ekonomisk politik.

Elprisökningarna, i kombination med utbudsbegränsningar som dröjde sig kvar efter pandemin, sammanföll med en kraftigt förhöjd inflation under 2022 och 2023. Inflationen förefaller ha orsakats av utbud snarare än efterfrågan, och det finns vissa frågetecken kring hur en utbudsdriven inflation påverkas av en kraftfull penningpolitisk åtstramning. Den inflationsdämpande kanalen kan vara mindre än om ekonomin befinner sig i högkonjunktur, och den inflationsdrivande kanalen kan vara starkare eftersom näringslivets prissättningsbeteende verkar förändras vid kraftiga utbudsstörningar. Trots dessa frågetecken bedömer vi att penningpolitiken bidrog till att återföra inflationen till målet, inte minst genom att förankra inflationsförväntningarna. Frågan om penningpolitikens effekter vid utbudsstörningar behöver dock analyseras noggrant framöver. Världsläget är mycket osäkert och risken för nya störningar från ekonomins utbudssida är stor.

Slutligen är frågan om ett långsiktigt lågt ränteläge i avancerade ekonomier fortsatt relevant. I Sveriges fall har styrräntan varit noll under långa perioder, vilket bl.a. orsakat problem för stabiliseringspolitiken. Det är troligt att ränteutvecklingen delvis förklaras av att sparbenägenheten ökat, att efterfrågan försvagats och att låga räntor därmed blivit en förutsättning för att ekonomin ska nå sin potential. Räntesänkningar stimulerar dock ekonomin genom att öka skuldsättningen bland hushåll och företag, vilket på lång sikt riskerar att öka sparbenägenheten ytterligare. Det innebär att expansiv penning- och finanspolitik kan ha långsiktigt negativa effekter på efterfrågan. Hur skuldsättning påverkar den ekonomiska utvecklingen är en central frågeställning framöver.

Det finanspolitiska ramverket

De offentliga finanserna har i huvudsak utvecklats stabilt under de senaste tio åren. Den särklassigt största påfrestningen var när pandemin ställde vanliga regler för ekonomisk politik och budgetpolitik på ända. BNP beräknades minska kraftigt och prognoserna innehöll mycket stora offentliga underskott. I efterhand blev effekten på de offentliga finanserna begränsad. Åtgärderna som genomfördes var tillfälliga och fasades ut allteftersom behoven minskade. Utgiftstaket höjdes kraftigt för att inte utgöra ett hinder för krisåtgärderna, men det sänktes sedan tillbaka till normala nivåer. Den offentliga skulden ökade med ca 4 procent av BNP men klarade sig precis under skuldankarets övre toleransgräns på 40 procent av BNP, för att sedan minska igen. Denna utveckling skiljer sig från många europeiska länder där pandemin orsakade stora försämringar av de offentliga finanserna.

Det finanspolitiska ramverket har i huvudsak respekterats och följts. Ramverket medger stora avvikelser under en kris, vilket pandemin illustrerar tydligt, men det ställer också krav på att de offentliga finanserna ska normaliseras när krisen är över. Vi kan dock konstatera att det offentliga sparandet har underskridits på ett systematiskt sätt under tioårsperioden även om man bortser från coronaperioden. Om det inte vore för en omläggning av finansieringen av valutareserven, som innebar att skulden minskade med ca 4 procent av BNP, så skulle skuldankarets övre gräns sannolikt ha överskridits.

Erfarenheterna från de senaste tio åren visar att det svenska finanspolitiska ramverket är mycket flexibelt. Det finns i själva verket inga bestämda begränsningar alls för hur stora avvikelser från målet som kan godtas. Det är i stället en bedömningsfråga som måste avgöras med hänsyn till exempelvis krisens djup och möjligheterna att återgå till normalitet efter krisen. Det tycker vi är en bra egenskap hos det svenska ramverket, men det förutsätter att det politiska systemet respekterar det synsätt som ligger till grund för ordningen. Erfarenheten är nämligen också att begränsade men systematiska avvikelser från målet kan leda till situationer där målet efter hand blir svårt att upprätthålla.

Det finanspolitiska ramverket består av flera olika delar. Mest uppmärksamhet i diskussionen får ofta bedömningar av hur politiken förhåller sig till olika finanspolitiska mål som det för saldot eller till utgiftstaket. Detta är självfallet viktigt och ger precision åt bedömningarna. Men regelverkets betydelse för budgetprocessen, hur det styr regeringen och riksdagens hantering av finanspolitiken är också mycket betydelsefull.

Riksdagens budgetprocess har utsatts för påfrestningar. En grundbult i processen är att budgeten ska betraktas och beslutas som en helhet. Utskottsinitiativ, extra ändringsbudgetar och hot om misstroendeförklaring har i viss mån använts som verktyg för att påverka budgeten, vilket rimmar illa med att budgetprocessen ska vara samlad. Regeringens budget har tre gånger fallit i riksdagen trots en beslutprocess som syftar till att underlätta för en minoritetsregering att få stöd för sin budget. Vi menar att budgetprocessen ändå har klarat dessa påfrestningar relativt väl. Under den nuvarande mandatperioden har det rått lugn kring budgetprocessen vilket troligen sammanhänger med att regeringen har haft en majoritet i riksdagen bakom sig. Men i en situation där regeringen inte har stöd av en riksdagsmajoritet finns en risk att processen återigen prövas.

Det finns enligt vår bedömning anledning att tro att det kommer att vara krävande, men inte mindre viktigt, att följa det finanspolitiska ramverket under åren framöver. Ökade krav från Nato på försvarssatsningar, omfattande stöd till Ukraina och en enligt vår bedömning alltför expansiv finanspolitik har satt de offentliga finanserna under press. Därutöver kommer klimatomställningen att kräva resurser.

Den parlamentariska överenskommelsen om att låta ökade försvarsutgifter i praktiken ligga utanför saldomålet är illavarslande, särskilt som den beslutats parallellt med en i övrigt expansiv politik med skattesänkningar och pris-subsidier på konsumtionsvaror. Bristen på budgetutrymme de närmaste åren kommer att göra det svårt att upprätthålla de finanspolitiska normerna, och utsätta det finanspolitiska ramverket för stora utmaningar. Utvecklingen kan komma att påverka synen på de svenska statsfinanserna. Erfarenheterna från t.ex. Finland visar att situationen kan försämrats snabbt. Bakom den i huvudsak väl avvägda svenska politiken under de senaste 20 åren ligger inte bara ett strikt regelverk utan även en politisk vilja att ta konsekvenserna av det ramverk som finns.

Strukturpolitiska områden

Vi bedömer utvecklingen på *arbetsmarknaden* under det senaste decenniet som i huvudsak god. Arbetskraftsdeltagandet är högt och har ökat, och ökningen motsvaras till stor del av att sysselsättningen har stigit. Den viktigaste drivkraften bakom förbättringen är att utrikes födda, inte minst de som anlände under flyktingkrisen i mitten av 2010-talet, har etablerat sig på arbetsmarknaden ovanligt snabbt. Flyktingkohorterna som kommit till Sverige under de senaste tio åren har nått en sysselsättningsgrad på 60 procent på omkring fem år, vilket är tre gånger snabbare än kohorterna som kom i början av 2000-talet. Sammantaget uppgår sysselsättningsökningen bland utrikes födda till 77 procent av befolkningsökningen i arbetsför ålder sedan 2016. Den snabbare etableringen har minskat sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda, och gjort skillnader i arbetsmarknadsutfall alltmer hänförliga till skillnader i utbildning. Samtidigt finns det utmaningar. Att fler har trätt in i arbetskraften har också ökat arbetslösheten, och en stigande andel är arbetslösa under lång tid. Denna tudelning utgör en central arbetsmarknadspolitisk utmaning, och det är viktigt av både ekonomiska och sociala skäl att situationen åtgärdas. Den som anstränger sig för att hitta ett arbete bör också kunna få ett.

Sysselsättningspolitiken har, likt under decennierna innan, fokuserat på att stärka de ekonomiska incitamenten till arbete. Den vanligaste och dyraste åtgärden har varit jobbskatteavdrag, vars fyra höjningar under perioden kostade 50 mdkr brutto per år 2025 och 200 mdkr totalt sett till hela decenniet. Det är flera gånger mer än vad som lagts på gymnasial yrkesutbildning för arbetslösa, intensiva förmedlingsinsatser och subventionerade anställningar, trots att det finns empiriska belägg för att dessa åtgärder är kostnadseffektiva. En jämförelse mellan den senaste forskningen om arbetsmarknadsutbildningars effekter med regeringens skattningar för jobbskatteavdragen visar att kostnaden per ny person i arbete är 15 gånger högre för jobbskatteavdragen. Skillnaden ökar dessutom för varje år som går eftersom arbetsmarknadsutbildningar representerar en engångskostnad medan kostnaden för jobbskatteavdrag uppkommer varje år. Detta återspeglar att bristande ekonomiska incitament inte längre är ett centralt sysselsättningsproblem, och att åtgärderna i större utsträckning bör riktas mot att rusta de arbetslösa med kompetenser som efterfrågas. Problemet är främst att de arbetslösa har svårt att hitta ett jobb, inte att de inte vill arbeta.

Skattesystemet så som det såg ut 2016 var i behov av reformering för att bli mer enhetligt och effektivt, bland annat genom enklare regler för arbetsinkomster och lägre marginalskatt.

Mellan 2016 och 2025 minskade skattekvoten med över 3 procent av BNP och är nu den lägsta på flera decennier. Minskningen under perioden motsvarar ca 225 mdkr årligen i dagens penningvärde. Sedan 2016 har skatteuttaget från arbete minskat men det är fortsatt krångligt att beräkna skatten. Marginalskatten som en person möter bestäms nu av grundavdraget, kommunalskatten, skiktgränsen för statlig skatt, jobbskatteavdraget och skattereduktionerna för förvärvsinkomster. Rådet vidhåller sin syn att systemet är komplicerat och kan förenklas, exempelvis genom att ersätta avdragen och skattereduktionerna med ett gemensamt grundavdrag.

Höga marginalskatter på arbete gör att det blir mindre lönsamt att arbeta och att antalet arbetade timmar därmed hålls tillbaka. Om skattekvoten ska minska är det därför rimligt att rikta in sig på skatten på arbete.⁹⁰ För att alla sysselsatta ska få starkare incitament till arbete vid skattesänkningar behöver marginalskatterna sänkas även för dem som har en lön över medianen. Så har jobbskatteavdragen inte varit konstruerade. De har inneburit lägre genomsnittlig skatt för alla men enbart lägre marginalskatter för en lön upp till ungefär medianlönen. För dem med högre lön ger jobbskatteavdragen, via inkomsteffekten, svagare incitament till arbete.

Jämfört med liknande länder har Sverige en låg beskattning av kapital. Dessutom är systemet komplicerat, bland annat för att det finns flera olika skattesatser på hushållens kapitalvinster. Att införa ett skattefritt sparande på investeringssparkonton var ännu ett steg bort från en enhetlig beskattning av kapitalvinster.

⁹⁰ I avsnitt 3.1.2 visade vi att drivkrafterna att börja arbeta redan är ganska starka för huvuddelen av hushållen som tar emot ekonomiskt bistånd, samt att de senaste tio årens jobbskatteavdrag bara haft en marginell påverkan på deras incitament. Det motsäger inte att det ändå kan finnas positiva aggregerade effekter på arbetsutbudet av att sänka skatten på arbetsinkomster.

Likaså har vägen till en enhetlig moms blivit längre, i och med den tillfälliga sänkningen av momsen på livsmedel som inleddes i år. Om den tillfälliga sänkningen blir permanent förlängs vägen än mer.

Det finns en bred konsensus bland forskare om att skattesystemet bör reformeras och att det går att göra det mer likformigt. Finanspolitiska rådet visade i sin studie 2020 att ett reformerat skattesystem kan leda till att snedvridande effekter minskar, antalet arbetade timmar ökar och till förenklingar för hushåll och företag. Samtidigt kan effekterna på inkomst och förmögenhetsfördelningen vara neutrala. Rådet håller fast vid sina ståndpunkter om att skatten på arbete bör vara enkel att förstå och om någon skatt ska sänkas är det med fördel den. Det förutsätter emellertid att sänkningen finansieras. Skatten på kapital består av flera olika skattesatser och är redan förhållandevis låg. Det skulle gå att höja kapitalskatterna för att finansiera en sänkning av skatten på arbete. En enhetlig moms på ca 21 procent skulle ge lika mycket inkomster som dagens differentierade system ger. Om momssatsen är 25 procent på alla varor och tjänster ger det möjlighet att sänka andra skatter, givet ett oförändrat skatteuttag. Skattesystemet är ett område där det inte i första hand behövs mer kunskap, utan politisk vilja och handlingskraft, för att en reform ska kunna genomföras.

Sverige har under lång tid varit ett föregångsland inom *klimatarbetet*, både när det gäller att ha ambitiösa mål och att lyckas minska utsläppen av växthusgaser. Den svenska utvecklingen sedan 1990 visar att det går att förena en växande ekonomi med minskande utsläpp.

Sedan 2015 har EU:s klimatpolitik skärpts markant och de svenska klimatmålen är inte längre tydligt ambitiösare än EU:s mål. ETS 1, tillsammans med det kommande ETS 2, innebär att cirka 90 procent av de svenska utsläppen kommer att ingå i EU:s gemensamma utsläppshandelssystem. Det kan dock finnas skäl att ytterligare anpassa politiken till EU:s, t.ex. på transportområdet.

En möjlighet är att som Miljömålsberedningen vill, se över det svenska etappmålet för 2040 när EU:s klimatpolitik för den perioden finns på plats. Då kan de svenska målen och styrmedlen i god tid anpassa efter EU:s politik. Utgångspunkten för resonemanget är då att EU håller fast vid sina mål och inte lättar dem när det politiska trycket tilltar. Att förmå EU att hålla fast vid sina klimatambitioner, så att även politiken på EU-nivå bedrivs utifrån långsiktighet och kontinuitet, kommer troligen att bli en viktig fråga för Sverige framöver.

Det är samtidigt oroväckande att de svenska utsläppen av växthusgaser ökat i närtid. Att sänka reduktionsplikten och drivmedelsskatterna utan att presentera några nya konkreta åtgärder som kompenserar för ökade utsläpp, gör det svårt att nå klimatmålen. Breda prissänkningar på drivmedel ökar efterfrågan i ett läge där den snarare borde minska. Om hushållen behöver kompenseras för ökade drivmedelskostnader finns mer träffsäkra sätt än breda skattesänkningar.

Kommentarer

I detta kapitel har Harry Flam och John Hassler, båda tidigare ordförande i Finanspolitiska rådet, skrivit egna bidrag till diskussionen om det finanspolitiska ramverket. Deras bidrag ska inte i första hand ses som reaktioner på rapporten, utan snarare som självständiga kommentarer.

Byt ut strukturellt sparande och utgiftstak mot faktiskt sparande

av **Harry Flam**

Min tid i Finanspolitiska rådet, först som ledamot 2015 och sedan som ordförande under fyra år, säger mig att det är dags att förändra det finanspolitiska ramverket och byta dagens saldomål för det strukturella sparandet och utgiftstaket mot ett saldomål för det faktiska finansiella sparandet i den offentliga sektorn. Det finns två huvudsakliga anledningar: utgiftstaket fungerar inte som det var tänkt – som en disciplinerande faktor mot en alltför stor ökning av de offentliga utgifterna över tid – och det strukturella sparandet är en osäker och svårbegriplig indikator på att finanspolitiken säkerställer hållbara offentliga finanser och stabiliserar konjunkturen.

Utgiftstaket

Riksdagen beslutar varje år enligt budgetlagen om ett tak för de statliga utgifterna, det så kallade utgiftstaket, för det tredje året framåt i tiden. Det innebär att det finns utgiftstak för var och ett av de tre åren efter det år som en budgetproposition har lagts.

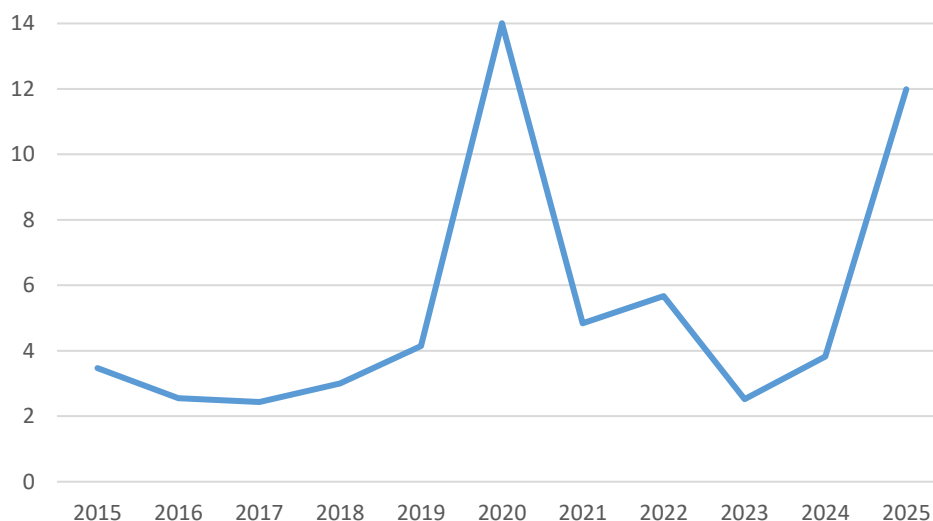
I regeringens skrivelse om det finanspolitiska ramverket står följande om utgiftstaket:

Det medelfristiga perspektivet minskar risken för att tillfälligt höga inkomster används för att finansiera permanent högre utgifter. I och med detta begränsas risken för en procyklisk finanspolitik på budgetens utgiftssida. Utgiftstaket ska främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna. Därigenom ger utgiftstaket förutsättningar för att uppnå målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande. Tillsammans med detta mål är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll.

Eftersom utgiftstaket för ett visst år beslutas tre år innan budgeten görs är den ett sätt att binda den sittande regeringen vid masten. Först tas ett beslut om de totala utgifterna och därmed förbinder sig den sittande regeringen att hålla utgifterna under taket när budgeten görs.

Frågan är om utgiftstaket verkligen har en disciplinerande effekt i budgetprocessen. Diagram 1 visar utvecklingen av den så kallade budgeteringsmarginalen, skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade statliga utgifterna samma år.

Diagram 1 Budgeteringsmarginal 2015–2025 i procent av takbegränsade utgifter



Källor: Vårändringsbudgetar och budgetpropositioner

Vi kan se att budgeteringsmarginalen har varierat stort under perioden. I början, 2015–2019, låg den på mellan två och fyra procent. Man kan diskutera hur stor budgeteringsmarginalen kan vara utan att den förlorar sin disciplinerande verkan på budgetprocessen. En viss marginal är nödvändig för oförutsedda händelser och utgifter, den kan därför inte vara lika med noll. Den kan heller inte vara så stor att den förlorar sin disciplinerande effekt. Frågan är var gränsen går. Det finns inget säkert svar, men jag tror att effekten är liten när marginalen blir så hög som fyra procent, vilket var fallet både 2015 och 2019.

I vårändringsbudgeten och budgetpropositionen 2020 höjdes de tidigare beslutade utgiftstaken för 2020 – 2022 på grund av covidpandemin. De faktiska utgifterna under pandemin blev lägre än förväntat och budgetmarginalen blev exceptionellt stor 2020 och stor även 2021 och 2022. I budgetpropositionen för 2025 som beslutades 2024 gjordes en mycket stor höjning av budgettaket för 2025 med tanke på osäkerheten om stödet till Ukraina och ökade försvarsutgifter. Höjningarna av utgiftstaken under pandemin och 2025 visar att det finns en betydande flexibilitet när så krävs. Men sannolikt kostar flexibiliteten i form av minskad trovärdighet för utgiftstaket.

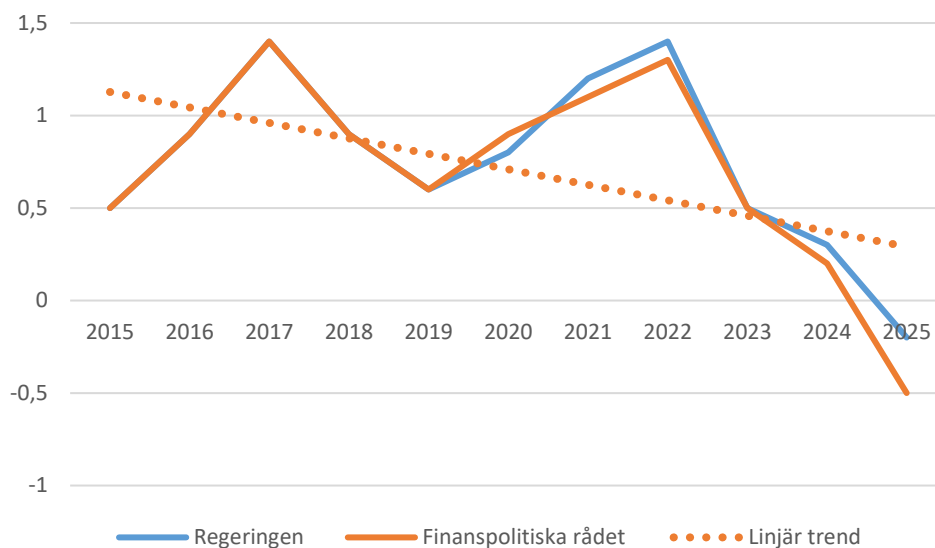
Som regel ändrar en ny regering tidigare beslut om utgiftstak. Detta är förståeligt; budgettaken för de kommande tre åren bör spegla den sittande regeringens preferenser när det gäller utvecklingen av statens utgifter och skatteintäkter.

Det strukturella sparandet

Saldomålet för den offentliga sektorns strukturella finansiella sparande över en konjunkturcykel – vars längd inte är specificerad i det finanspolitiska ramverket – är det viktigaste instrumentet för att säkerställa hållbara offentliga finanser. Eftersom målet gäller över flera år ger det också utrymme för finanspolitikens andra uppgift, att stabilisera resursutnyttjandet.

Under perioden 2015–2025 var saldomålet 1 procent av potentiell BNP till och med 2018 och därefter 0,33 procent. Utfallet för hela perioden blev 0,75 procent enligt vårändringsbudgeten 2026, se diagram 2.

Diagram 2 Strukturellt finansiellt sparande i procent av potentiell BNP



Källor: VP 2026 och Svensk finanspolitik 2025

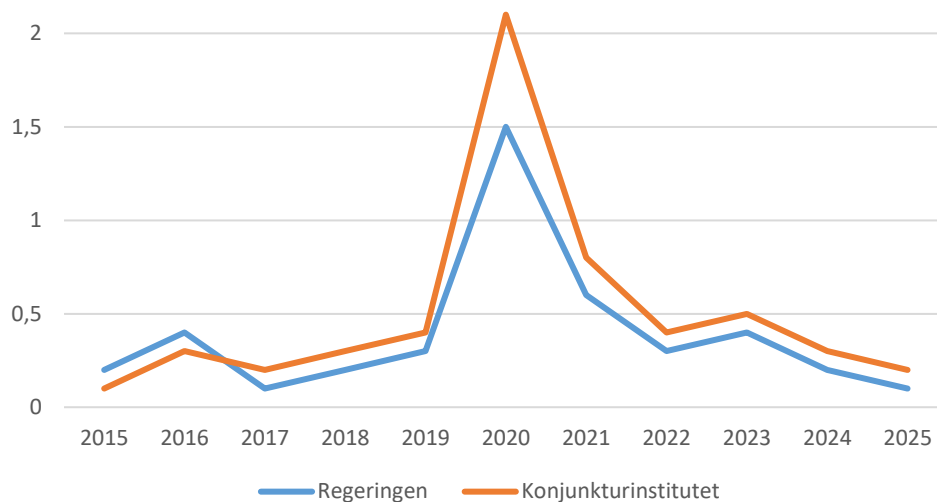
Skillnaden mellan målet för det strukturella sparandet och utfallet var ganska litet och betydligt mindre än vad som krävs för att rådet ska göra en anmärkning. Detta innebär dock inte att det strukturella finansiella sparandet är en säker indikator på att finanspolitiken fullgör sina uppgifter, särskilt när det gäller konjunkturstabilisering. Beräkningen av det strukturella sparandet vilar på beräkningen av potentiell BNP eller snarare på potentiell tillväxt av BNP, vilket är den tillväxt som ger ett effektivt och uthålligt utnyttjande av arbetskraft och kapital vid en given produktivitetsutveckling.

Problemet är att beräkningen av potentiell tillväxt är osäker. Den beror på vilken modell av ekonomin som används, produktivitetsutvecklingen, den demografiska utvecklingen, ekonomisk politik, institutioner, med mera. Det innebär att man inte heller i efterhand entydigt kan fastställa hur potentiell BNP har utvecklats. Beräkningarna revideras fortlöpande både framåt och bakåt i tiden.

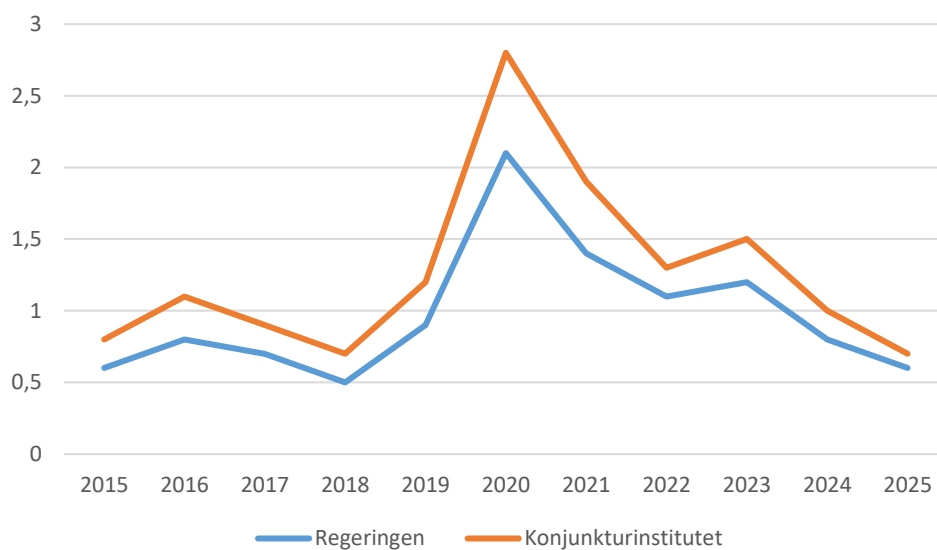
Det finns betydande skillnader mellan beräkningen av potentiell BNP som gjorts för ett visst år vid olika tidpunkter. Skillnaderna blir i allmänhet större ju större avståndet i tid är mellan beräkningarna för det aktuella året, se diagram 3. Dessutom finns betydande skillnader mellan exempelvis regeringens och Konjunkturinstitutets beräkningar för samma år.

Diagram 3 Skillnad i potentiell BNP år t mellan beräkningar år t och tidigare år

(a) Beräkning år t-1 och t



(b) Beräkning år t-2 och t



Källor: Budgetpropositioner och värändringsbudgetar respektive Konjunkturläget

Även när pandemiåren undantas är skillnaderna mellan beräkningarna som gjorts vid olika tidpunkter för ett visst år stora; med mindre än två år mellan beräkningarna – 19 månader för regeringen och 18 för Konjunkturinstitutet – ligger skillnaden mellan 0,5 och 1 procent. Detta innebär att det strukturella sparandet har en betydande osäkerhetsmarginal. En viss nivå på sparandet kan bedömas som tillfredsställande i förhållande till målet men i själva verket vara alltför högt eller lågt. Dessutom finns det betydande skillnader mellan regeringens och Konjunkturinstitutets beräkningar, vilket kan avläsas i nivåskillnaderna mellan linjerna i diagram 3.

Slutsatsen är att den indikator som används för att bedöma hur finanspolitiken förhåller sig till det finanspolitiska ramverket måste tas med en nypa salt. Detta riskerar att få både ansvariga politiker och allmänheten att ta lättare på avvikelser från målet för det strukturella sparandet och minskar förtroendet för ramverket som helhet.

Utgiftsregel i stället för strukturellt sparande

EU bytte operativt mål i sitt finanspolitiska ramverk 2024. I stället för strukturellt sparande övergick man till en utgiftsregel som anpassas till förutsättningarna i varje enskilt land vad gäller skuldsättning, förväntad tillväxt och andra variabler. Genom att anta att skatteintäkterna förändras i samma takt som BNP och kan man också beräkna det finansiella sparandet.

Mera generellt kan en utgiftsregel utformas på olika sätt:

- Ett tak för nivån på alla nominella alternativt reala statliga utgifter ett antal år framåt i tiden. Utgiftstaket i Sveriges finanspolitiska ramverk kan sägas vara en utgiftsregel i nominella termer för vart och ett av de kommande tre åren.
- Ett mål för de statliga utgifternas förändringstakt under ett antal år framåt i nominella eller reala termer och lika för varje år eller som ett genomsnitt.
- Oavsett ett mål i absoluta tal eller förändringstakt kan man välja att undanta vissa utgifter från utgiftsregeln, exempelvis ränteutgifter och EU-relaterade utgifter (som staten har mycket begränsad kontroll över) i likhet med vad som gäller det nuvarande utgiftstaket. Man kan också tänka sig att undanta konjunkturberoende och mer eller mindre autonoma utgifter som arbetslöshetsersättningar.

Frågan är om – i likhet med EU – en utgiftsregel är att föredra framför ett saldomål för det strukturella sparandet som operativt mål. Det senare har som framgått uppenbara nackdelar: det beror på den modell av ekonomin som används, den demografiska utvecklingen, arbetskraftens sammansättning med mera. De underliggande parametrarna och variablerna förändras kontinuerligt – både framåt och bakåt i tiden – och därmed också det beräknade sparandet. Detta skapar osäkerhet och bristande förtroende för bedömningar av finanspolitikens hållbarhet och konjunkturstabiliserande effekter.

Statens faktiska utgifter råder det däremot inte någon osäkerhet kring. Avvikelse från en utgiftsregel – nominell eller real, i absoluta tal eller i förändringstakt – är därför enkla att beräkna. En utgiftsregel behäftas därför inte med de nackdelar som en regel för det strukturella sparandet har. Den är dessutom transparent och enkel att förstå, vilket också skapar förtroende för regeln och för ramverket som helhet.

Den specifika utformningen av en utgiftsregel har stor betydelse. Om den gäller strikt år för år blir handlingsutrymmet för regeringen begränsat. Det finns då starka incitament att sätta ett mål som ger en stor budgeteringsmarginal. Om målet däremot gäller över en längre tidsperiod – som saldomålet för det strukturella sparandet – blir handlingsutrymmet större och incitamentet till en generös

budgeteringsmarginal mindre. Utan den flexibilitet som en flerårig regel ger blir det svårt att bedriva en konjunkturstabiliserande politik. Det senare är därför att föredra. Vad som ska ingå i utgifterna spelar också stor roll. Om mycket undantas skapas osäkerhet om finanspolitikens hållbarhet på sikt. Att till exempel undanta konjunkturberoende utgifter som arbetslöshetsersättningar – vilket är fallet med EU:s utgiftsregel – skulle dessutom skapa gränsdragningsproblem och utrymme för kreativ bokföring.

Faktiskt sparande i stället för strukturellt sparande

En utgiftsregel måste kompletteras med ett saldomål för antingen det strukturella eller det faktiska finansiella sparandet under samma period som utgiftsregeln gäller i syfte att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. Att använda det strukturella sparandet har fördelen att det kanske ger bättre möjlighet att bedöma hur väl finanspolitiken uppfyller sin konjunkturstabiliserande roll. Detta kan bli svårare med en regel för det faktiska sparandet. Samtidigt är det faktiskt sparande som bestämmer om finanspolitiken ger långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Ett exempel med en jämförelse mellan det faktiska och strukturella finansiella sparandet för hela den offentliga sektorn kan ge en fingervisning om skillnaden i praktiken. Vi antar att saldomålet i gäller ett rullande genomsnitt för en bakåtblickande femårsperiod. Resultatet redovisas i tabell 1. Notera att sparandet i båda fallen gäller hela den offentliga sektorn. Det finanspolitiska ramverket gör staten ansvarig för kommunsektorns och det allmänna inkomstpensionssystemets sparande; staten måste anpassa sitt sparande till sparandet i övrig offentlig sektor för att nå sparandemålet som gäller för den offentliga sektorn som helhet.

Tabell 1 Den offentliga sektorns faktiska och strukturella sparande

Genomsnittlig procentuell förändring i rullande femårsperioder

Period	Faktiskt sparande	Strukturellt sparande	Skillnad i absoluta tal
2011–2015	-0,7	0,1	0,8
2012–2016	-0,3	0,6	0,9
2013–2017	0,3	0,9	0,6
2014–2018	0,5	0,5	0
2015–2019	0,8	0,5	0,3
2016–2020	0,1	0,2	0,1
2017–2021	-0,1	0,3	0,4
2018–2022	-0,1	0,4	0,5
2019–2023	-0,4	0,2	0,6
2020–2024	-0,9	-0,4	0,5
2021–2025	-0,5	-2	1,5
Genomsnitt	-0,1	0,1	0,6

Källor: Budgetpropositioner och värändringsbudgetar

Som framgår av tabellen är skillnaden för ett genomsnitt av alla femårsperioder liten mellan ett mål för faktiskt och strukturellt sparande. Däremot är skillnaden vissa perioder ganska stor. Det gäller särskilt 2021-2025 som påverkas både av effekterna av pandemin och Ukrainakriget plus uppbyggnaden av rättsapparaten. Slutsatsen måste ändå bli att det inte hade spelat någon större roll att använda ett mål för det faktiska i stället för det strukturella sparandet. Det kan påpekas att i båda fallen hade saldomålet – som låg på 1 procent till och med 2018 och 0,33 procent därefter – underskridits.

Slutsats: Byt målet för strukturellt sparande och utgiftstak mot ett mål för faktiskt sparande

Min slutsats av resonemanget framgår av rubriken.

Jag kan tänka mig att det finns två invändningar mot förslaget. En är att vi behöver ett utgiftstak eller utgiftsregel för att disciplinera budgetprocessen och för att det ska vara klart hur regeringen ser på utvecklingen av de offentliga utgifterna och skatterna över tid. Men som framgått tidigare är det regel att en ny regering ändrar tidigare beslut om utgiftstak när den har tillträtt. Dessutom är budgeteringsmarginalen ofta så stor att utgiftstaket inte har någon praktisk betydelse.

Den andra invändningen mot förslaget är att det bör framgå hur finanspolitiken klarar av sin uppgift att vara konjunkturstabiliserande. Detta går i princip att avläsa med ett strukturellt sparandemål. Mot detta kan sägas att det inte saknas andra bedömningar av konjunkturläget, exempelvis av Konjunkturinstitutet. Dessutom är Finanspolitiska rådets uppfattning – som nog delas av de flesta akademiska makroekonomer – att de automatiska stabilisatorerna normalt räcker för att stabilisera konjunkturen och att stabiliserande åtgärder bör reserveras för mer extrema störningar, som finanskrisen, covidpandemin och Ukrainakriget.

Skälet till att vi har ett mål för det strukturella sparandet är att det har en god teoretisk förankring: när resursutnyttjandet är högre än vad som ges av potentiell BNP ska finanspolitiken vara åtstramande och vice versa. Detta bortser från att det i praktiken är svårt att föra en diskretionär kontracyklisk finanspolitik och att den normalt kan överlåtas till de automatiska stabilisatorerna samt att det primära ansvaret för konjunkturstabilisering vilar på penningpolitiken.

Stabiliseringspolitiken och utbudsstörningar

av John Hassler

Inledning

Syftet med denna kommentar är att diskutera stabiliseringspolitiken när mer av fluktuationerna i BNP drivs av utbudsstörningar. Det är ett faktum att vi sett ett antal kraftiga sådana störningar under senare år. Det finns anledning att tro att inte minst de ökade geopolitiska spänningarna i världen kan leda till att de blir vanliga också framöver. Detta motiverar en diskussion om huruvida det nuvarande finanspolitiska ramverket är väl avpassat för en sådan utveckling. Mina reflektioner är tentativa och delvis spekulativa. De kan i bästa fall vara en inledning till en diskussion om dessa frågor och syftar inte till att ge slutliga svar.

Stabiliseringspolitikens grundidé

Modern stabiliseringspolitik bygger på en i princip enkel idé. Den sammanlagda efterfrågan på varor och tjänster är inte alltid i paritet med ekonomins produktionspotential. Ibland är efterfrågan för låg vilket leder till för låg produktion, arbetslöshet och deflation. Efterfrågan kan också vara för hög vilket leder till överhettning och inflation som kan bli skenande om den får hålla i sig för länge. I den förhärskande ny-Keynesianska idé-traditionen förklaras detta med trögheter i pris- och lönebildningen, något vi kan observera i verkligheten.

Att inte efterfrågan alltid är i balans med produktionspotentialen skapar argument för stabiliseringspolitik. I princip är receptet enkelt – stimulera om efterfrågan är för låg och strama åt annars. Detta kan göra med både penningpolitiken och finanspolitiken. Kring detta tankesätt har utvecklats en terminologi där potentiell BNP och avvikelser från denna, så kallade BNP-gap, är centrala termer. Enligt teorin leder ett positivt BNP-gap till ett inflationstryck som motiverar en stram politik – ekonomin är då i högkonjunktur. Ett negativt BNP-gap kallar vi lågkonjunktur och rätt politik är då stimulerande.

Jag tror att den enkla logiken bakom stabiliseringspolitiken har varit viktig för den allmänna acceptansen för det finanspolitiska regelverket. Det lägger restriktioner på politiken men gör det ändå möjligt att bedriva en effektiv stabiliseringspolitik. Det går förhållandevis enkelt att förklara när politiken behöver stimulera (vid negativa BNP-gap) och när den behöver strama åt (vid positiva BNP-gap). En sådan politik leder till att den offentliga sektorns budgetsaldo är positivt korrelerat med BNP-gapet. Finanspolitiska rådet och många andra har använt statistik för just denna korrelation som ett sätt att utvärdera stabiliseringspolitiken.

Under senare år har ekonomin drabbats av ett antal kraftiga utbudsstörningar. Sådana tenderar att ha en negativ effekt på BNP samtidigt som inflationen och arbetslösheten stiger. Detta har skapat särskilda utmaningar för stabiliseringspolitiken som diskuteras i denna skrift. Utbudsstörningarna har också utförligt diskuterats i Finanspolitiska rådets årsrapporter, senaste med ett kapitel i 2026 års rapport.

Utbudsstörningar i "läroboken"

Det hävdas ibland att utbudsstörningarnas effekt, att de samtidigt leder till ökande inflation och fallande produktion, innebär att de inte "stämmer med läroboken". Det är inte korrekt. I läroböckerna som används på universitetens A-kurs behandlas utbudsstörningar och i de ny-Keynesianska modellerna finns de också. Utbudsstörningar beskrivs både på A-kursen och i modellerna som oväntade förändringar i den potentiella produktionen. Den klassiska utbudsstörningen är en utbudsbrist av olja. Energi, vilken under efterkrigstiden åtminstone i USA huvudsakligen kommit från olja, krävs i det korta perspektivet nästan helt i proportion till produktionen. Ett lägre utbud av olja leder därmed till lägre produktion.

En del av den senaste tidens utbudsstörningar har också handlat om energi – den nuvarande orsakade av USA:s och Israels krig mot Iran och den som orsakades av Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Allvarliga störningar i de globala försörjningskedjorna i samband med pandemin, men också till exempel när Suezkanalen blockerades av containerfartyget *Ever Given*, hade liknande konsekvenser. Även de direkta effekterna av nedstängningarna i samband med pandemin bör tolkas som en utbudsstörning – en extremt kraftig sådan. Samhällets förmåga att producera varor och tjänster på ett säkert sätt föll då dramatiskt på grund av att smittspridningen krävde att mänskliga kontakter IRL begränsades.

Om ekonomin befinner sig i balans med ett BNP-gap som är noll men träffas av en negativ utbudsstörning faller den potentiella produktionen. Om inte efterfrågan då faller lika mycket uppstår ett positivt BNP-gap. Det betyder att ekonomin är i högkonjunktur och alltså är en åtstramande politik påkallad. Stabiliseringspolitiken ska enligt teorin stabilisera BNP-gapet, inte BNP, är vad läroböckerna säger. Diagram 1 är hämtat från A-kursen i makroekonomi och visar detta. I den övre panelen visas på den lodräta axeln centralbankens styrränta och på den horisontella produktionen. IS-kurvan representerar det negativa samband mellan produktion och ränta som uppstår på varumarknaden. IS-kurvan kan förflyttas av finanspolitiken medan LM-kurvan som är centralbankens räntesättning ändras av penningpolitiken. Den kortsiktiga jämvikten i ekonomin ges av skärningspunkten mellan dessa kurvor.

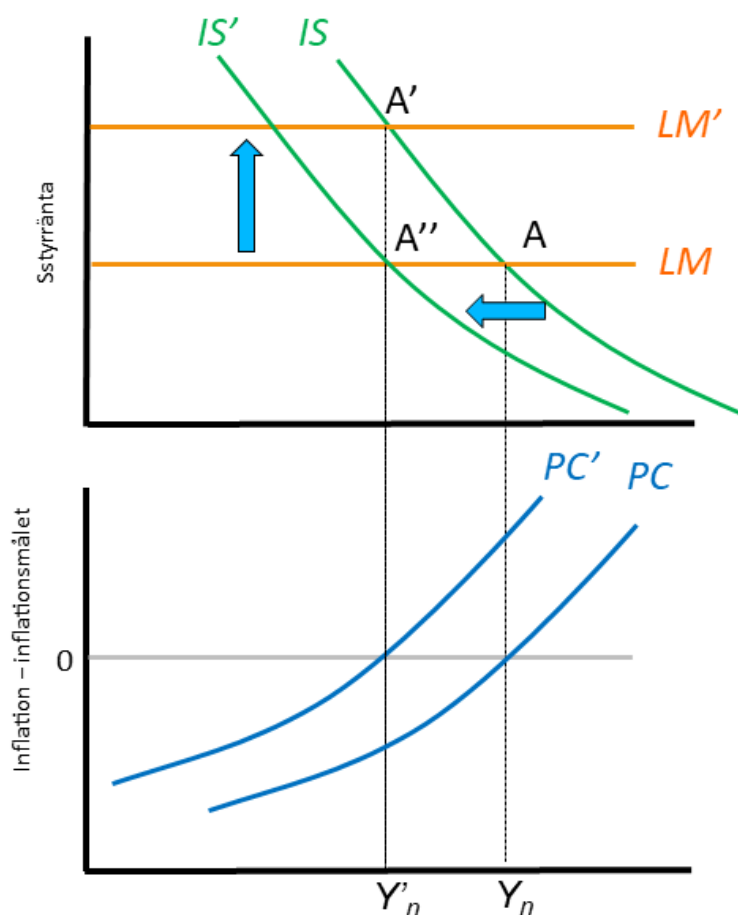
Den undre panelen visar en variant av Phillipskurvan som vi kallar PC-kurvan. Denna visar inflationens avvikelse från inflationsmålet (på den lodräta axeln) som en funktion av produktionen (på den horisontella axeln). Om faktisk produktion är lika med den potentiella (Y_n) blir inflationen lika med målet, dvs avvikelsen är noll.

Jämvikten i diagrammet är inledningsvis i punkten A. I den undre panelen kan vi se att denna produktion är lika med den potentiella och inflationen blir på målet. En utbudsstörning minskar den potentiella produktionen till Y'_n . Det betyder att PC-kurvan förskjuts till PC'. I den ursprungliga jämvikten är produktionen högre än den nya lägre potentiella produktionen. Inflationen blir då högre än målet. För att förhindra att detta leder till att inflationsförväntningarna tappar sin förankring till inflationsmålet måste antingen penningpolitiken eller finanspolitiken (eller båda) stramas åt. En penningpolitisk åtstramning höjer styrräntan, dvs förskjuter LM-kurvan till LM', och medför att jämvikten hamnar vid A' där inflationen stabiliseras. Alternativt kan finanspolitiken stramas åt, vilket förskjuter IS kurvan till IS' och medför att jämvikten hamnar vid A''.

Jag tror det vore bra att hålla fast vid den enkla logik som ges av A-kurs och ny-Keynesiansk teori – positiva BNP-gap kräver åtstramning och negativa stimulan. Detta ger förstås inte ett fullständigt svar på vad som är rätt politik i alla lägen, men den enkla logiken kan vara ett ankare för beskrivningen av det ekonomiska läget och diskussionen kring det. Men om det ska vara möjligt behövs förändringar av hur vi uppskattar potentiell BNP och av vad vi kallar låg- respektive högkonjunktur i den allmänna debatten. Behovet av detta har aktualiserats av det faktum att vi sett utbudsstörningar av en storlek i nivå med de som skedde under 70-talet. Utbudsstörningarna under 1970-talet ledde till allvarliga stabiliseringspolitiska misstag. Man försökte överbrygga minskande produktion orsakad av utbudsstörningar med stimulaner. Det ledde till hög inflation och låg tillväxt under ett par decennier. För att minska risken för att liknande misstag får politiskt stöd behövs en pedagogik som är tillräckligt, men inte alltför, förenklad.

Diagram 1 En utbudsstörning i A-kursens makromodell

En lång period med negativt BNP-gap, eller?

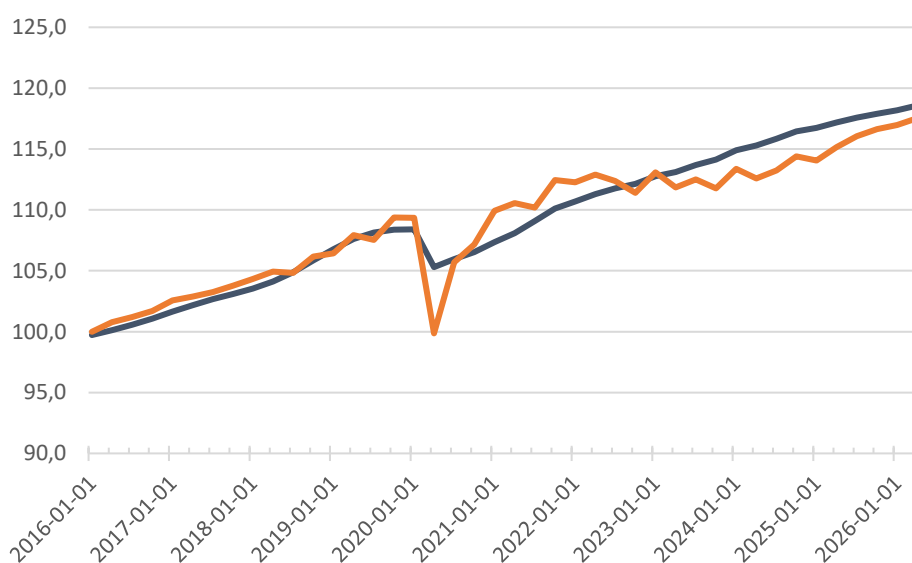


I diagram 2 nedan visas kvartalsdata för faktisk och potentiell BNP de senaste 10 åren. Potentiell BNP visar en betydligt stabilare utveckling än den faktiska.

Under de 10 åren var tillväxten negativ 12 kvartal medan den potentiella produktionen bara föll ett enda kvartal, nämligen under våren 2020. Fallet då var dock bara en tredjedel så stort som fallet i faktisk BNP. Variansen i faktisk BNP är mer än 10 gånger så hög som den i potentiell BNP. Jag har inte gjort någon formell statistisk uppdelning i utbudsstörningar och efterfrågestörningar men det förefaller uppenbart att kurvan för potentiell BNP i mycket begränsad omfattning fångar de stora utbudsstörningar vi sett.

Vi kan också se att vi ända sedan början av 2023 varit i en lågkonjunktur i den meningen att BNP är under den potentiella. BNP-gapet under denna period är i genomsnitt -1,8 procent, vilket får sägas vara en förhållandevis djup och lång lågkonjunktur. Det är också den beskrivning av ekonomin som våra politiker använt. Enligt läroboken borde då politiken vara stimulerande. Jag menar att den beskrivningen av det ekonomiska läget är missvisande och orsakad av att metoden för att beräkna potentiell BNP i alltför liten grad tar hänsyn till utbudsstörningar. En sådan missvisande beskrivning skulle kunna leda till stabiliseringspolitiska risker och gör dessutom att utvärderingen av finanspolitiken, både i realtid och ex-post, försvåras. Hittills har inte dessa risker realiserats – stabiliseringspolitiken har varit någorlunda välvägd. Men riskerna bör för den skull inte ignoreras. Inte minst senare tids återkommande krav på att hushållen måste ”kompenseras” för prischocker i samband med utbudsstörningar inger farhågor om att politiken kan börja svara med stimulanser i fel konjunkturläge.

Diagram 2 Faktisk och potentiell BNP



Källa: Konjunkturläget mars 2026.

Förändringar i det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket med sitt fokus på det strukturella sparandet har visat vara väl ägnat att bidra till en välvägd stabiliseringspolitik i tider när konjunktursvängningar huvudsakligen drivs av efterfrågestörningar. Samma sak gäller den politiska diskussionen om hur stabiliseringspolitiken ska bedrivas: stimulera när BNP är under sin trend och strama åt när BNP är över trend. Men

jag menar att det finns anledning att fundera på om ramverket kommer att fortsätta fungera väl om utbudsstörningar blir en vanlig del av den ekonomiska utvecklingen. Samma sak gäller den terminologi och logik som ligger till grund för den stabiliseringspolitiska diskussionen. Jag kan förstås inte ge några färdiga recept, men vill ändå göra några lätt spekulativa reflektioner.

Den första rör potentiell BNP. Som framgått ovan tänker jag på potentiell BNP i en ny-Keynesiansk mening, alltså den nivå på produktionen som är förenlig med en stabil prisutveckling. I en ny-Keynesiansk modell är detta lätt att definiera men det är svårare i verkligheten. Klart är i alla fall att en definition som bygger på en ansats där full användning av produktionsresurserna i en aggregerad produktionsfunktion eller en enkel trendmässig beräkning av BNP inte är i linje med vad jag menar behövs. Olika slag av utbudsstörningar kommer enligt mitt synsätt att kunna leda till att produktionsfaktorerna inte är fullt utnyttjade vid en nivå som är förenlig med stabil inflation. Utbudshocker leder också till avvikelser från en trendmässig utveckling av ekonomins produktionspotential.

Egentligen borde begreppet låg- respektive högkonjunktur reserveras för avvikelser mellan faktisk och potentiell produktion. Definitioner som bygger på förändringar i BNP är därmed inte lämpliga. Under pandemins inledande fas våren 2020 föll BNP på ett sätt som saknar motstycke. Jag undvek dock att använda ordet lågkonjunktur för det vi då upplevde. Jag tror dock att en officiell och förhoppningsvis brett använd definition av potentiell BNP, låg-respektive högkonjunktur vore värdefull, även om det är lättare att säga tulipanos än att skapa en. Möjligen är en väg att skilja på BNP-gap och hög/lågkonjunktur och använda en definition närmare den som benämns recession i USA för det senare. Där definieras en recession som "en betydande nedgång i ekonomisk aktivitet, spridd över hela ekonomin, som varar mer än några månader". En utbudsstörning kan då leda till en recession även om BNP-gapet blir positivt och en sådan recession ska inte motas med stimulanspolitik.

Även om definitionsproblematiken är avklarad så återstår problemet att skatta den potentiella produktionen. Att göra detta i realtid med enbart statistiska eller andra formella metoder tror jag inte fungerar, åtminstone inte när betydande utbudsstörningar av nya slag inträffar. I stället behövs en viss "handpåläggning", dvs formella beräkningsmetoder måste kompletteras med kvalificerade bedömningar. Det är givet att detta kan göras på olika sätt. Här tror jag man bör överväga att göra detta till ett ansvar för det finanspolitiska rådet att avgöra nivån på den potentiella produktionen, BNP-gapet och möjligen också det strukturella sparandet.

Med en definition av den potentiella produktionen så som jag föreslår kommer BNP-gapet att ge en korrekt indikation på om ekonomin behöver stimuleras eller stramas åt. Huvudansvaret för detta ligger nu på penningpolitiken och så bör det vara också i framtiden. Om ekonomin drabbas av en negativ utbudsstörning är inte stimulanser rätt åtgärd såvida inte efterfrågan faller mer än den potentiella produktionen. Det betyder dock inte att politiken bör vara passiv. Det kan också vara påkallat att i ett sådant läge faktiskt öka underskotten. Ett extremt exempel på detta är pandemin. I DN-debattartikeln "I ett krigsliknande läge hjälper inte stimulanspolitik" 2/4 2020 diskuterar jag och

Per Krusell vad som var rätt stabiliseringspolitik under pandemin. Om utbudsstörningen är relativt kortlivad, vilket vi trodde den skulle bli när vi skrev artikeln, kan en sorts överbrygningspolitik behövas. Den syftar till att inte i onödan förstöra produktionskapacitet som ändå är långsiktigt livskraftig. Det handlar då exempelvis om korttidsarbete i näringslivet och stöd till kommuner och regioner i syfte att upprätthålla sysselsättningen. Sådan politik medför statliga utgifter, potentiellt stora sådan, men det är inte frågan om stimulanser i Keynesiansk mening. Sådana skulle inte vara effektiva och i stället riskera att leda till ökande inflation och högre räntor. I ett läge som detta behöver ramverket ge utrymme för åtgärder med stor statlig budgetpåverkan men samtidigt bidra till att styra åtgärderna så att de får strukturella snarare än stimulerande effekt. Betydande statliga utgifter kan förstås få en stimulanseffekt även om syftet är något annat. Dessa bör då betraktas som oönskade sidoeffekter. Detta är tvärt emot vad som gäller om syftet är stimulans – då är en hög multiplikatoreffekt av godo.

De kraftfulla finanspolitiska åtgärderna under pandemin hade i Sverige i huvudsak rätt inriktning men så var inte fallet i USA. Där var fokus i stället på stimulansåtgärder. Detta ledde till en kraftig ketchupeffekt när ekonomin öppnades upp vilket var en viktig bidragande orsak till perioden med hög inflation under de senaste åren. Också om utbudsstörningen är av mer permanent art kan finanspolitiska åtgärder behövas, till exempel för att underlätta överflyttning av produktionsresurser till tillväxtbranscher. Även om sådan överflyttning förstås inte underlättas av ett negativt BNP-gap gäller också att en allmän stimulanspolitik inte heller gör det. Jag tror alltså att det behövs en diskussion om det finanspolitiska ramverket behöver förändras eller förtydligas för att ge utrymme för rätt inriktade finanspolitiska åtgärder i samband med stora utbudsstörningar.

Slutsatser

Det senaste decenniet har sett ett antal mycket stora utbudsstörningar. Dessa har inte tillräckligt slagit igenom i de officiella måtten på potentiell produktion och BNP-gap. Detta riskerar leda till en ekonomisk-politisk diskussion som leder fel och i värsta fall att 1970-talets stora stabiliseringspolitiska misstag återupprepas. Finanspolitiska rådet bör därför ta initiativ till en diskussion om hur de viktiga stabiliseringspolitiska begreppen definieras och fastställs. Begreppen bör bygga på ny-Keynesianska principer och innebära att BNP-gapets tecken under normala omständigheter ger rätt indikation om huruvida stabiliseringspolitiken ska vara åtstramande eller stimulerande oavsett om BNP-gapet orsakats av en efterfråge- eller en utbudsstörning.

Referenser

- Almega (2016), Skattereform – nu är det dags, rapport.
- Andersson Joona, P., A. Wennemo Lanninger och M. Sundström (2018), Etableringsreformens effekter på integrationen nyanlända, Arbetsmarknad & Arbetsliv, 23(1).
- Arce, O., E. Hahn och G. Koester (2023), How tit-for-tat inflation can make everyone poorer, ECB Blog, 30 mars.
- Bastani, S. och H. Selin (2019), Skillnad på marginalen – En ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning, rapport 2019:3, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Bauluz, L., F. Novokmet och M. Schularick (2022), The anatomy of the global saving glut, Econtribute Discussion paper nr. 161.
- Benigno, P. och G. Eggertsson (2025), It's baaack: The surge in inflation in the 2020s and the return of the non-linear Phillips curve, NBER Working paper nr. 31197.
- Bergstrand, M. (2014), En skattereform för 2000-talet – elva röster om hur Sverige får ett bättre skattesystem, Juridisk informations- och rapportagebyrå.
- Bergstrand, M. (2025), Experternas guide till skattegalaxen: tolv röster om behovet av en skattereform, Eddy.se.
- Blanchard, O. (2019), Public debt and low interest rates, American Economic Review, 109(4).
- Blanchard, O. (2023), Fiscal policy under low interest rates, MIT Press, Cambridge.
- Buiter, W. (2020), Central banks as fiscal players, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dao, M., P.-O. Gourinchas, D. Leigh och P. Mishra (2024), Understanding the international rise and fall of inflation since 2020, Journal of Monetary Economics, vol. 148.
- Eklund, K. (2020), Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform, rapport 2020:7, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Finanspolitiska rådet (2016), Svensk finanspolitik 2016.
- Finanspolitiska rådet (2017), Svensk finanspolitik 2017.
- Finanspolitiska rådet (2018), Svensk finanspolitik 2018.
- Finanspolitiska rådet (2020), Ett enklare och effektivare skattesystem, särskild studie.
- Finanspolitiska rådet (2021), Svensk finanspolitik 2021.
- Finanspolitiska rådet (2022), Svensk finanspolitik 2022.
- Finanspolitiska rådet (2023), Svensk finanspolitik 2023.

- Finanspolitiska rådet (2024a), Svensk finanspolitik 2024.
- Finanspolitiska rådet (2024b), Ekonomisk ojämlikhet i Sverige – Översikt av fakta och framtidsutmaningar, särskild studie.
- Finanspolitiska rådet (2025), Svensk finanspolitik 2025.
- Finanspolitiska rådet (2026), Svensk finanspolitik 2026.
- Forslund, A. och J. Vikström (2011), Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt, IFAU-rapport 2011:7.
- Glover, A., J. Mustre-del-Río och J. Nichols (2023), Corporate profits contributed a lot to inflation in 2021 but little in 2022 – A pattern seen in past economic recoveries, Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Bulletin, maj
- Gordon, R. (2015), Secular stagnation: A supply-side view, American Economic Review, 105(5).
- Hansson, Å. (2022). Ett skattesystem för Sverige i en global värld, rapport, SNS.
- Helgesson, P., E. Jönsson, P. Ornstein, M. Rödin och U. Westin (2022), Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingen analys 2022:10.
- Hemlin, M. och R. Vestman (2026), Konsumtionsbenägenheter i den svenska inkomstfördelningen. Studier i finanspolitik 2026/2, Finanspolitiska rådet.
- Holston, K., T. Laubach och J. Williams (2017), Measuring the natural rate of interest: International trends and determinants, Journal of International Economics 108(1).
- Järliden Bergström, Å.-P. (2021), Skatter för det 21a århundradet – LOs skattepolicy, LO, rapport.
- Klimatpolitiska rådet (2020), Klimatpolitiska rådets rapport 2020.
- Klimatpolitiska rådet (2024), Klimatpolitiska rådets rapport 2024.
- Klimatpolitiska rådet (2025) Klimatpolitiska rådets rapport 2025.
- Konjunkturinstitutet (2023), Prissättning hos svenska företag 2023, specialstudie.
- Konjunkturinstitutet (2025a), Konjunkturläget december.
- Konjunkturinstitutet (2025b), Ett underlag till utformningen av Sveriges långsiktiga klimatpolitik, årlig rapport om miljö, ekonomi och politik.
- Konjunkturinstitutet (2026), Konjunkturläget mars.
- Krugman, P., M. Obstfeld och M. Melitz (2015), International economics: Theory and policy. 10 Ed. Pearson, London.
- Laséen, S. och C. Nilsson (2024), How does the Riksbank's monetary policy affect the Swedish economy: Does inflation rise when the policy rate is raised?, Riksbanken, staff memo.

- Liljeberg, L., A. Sjögren och J. Vikström (2012), Leder nystartsjobben till högre sysselsättning? IFAU-rapport 2012:6.
- Löf, M. och P. Stockhammar (2024), Vad drev inflationsuppgången? Riksbanken, staff memo.
- Mian, A., L. Straub och A. Sufi (2025a), A goldilocks theory of fiscal deficits. *American Economic Review*, 115(12).
- Mian, A., L. Straub och A. Sufi (2025b), The savings glut of the rich, manuskript.
- Ravn, M. och C. Wilkins (2026), Riksbank Evaluation 2015–2024.
- Naturvårdsverket (2025),
- Prop. 2015/16:1–2025/16:1, Budgetpropositionerna för 2016–2026.
- Prop. 2016/17:146, Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.
- Prop. 2025/26:100, Vårproposition för 2026.
- Regeringens skrivelse 2015/26:76, Det finanspolitiska ramverket.
- Riksbanken (2022), Penningpolitisk rapport november 2022.
- Riksbanken (2023), Penningpolitisk rapport november 2023.
- Riksbanken (2024), Penningpolitisk rapport september 2024.
- Riksbanken (2025), Remissvar om Betänkandet från överskottsmål till balansmål (SOU 2024:76).
- Riksrevisionen (2025), Tillfälliga anstånd med inbetalning av skatt, RiR-rapport 2025:1.
- Sjögren, A. och J. Vikström (2015), How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuities. *Labour Economics* 34(C).
- Sigonius, M. (2024), Developments of automatic stabilisers in Sweden 1998–2022, *Nordic Economic Policy Review* 2024.
- Socialdemokraterna (2019), Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, promemoria, publicerad 11 januari.
- SOU 2022:10, Sverige under pandemin: Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Slutbetänkande av Coronakommissionen, Stockholm.
- SOU 2022:30, Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Delbetänkande av Kommittén om stöd vid korttidsarbete, Stockholm.
- SOU 2025:107, Sveriges nationella klimatmål – uppdaterat etappmål till 2030, delbetänkande av Miljömålsberedningen.
- Waisman, G. och U. Westin (2025), Arbetsmarknadsutbildningars kostnads-effektivitet och bidrag till kompetensförsörjningen. Arbetsförmedlingen analys 2025:2.