

Regeringens proposition 2019/20:100

2020 års ekonomiska vårproposition – Förslag till riktlinjer

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 april 2020

Stefan Löfven

Per Bolund
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Riktlinjernas syfte är att ange politikens inriktning inför budgetpropositionen för 2021.

Riktlinjerna för den ekonomiska politiken baseras på propositionens övriga innehåll, dvs. en beskrivning av finanspolitikens övergripande inriktning, en bedömning av den makroekonomiska utvecklingen och den offentliga sektorns finanser, en uppföljning och bedömning av de budgetpolitiska målen, en uppföljning av statens budget samt en bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

I propositionen lämnas även förslag till lag om ändring i riksdagsordningen och vissa ändringar av utgiftsområdenas indelning.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagförslag	7
3	Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.....	9
3.1	Inledning	9
3.2	Utsikter för svensk ekonomi.....	14
3.3	Det finanspolitiska ramverket.....	20
4	Den makroekonomiska utvecklingen.....	23
4.1	Utsikterna i omvärlden 2020 och 2021	24
4.2	Tillväxtutsikterna för Sverige 2020 och 2021	25
4.3	Osäkerhet i prognosen.....	30
4.4	Utvecklingen 2022 och 2023.....	30
4.5	Alternativa scenarier.....	31
4.6	Prognosrevideringar	33
4.7	Utvecklingen enligt andra bedömare	34
4.8	Utvärdering av prognoser för den makroekonomiska utvecklingen.....	36
5	De budgetpolitiska målen.....	41
5.1	Uppföljning av målet för det finansiella sparandet	41
5.2	Uppföljning av skuldankaret.....	42
5.3	Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstakets nivå för 2023.....	43
5.4	Uppföljning av det kommunala balanskravet	46
6	Inkomster.....	49
6.1	Förslag till ändrade skatteregler under våren 2020.....	49
6.2	Offentliga sektorns skatteintäkter	51
6.3	Statens inkomster.....	61
6.4	Uppföljning av statens inkomster	62
7	Utgifter	67
7.1	Utveckling av de takbegränsade utgifterna över tid	69
7.2	Utgiftsprognos för 2020	78
7.3	Förändring av de takbegränsade utgifterna 2021 och 2022 sedan budgetpropositionen för 2020.....	81
8	Statens budgetsaldo och statsskulden	87
8.1	Statens budgetsaldo	88
8.2	Statsskulden	91
8.3	Uppföljning av statens budgetsaldo.....	92
9	Den offentliga sektorns finanser	93
9.1	Den offentliga sektorns finanser	94
9.2	Statens finanser.....	99
9.3	Ålderspensionssystemets finanser.....	101
9.4	Kommunsektorns finanser.....	102
9.5	Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet	108
9.6	Finansiellt sparande enligt olika bedömare.....	110
9.7	Uppföljning av offentliga sektorns finanser	111
10	Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	115
10.1	Långsiktiga utmaningar	115
10.2	Vad avses med att finanspolitiken är hållbar?	116

10.3	Ett scenario för utvecklingen på lång sikt.....	116
10.4	Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar.....	119
11	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden.....	121
11.1	Digitalisering och it inom offentlig förvaltning	121
11.2	Lån till körkort	121
11.3	Ändrat namn på utgiftsområde	122

Bilaga 1 Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 april 2020

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen godkänner förslaget till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (avsnitt 3).
2. Riksdagen antar förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen (avsnitt 2 och 11).
3. Riksdagen godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning och utgiftsområde 22 Kommunikationer (avsnitt 11).
4. Riksdagen godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv och utgiftsområde 22 Kommunikationer (avsnitt 11).

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att tilläggsbestämmelse 9.5.3 och bilagan (tilläggsbestämmelse 7.5.1) till riksdagsordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9.5.3¹

Statens utgifter ska hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional *tillväxt*, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldsräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska unionen.

Beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2020.

¹ Senaste lydelse 2015:382.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

-
14. Näringsutskottet ska bereda ärenden om
- a) allmänna riktlinjer för näringspolitiken och därmed sammanhängande forskningsfrågor,
 - b) industri och hantverk,
 - c) handel,
 - d) immaterialrätt,
 - e) energipolitik,
 - f) regional *tillväxtpolitik*, f) regional *utvecklingspolitik*,
 - g) statlig företagsamhet,
 - h) pris- och konkurrensförhållanden i näringslivet, samt
 - i) anslag inom utgiftsområdena 19 i) anslag inom utgiftsområdena 19
- Regional *tillväxt*, 21 Energi och 24 Regional *utveckling*, 21 Energi och 24
Näringsliv. Näringsliv.
-

² Senaste lydelse 2020:104.

3 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

3.1 Inledning

Hela Sverige sluter nu upp i kampen mot det nya coronaviruset. Pandemin utgör ett allvarligt hot mot människors liv och hälsa och i dess spår följer allvarliga ekonomiska konsekvenser. Smittspridningen ska begränsas med alla nödvändiga åtgärder och resurser. Konsekvenserna för företag, jobb och samhällsekonomi ska tryckas tillbaka. Virusutbrottet och dess följder ska mötas med samarbete och gemensamt ansvarstagande, både inom och mellan länder.

För närvarande råder det stor osäkerhet om hur snabbt och i vilken omfattning viruset sprids samt hur allvarliga konsekvenserna blir för ekonomin. Situationen kan förändras mycket snabbt. Sverige har tack vare starka offentliga finanser goda förutsättningar att vidta de åtgärder som krävs.

Regeringen har under våren 2020 presenterat ett stort antal åtgärder, dels i fem extra ändringsbudgetar, dels i propositionen Vårändringsbudget för 2020. Flera av åtgärderna har redan trätt i kraft tack vare en bred samsyn i riksdagen om situationens allvar. Såväl de föreslagna åtgärderna som 2020 års ekonomiska vårproposition bygger på en politisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna.

Smittspridningen ska begränsas

Alla som arbetar med sjukvård och smittskyddsarbete ska ha de verktyg och resurser som behövs för att hantera och begränsa spridningen av viruset.

Regioner och kommuner har genom sitt ansvar för sjukvård och omsorg en avgörande roll i kampen mot smittspridningen. Kommunsektorn tillförs både riktade och generella medel för att hantera de omedelbara merkostnader som utbrottet medför. Prestationskraven i kömiljarderna tas tillfälligt bort. Medel avsätts för att skyndsamt utöka antalet tester.

Statliga myndigheter som deltar i att begränsa utbrottet ska ha de resurser de behöver. Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Läkemedelsverket har därför fått ökade anslag. Socialstyrelsens låneram för beredskapsinvesteringar höjs för att myndigheten ska kunna köpa in bland annat provtagnings-, skydds- och intensivvårdsutrustning.

Risken för att vården överbelastas minskar ju mer smittspridningen begränsas. Karensavdraget och kravet på läkarintyg under sjuklöneperioden har tillfälligt slopats och resurserna för smittbärarpenningen ökat. Regeringen föreslår även ökade medel till Vetenskapsrådet för att finansiera mer forskning som syftar till att bekämpa viruset och förhindra framtida pandemier.

För att öka allmänhetens kunskap om virusutbrottet har regeringen uppdragit åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att i samverkan med andra berörda myndigheter skyndsamt ta fram ett nationellt informationsmaterial och sprida informationen till så många som möjligt.

För att begränsa smittspridningen har flera restriktioner införts. Icke nödvändiga resor till Sverige och allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än

50 deltagare har förbjudits. På restauranger och barer är endast bordsservering tillåten. För att skydda de äldre har regeringen också beslutat om besöksförbud på samtliga landets äldreboenden. Det är också viktigt att var och en tar ansvar för sin egen och andras hälsa.

Konsekvenserna för svenska jobb och företag ska tryckas tillbaka

De ekonomiska konsekvenserna av coronaviruset drabbar näringslivet mycket hårt. Många företagare upplever stor osäkerhet och vet inte om deras verksamhet kommer att överleva och hur det ska gå för deras anställda. För att stötta livskraftiga företag och minska antalet förlorade arbetstillfällen har regeringen presenterat flera krispaket med åtgärder för minskade kostnader, stärkt likviditet och bättre finansieringsmöjligheter.

Ett system för stöd vid korttidspermittering har införts för att lyfta av lönekostnader för företag. Syftet är att fler företag ska överleva och färre anställda ska bli av med jobbet. En tillfällig nedsättning av arbetsgivaravgifterna och den allmänna löneavgiften för de första 30 anställda under fyra månader är på plats. Även egenavgifterna har satts ned. Staten kommer tillfälligt att ersätta arbetsgivarnas sjuklönekostnader och egenföretagare med F-skattsedel ersätts genom sjukpenning under dag 1 till 14 i sjukfallet.

Möjligheterna till anstånd med betalning av skatter och avgifter har utökats och reglerna för egenföretagares avsättningar till periodiseringsfonder ändrats tillfälligt. För att underlätta kreditgivningen till i första hand små och medelstora företag har bankerna getts möjlighet till utlåning med stöd av statliga kreditgarantier. Almi Företagspartner tillförs kapitaltillskott för att öka sin utlåning till små och medelstora företag. Svensk Exportkredits låneram och Exportkreditnämndens kreditgarantiram föreslås utökas. Regeringen har även skapat förutsättningar för kreditgarantier till flygföretag.

För att mildra de negativa konsekvenserna för utsatta branscher som sällanköps-handel, hotell och restaurang har ett hyresstöd införts där staten står för halva hyresrabatten upp till max 25 procent av hyran. Regeringen föreslår också ett tillskott för att stödja kulturverksamheter i hela landet och att Riksidrottsförbundet tillförs medel att fördela till Sveriges idrottsföreningar.

Trygghet och omställning för den som blir arbetslös

Trots de omfattande åtgärder som vidtagits för att stötta livskraftiga företag kommer många att bli av med jobbet. I och med rådande konjunkturläge har flera tillfälliga förändringar gjorts i arbetslöshetsförsäkringen för att göra det lättare att kvalificera sig och för att den ska innebära ökad ekonomisk trygghet för den som blir arbetslös. Därtill föreslås insatser för goda möjligheter till omställning.

Arbetsförmedlingen föreslås få mer medel för att hantera en ökad arbetslöshet och säkerställa en likvärdig service i hela landet. Regeringen anser att det är viktigt att myndigheten ges förutsättningar att hantera situationen. Medel tillförs också för att fler ska kunna delta i insatser som leder till arbete, som arbetsmarknadsutbildning, även på distans, extratjänster samt stöd- och matchningstjänster. Tiden för extratjänster, introduktionsanställningar och nystartsjobb förlängs tillfälligt.

Till Sveriges främsta konkurrensfördelar hör ett innovativt och kunskapsintensivt näringsliv samt en hög förmåga att ställa om till nya jobb när gamla försvinner. För att fler ska kunna vidareutveckla sin kompetens eller ställa om till ett nytt yrke föreslår regeringen att fler platser skapas på universitet och högskolor, yrkeshögskolan,

yrkesvux och folkhögskolan. Staten ska under 2020 stå för hela finansieringen av regionalt yrkesvux.

Studerande ska inte riskera att stå utan försörjning om undervisningen ställs in. Regeringen har därför beslutat att de studerande i sådana fall får behålla beviljade studiestöd. För att studerande som väljer att arbeta extra, exempelvis i vården, inte ska få minskat studiemedel har det så kallade fribeloppet tillfälligt slopats.

Regeringen kommer vidare att följa hur de ekonomiska konsekvenserna av pandemin påverkar företagets konkurrenskraft, förutsättningar att bo och leva i hela landet, olika grupper i samhället, samt den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.

Fortsatt kamp mot samhällsproblemen

Arbetslösheten, klimatförändringarna, de växande behoven i välfärden, klyftan mellan stad och land, den bristande integrationen, kunskapsresultaten i skolan och brottslighet utgör, bortom den pågående pandemin, samhällsproblem som måste mötas med fortsatt reformarbete.

Krisen kan få allvarliga konsekvenser för Sverige under lång tid. Så snart kampen mot smittspridningen tillåter ska den ekonomiska politiken inriktas mot att stödja en snabb återhämtning.

Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Sverige ska fortsätta ta en ledande roll både nationellt och internationellt för att genomföra Parisavtalet och Agenda 2030. Regeringen föreslår en utökning av stödet för installation av solceller för att möjliggöra att fler kan beviljas stöd. Regeringen föreslår också en satsning på gröna jobb och en förstärkning av stödet för produktion av biogas.

Den generella och skattefinansierade välfärden stödjer ett högt arbetskraftsdeltagande, bidrar till jämlikhet och jämställdhet samt banar väg för bättre livschanser för alla. Regioner och kommuner tillförs generella resursförstärkningar för att klara av det ansträngda ekonomiska läget. Regeringen föreslår att 20 nya miljarder tillförs 2020, varav 12,5 miljarder kronor utgör ett permanent tillskott till kommunsektorn. Resurstillskotten bidrar till en god tillgång till vård, skola, omsorg och kollektivtrafik av hög kvalitet.

Brottens orsaker ska angripas och den organiserade brottsligheten ska knäckas. Därför föreslår regeringen att rättsväsendet stärks med tillskott till bland annat Kriminalvården, Rättshälsöndet, Statens institutionsstyrelse och Sveriges Domstolar, inklusive migrationsdomstolarna. Medel föreslås tillföras Säkerhetspolisen, Datainspektionen och Tullverket.

Virusutbrottet kan förvärra situationen för personer som utsätts för våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Medel tillförs därför organisationer som arbetar med barn i utsatta situationer och organisationer som arbetar med våldsutsatta kvinnor och barn.

I oroliga tider är det än mer angeläget att samhällets institutioner står upp för den fria journalistiken, rättsstatens principer och de mänskliga rättigheterna. Regeringen tillför permanent mer medel till det statliga mediestödet.

Vid sidan av att hantera den akuta krisen ska reformarbetet fortsätta i enlighet med den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de Gröna.

Reformer

Tabell 3.1 Åtgärder i extra ändringsbudgetar under våren 2020 samt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2020

Miljoner kronor

Åtgärder och förslag	2020	Budget ¹
Smittspridningen ska begränsas		
Riktade medel till hälso- och sjukvård och omsorgen	3 000	EÄB2, VÄB
Smittbärrpenning	500	EÄB2
Individuella satsningar för karensavdrag	1 700	EÄB2
Ökad testning för covid-19	1 000	EÄB5
Slopat läkarintyg från dag 8	350	EÄB2
Slopat prestationskrav för kömiljarderna		VÄB
Höjd låneram för Socialstyrelsen för beredskapsinvesteringar		EÄB2, EÄB5
Medel till MSB för informationsinsatser	75	EÄB2
Medel till Vetenskapsrådet för satsning på virus- och pandemiforskning	100	VÄB
Övrigt	221	EÄB2, VÄB
Konsekvenserna för svenska jobb och företag ska tryckas tillbaka		
<i>Sänkta kostnader för företag</i>		
Sänkta arbetsgivaravgifter (brutto)	30 500	EÄB4
Sänkta egenavgifter (brutto)	2 180	EÄB4
Korttidspermittering	19 500	EÄB2, VÄB
Rabatt för fasta hyreskostnader i utsatta branscher	5 000	EÄB5
Slopat sjuklöneansvar för arbetsgivare	6 500	EÄB2
Stöd till egenföretagare vid sjukdom	150	EÄB2, VÄB
<i>Likviditetsförstärkande åtgärder</i>		
Höjd avsättning till periodiseringsfond	-1 540 ²	EÄB4
Anstånd med betalning av skatter och avgifter	171	EÄB2
Momsanstånd helårsredovisare		EÄB4
Övrigt	24	EÄB2
<i>Statliga krediter och lån</i>		
Statliga kreditgarantier för lån till företag		EÄB3
Höjd och breddad låneram SEK		VÄB
Höjd garantiram EKN		VÄB
Kapitaltillskott ALMI	3 000	VÄB
Kreditgarantier till flygföretag		EÄB1
<i>Övriga konsekvenser</i>		
Stöd till idrott och kultur	1 000	EÄB5
Stöd till lokal journalistik	200	VÄB
Trygghet och omställning för den som blir arbetslös		
<i>Sysselsättningen ska värnas</i>		
Medel till Arbetsförmedlingen	330	VÄB
Sommarjobb för unga	180	VÄB
Gröna jobb	150	VÄB

Åtgärder och förslag	2020	Budget ¹
Fler programinsatser	1 870	VÄB
Förlängd tid i nystartsjobb	50	VÄB
<i>Skyddsnätet vid arbetslöshet förstärks</i>		
Förkortat medlemsvillkor a-kassan	331	EÄB5
Höjt tak inkomstrelaterad ersättning	3 466	EÄB5
Höjt tak grundbelopp	610	EÄB5
Avskaffade karensdagar i a-kassan	397	EÄB5
Lättnad i arbetslöshetsförsäkringens arbetsvillkor	427	EÄB5
Förenklade villkor för a-kassa för egen företagare		EÄB5
Handläggning hos a-kassorna	100	VÄB
<i>Möjligheterna till utbildning ska stärkas</i>		
Sommarkurser	177	VÄB
Fler studenter i högskolan	154	VÄB
Basår vid universitet och högskola	277	VÄB
Satsningar på distansutbildning i flera utbildningsformer	95	VÄB
Regionalt yrkesvux	700	VÄB
Utbyggnad av folkhögskolan	76	VÄB
Satsning på yrkeshögskolan	369	VÄB
Slopat fribelopp	1 000	EÄB5
Övrigt	35	VÄB
Fortsatt kamp mot samhällsproblemen		
Höjt generellt statsbidrag till kommunsektorn	20 000	VÄB
Förlängt biogasstöd	120	VÄB
Solceller höjt bemyndigande ³		VÄB
Statens institutionsstyrelse	250	VÄB
Migrationsdomstolarna	180	VÄB
Övrig förstärkning av rättsväsendet	120	VÄB
Rättsliga biträden	800	VÄB
Stöd till barn i utsatthet och våldsutsatta barn och kvinnor	100	EÄB5
Övriga oundvikligheter	736	VÄB
Summa	106 731	
<i>varav VÄB</i>	<i>49 204</i>	
Justering effekt offentliga finanser	-11 596	
Summa effekt offentliga finanser	95 135	

¹ EÄB1: Extra ändringsbudget för 2020 – Kreditgarantier till flygföretag med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:136). EÄB2: Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:132). EÄB3: Extra ändringsbudget för 2020 – Kreditgarantier för lån till företag (prop. 2019/20:142). EÄB4: Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:151). EÄB5: Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:146). VÄB: Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99).

² Möjligheten till höjd avsättning till periodiseringsfond påverkar även skatteintäkterna 2019. Den offentligfinansiella effekten för 2019 är negativ och uppgår till nio miljarder kronor.

³ Bemyndiganderamen höjs med 200 miljoner kronor för 2020, vilket beräknas öka utgifterna med 100 miljoner kronor per år 2021 och 2022.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 3.2 Omfattning av vissa åtgärder i extra ändringsbudgetar under våren 2020 samt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2020

Miljoner kronor

Åtgärder och förslag

Garantier	Höjning
Statliga kreditgarantier för lån till företag	100 000
Höjd och breddad låneram SEK	75 000
Höjd garantiram EKN	50 000
Kreditgarantier till flygföretag	5 000
Totalt	230 000

Likviditetsförstärkning	Maxbelopp
Anstånd med betalning av skatter och avgifter	315 000
Momsanstånd helårsredovisare	7 000
Höjd avsättning till periodiseringsfond	13 000
Totalt	335 000

Källa: Egna beräkningar.

3.2 Utsikter för svensk ekonomi

Världsekonomin vänder kraftigt nedåt

Utbrottet av det nya coronaviruset väntas få mycket stora konsekvenser för den globala ekonomin. De negativa ekonomiska effekterna av utbrottet har redan slagit igenom tydligt och den ekonomiska aktiviteten har minskat kraftigt i många länder.

För att begränsa smittspridningen har långtgående åtgärder vidtagits runt om i världen. Arbetsplatser, skolor och universitet har stängts ned. Förbud mot allmänna sammankomster och resor har införts. Vissa länder har även infört utgångsförbud. Efterfrågan på tjänster inom framför allt nöjes- och besöksnäringen har sjunkit kraftigt. Produktionsvolymerna sjunker även när fabriker och andra näringsverksamheter håller stängt till följd av påförda restriktioner, sjukfrånvaro eller uteblivna leveranser av insatsvaror. De finansiella marknaderna har reagerat kraftigt på utvecklingen, bland annat med fall och ökad volatilitet på världens börser. Det osäkra läget väntas dämpa investerings- och konsumtionsviljan. Världshandeln, som redan före virusutbrottet uppvisade den svagaste utvecklingen sedan finanskrisen, väntas utvecklas ännu svagare framöver.

En pandemi av det slag som nu pågår har inte inträffat tidigare i dagens globalt integrerade ekonomi och det är därför särskilt svårt att bedöma omfattningen av de ekonomiska konsekvenserna som den kan medföra. Det finns flera osäkerhetsfaktorer. Vissa av dem är epidemiologiska och rör frågor om hur snabbt och i vilken omfattning viruset sprids. Andra avser vilka åtgärder som kommer att vidtas mot smittspridningen och hur omfattande och långvariga åtgärderna blir. Det är även osäkert hur effektiva de finans- och penningpolitiska åtgärderna som nu vidtas är och hur snabbt ekonomin återhämtar sig när spridningen så småningom avtar. Prognosen utgår från antagandet att smittan sprids brett i Europa, USA och Asien. Vidare antas att de åtgärder som införs för att stoppa smittspridningen främst är på plats under första halvåret 2020.

Efter ett kraftigt fall under första halvåret 2020 väntas den globala ekonomin successivt återhämta sig från och med andra halvåret 2020, för att sedan gradvis fortsätta stiga under 2021 i takt med att den ekonomiska aktiviteten sakta återgår till

det normala. Det väntas dock ta tid innan produktionen återhämtar sig till samma nivå som före nedgången. Resursutnyttjandet i omvärlden väntas bli lägre än normalt både 2020 och 2021.

Snabb nedgång i svensk ekonomi

Den ekonomiska aktiviteten i Sverige väntas minska kraftigt 2020 till följd av virusutbrottet. Precis som i omvärlden är utvecklingen mycket osäker. Den inhemska efterfrågan väntas påverkas starkt av restriktioner och beteendeförändringar som syftar till att minska den inhemska smittspridningen. Samtidigt drabbas Sveriges exportinriktade industrier hårt av efterfrågechocken i omvärlden. Produktionen i Sverige påverkas även mer direkt av nedstängningar, sjukfrånvaro och störningar i globala värdekedjor. Därtill har oron på de finansiella marknaderna ökat och börskurser fallit kraftigt. Resursutnyttjandet i Sverige väntas, som i övriga världen, bli betydligt lägre än normalt och svensk ekonomi bedöms vara i en lågkonjunktur både 2020 och 2021.

Hushållskonsumtionen väntas falla kraftigt första halvåret 2020. Virusutbrottet innebär att efterfrågan på många tjänster som resor, nöjen och restaurangbesök minskar kraftigt. Dessutom minskar efterfrågan inom detaljhandeln. En ökad oro på de finansiella marknaderna i kombination med ett osäkert arbetsmarknadsläge bidrar också till en lägre konsumtion. I takt med att smittspridningen avtar och osäkerheten gradvis minskar väntas konsumtionen återigen stiga och tydligt förstärkas 2021.

Det ovissa läget i kombination med allmänt dämpad efterfrågan bedöms leda till att företag skjuter upp sina investeringsbeslut. Investeringarna bedöms därmed falla kraftigt under första halvåret av 2020 för att därefter successivt återhämta sig, i takt med att osäkerheten gradvis avtar.

Även den svenska utrikeshandeln väntas minska påtagligt 2020. Både export och import påverkas av nedgången i omvärlden och störningar i globala värdekedjor. Sveriges utrikeshandel består till stor del av insatsvaror som är särskilt känsliga för konjunktursvängningar. Störningar i värdekedjorna får även konsekvenser för tillverkningsindustrin, där delar av produktionen tillfälligt stängs ned till följd av brist på importerade insatsvaror. Även vissa åtgärder för att begränsa smittspridningen som flera länder har vidtagit, framför allt att stänga gränser och att införa reseförbud, väntas försvåra handeln med varor och tjänster. I takt med att efterfrågan från omvärlden successivt stiger bedöms svensk utrikeshandel återhämta sig 2021.

Det plötsliga fallet i efterfrågan väntas även ge stora effekter på arbetsmarknaden, bland annat eftersom företag tvingas säga upp personal. Regeringens åtgärder bedöms dock mildra effekterna. Sysselsättningsgraden väntas falla, från höga nivåer, och arbetslösheten öka bland både kvinnor och män 2020. Risken för att bli arbetslös är särskilt hög i de grupper som sedan tidigare hade en svag förankring på arbetsmarknaden, till exempel utomeuropeiskt födda och personer som saknar gymnasial utbildning. Många av dessa är dessutom visstidsanställda.

Inflationen förväntas bli fortsatt låg. Terminspriser på el och råolja indikerar att energipriserna kommer att verka återhållande på inflationen 2020. Ett fall i resursutnyttjandet i stora delar av världen dämpar pris- och kostnadstrycket i omvärlden. Den väntade lågkonjunkturen i Sverige bidrar till en svag inhemsk prisutveckling. Centralbanker världen över väntas hålla styrräntor låga en längre tid i syfte att stimulera efterfrågan och i förlängningen inflationen. De låga styrräntorna och mer omfattande köp av tillgångar, såsom statsobligationer, bidrar till att ränteläget väntas bli lågt en tid framöver.

Tabell 3.3 Makroekonomiska nyckeltal

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
BNP ¹	1,2	-4,0	3,5	3,4	3,1
BNP, kalenderkorrigerat ¹	1,3	-4,2	3,3	3,4	3,3
BNP-gap ²	0,8	-5,2	-3,6	-1,9	-0,4
Produktivitet ^{3, 4}	1,7	-1,9	1,8	2,3	1,2
Arbetade timmar ⁴	-0,3	-2,4	1,5	1,1	2,1
Sysselsatta, 15–74 år	0,7	-1,6	0,6	1,2	2,2
Sysselsättningsgrad, 15–74 år ⁵	68,3	66,9	67,0	67,5	68,7
Sysselsättningsgrad, 20–64 år ⁵	82,1	80,1	80,2	80,8	82,2
Arbetslöshet, 15–74 år ⁶	6,8	9,0	9,0	8,4	7,0
Timlön ⁷	2,6	2,2	2,4	2,6	2,8
KPI	1,8	0,5	1,2	1,3	1,8
KPIF	1,7	0,5	1,5	1,6	1,8
Reporänta	-0,3	-0,1	-0,3	-0,5	-0,5
BNP omvärlden, KIX-vägd ⁸	2,0	-3,3	4,0	3,6	2,8

¹ Fasta priser.² Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.³ Förädlingsvärde i hela ekonomin till baspris per arbetad timme.⁴ Enligt nationalräkenskaperna, kalenderkorrigerad.⁵ Procent av befolkningen.⁶ Procent av arbetskraften.⁷ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken är en prognos även för 2019.⁸ BNP-prognoser för omvärlden sammanvikade med KIX-vikter, ett mått på respektive lands betydelse för utrikeshandel.

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

Det är viktigt att följa den långsiktiga samhällsutvecklingen även i kristider. Sedan 2017 kompletteras redovisningen av BNP-måttet med andra indikatorer. De visar ekonomiska, miljömässiga och sociala hållbarhetsaspekter inom ett antal nyckelområden och utvecklingen över tid. Två nya indikatorer har lagts till: rödlisteindex och hushållens kontantmarginal.

Samtliga indikatorer och deras utveckling redovisas i tabell 3.4. Tabellen avspeglar situationen 2019 och fångar därför inte effekter av pandemin.

Tabell 3.4 Utfall 2019 jämfört med föregående mätning i regeringens mått på välbefinnande

Indikator	Utfall jämfört med VAP19	Beskrivning
Ekonomiska		
BNP per capita	Ökning	Det samlade värdet av alla varor och tjänster som produceras i Sverige per person i befolkningen.
Sysselsättningsgrad	Oförändrad	Andel av befolkningen 15–74 år som har ett arbete.
Arbetslöshet	Ökning	Andelen arbetslösa i arbetskraften 15–74 år.
Hushållens skuldsättning	Oförändrad	Hushållssektorns låneskulder i procent av disponibel inkomst och av hushållens finansiella tillgångar.
Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld	Minskning	Den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden, minus AP-fondernas innehav av statsobligationer. Kallas också för Maastrichtskulden.
Miljömässiga		

Indikator	Utfall jämfört med VAP19	Beskrivning
Luftkvalitet	Ingen tydlig riktning ¹	Halter av kväveoxid (NO ₂) och små partiklar (PM _{2,5}) i svenska städer.
Vattenkvalitet	Ej uppdaterad	Vattenförekomster med hög eller god ekologisk status och potential enligt EU:s ramdirektiv för vatten.
Rödlisteindex (ny) ²	Oförändrad ³	Förändringen i olika artgruppers livskraft och hur stor andel av artgruppen som förväntas finnas kvar inom den närmsta framtiden.
Kemikaliebelastning	Minskning	Förekomst av miljögifterna PCB, DDE, dioxiner och PBDE i modersmjölk och blod.
Utsläpp av växthusgaser	Minskning	Sveriges utsläpp av växthusgaser (koldioxid, metan, dikväveoxid och fluorerade gaser) inom svenskt territorium.
Sociala		
Låg ekonomisk standard	Minskning	Andel av befolkningen med ekonomisk standard lägre än 60 % av medianinkomsten.
Självskattad allmän hälsa	Oförändrad	Andel i befolkningen 16 år och äldre som på frågan "Hur tycker du din hälsa är i allmänhet?" svarat "Mycket bra" eller "Bra".
Utbildningsnivå	Ökning	Högsta avklarade utbildning för befolkningen i åldern 16–74 år.
Mellanmännisklig tillit	Oförändrad	I vilken grad tillfrågade uppfattar att andra människor går att lita på. Måts genom frågan "Enligt din uppfattning, i vilken utsträckning går det att lita på människor i allmänhet?". En svarssiffra över 7 på en skala 0–10 anses utgöra hög tillit.
Nöjd med livet	Oförändrad	Mäter subjektivt välbefinnande med frågan "Hur nöjd är du på det hela taget med det liv du lever?". Andelen avser de som svarat "Nöjd" eller "Mycket nöjd".
Hushållens kontantmarginal (ny)	Oförändrad ⁴	Andel i befolkningen, 16 år och äldre, som svarat nej på frågan "Skulle du/ditt hushåll inom en månad klara av att betala en oväntad utgift på 12 000 kronor utan att låna eller be om hjälp?".

¹ Kväveoxidhalterna har ökat medan halterna av små partiklar är oförändrade.

² Rödlisteindex för artgrupper visar hur stor andel av arterna som förväntas finnas kvar inom den närmaste framtiden och bygger på en aggregerad sammanvägning av utvecklingen för 21 600 arter (2015 års rödlista). Olika arters status beror både på naturliga faktorer, så som naturligt liten population och vädervariationer enskilda år, och negativ miljöpåverkan så som utsläpp eller förlust av habitat. Ett oförändrat index innebär att arterna i genomsnitt inte är närmare utdöende än tidigare, dvs. den hastighet med vilken vi förlorar artmångfald har varken ökat eller minskat.

³ Rödlisteindex är oförändrat för alla artgrupper utom däggdjur samt grod- och kräldjur där en ökning skett. Utfallet jämförs med 2010 års inventering då indikatorn inte redovisades i VAP19.

⁴ Då indikatorn är med för första gången i regeringens mått på välbefinnande jämförs det senaste utfallet, 2018, med den senaste dessförinnan redovisade siffran av SCB, som är en sammanslagning av mätningarna för åren 2016 och 2017.

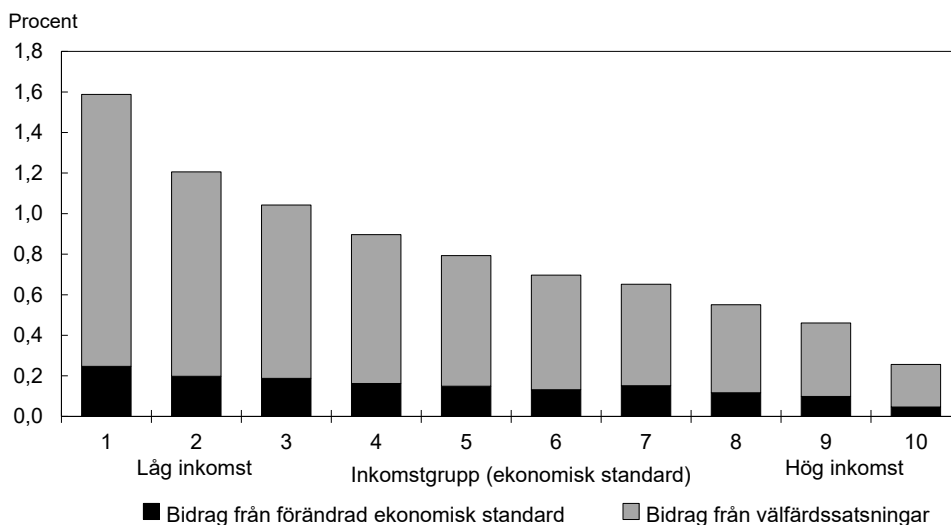
Källor: Statistiska centralbyrån, Europeiska miljöbyrån, Naturvårdsverket, SMHI och SOM-institutet.

Fördelningseffekter

En del av fördelningsspolitiken bedrivs via skatter och transfereringar som direkt påverkar de disponibla inkomsterna. En annan del bedrivs genom offentligt finansierade välfärdstjänster som vård, skola och omsorg. De förväntade fördelningseffekterna av de förslag om stärkt välfärd och tillfälligt stärkta skyddsnät som tillkommit efter riksdagens beslut om budget för 2020 redovisas i diagram 3.1 och 3.2.

De tillfälliga åtgärder som vidtagits för att stötta arbetslösa och sjukskrivna bedöms öka hushållens disponibla inkomster med 3,8 miljarder kronor. Dessa bedöms främst påverka inkomsterna för individer i den nedre delen av inkomstfördelningen (se diagram 3.1). Satsningarna på individuella välfärdstjänster, såsom hälso- och sjukvård, utbildning och arbetsmarknadsinsatser, beräknas omfatta cirka 23 miljarder kronor. Dessa tillkommer alla inkomstgrupper, men utgör en relativt större del av inkomsten för grupper med lägre inkomst.

Diagram 3.1 Genomsnittlig effekt på utökad inkomst 2020 i olika inkomstgrupper till följd av åtgärder som föreslagits efter budgetpropositionen för 2020



Anm. 1: De beräkningsbara åtgärder som har tillkommit och som bedöms ha en direkt inverkan på individers disponibla inkomster 2020 är: höjt tak i a-kassan, höjd lägstnivå i a-kassan, slopade karensdagar i a-kassan och slopat karenssavdrag i sjuklöneperioden. Det har även tillkommit förstärkningar av ett antal individuella välfärdstjänster.

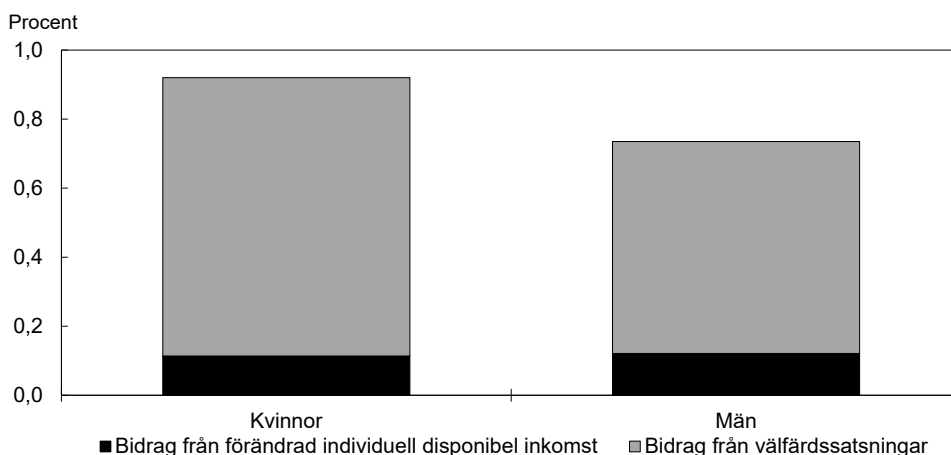
Anm. 2: Individer rangordnade efter ekonomisk standard (disponibel hushållsinkomst justerad för försörjningsbörda) 2020 i frånvaro av de föreslagna åtgärderna. Utökad inkomst avser summan av ekonomisk standard och värdet av subventioner för individuella välfärdstjänster. Bidrag från förändrad ekonomisk standard och bidrag från välfärdssatsningar avser den skattade förändringen i ekonomisk standard respektive välfärdssatsningar som andel av den utökade inkomst individen skulle ha haft 2020 i frånvaro av de föreslagna åtgärderna.

Anm. 3: I beräkningarna beaktas förslag enligt propositionerna Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99), EÄB2: Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:132), EÄB5: Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:146) samt riksdagens ändring av statens budget för 2020 (bet 2019/20:FiU49, rskr. 2019/20:163–166).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De åtgärder som får en direkt effekt på individuella disponibla inkomster 2020 bedöms påverka kvinnor och män i ungefär lika stor utsträckning. De satsningar på individuella välfärdstjänster som har föreslagits sedan budgetpropositionen 2020 bedöms däremot komma kvinnor till del i högre grad än män, eftersom kvinnor i större utsträckning nyttjar de aktuella välfärdstjänsterna (se diagram 3.2).

Diagram 3.2 Genomsnittlig effekt på individuell utökad inkomst till följd av åtgärder som föreslagits efter budgetpropositionen för 2020



Anm.: Beräkningarna avser vuxna kvinnor och män (20 år och äldre). Den individuella utökade inkomsten är summan av individuell disponibel inkomst och värdet av subventioner för individuella välfärdstjänster. Bidrag från förändrad individuell disponibel inkomst och bidrag från välfärdssatsningar avser den skattade förändringen i individuell disponibel inkomst respektive välfärdssatsningar som andel av den individuella utökade inkomst individen skulle ha haft 2020 i frånvaro av de föreslagna åtgärderna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Starkt utgångsläge i de offentliga finanserna

Sveriges ekonomi har goda finansiella förutsättningar att hantera lågkonjunkturen som väntas följa av pandemin. En väl avvägd finanspolitik har bidragit till att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld 2019 sjunkit till cirka 35 procent av BNP.

De offentliga finanserna väntas försvagas kraftigt innevarande år till följd av konjunkturedgången och de åtgärder som regeringen har vidtagit. Därefter väntas en förstärkning av det finansiella sparandet, i takt med att ekonomin gradvis återhämtar sig. Eftersom nedgången bedöms vara tillfällig blir effekten på det strukturella sparandet mindre än effekten på det finansiella sparandet. Det strukturella sparandet bedöms endast uppvisa underskott 2020. Bruttoskulden bedöms fortsatt vara förhållandevis låg under hela prognosperioden 2020–2023, trots ökade utgifter.

Tabell 3.5 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP om inte annat anges. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Finansiellt sparande, mdkr	18	-184	-73	3	84
<i>Procent av BNP</i>	<i>0,4</i>	<i>-3,8</i>	<i>-1,4</i>	<i>0,1</i>	<i>1,5</i>
<i>Varav stat</i>	<i>1,2</i>	<i>-2,8</i>	<i>-0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>2,0</i>
<i>Varav ÅP</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>
<i>Varav kommunsektor</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,7</i>
Strukturellt sparande, procent av potentiell BNP	0,4	-0,9	0,6	1,2	1,7
Konsoliderad bruttoskuld	1 764	1 948	1 963	1 955	1 842
Procent av BNP	35,1	39,9	38,3	36,2	32,4

Anm.: Förstärkningen som kan ses i slutet av perioden är främst en följd av att den finanspolitik som hittills aviserats i stor utsträckning endast omfattar åren t.o.m. 2021.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Lågkonjunkturen väntas påtagligt drabba kommunsektorn. När sysselsättningen minskar och tillväxten blir negativ får det omedelbara negativa effekter på kommunsektorns skatteintäkter. Flera kommuner och regioner befann sig redan före virusutbrottet i en ansträngd ekonomisk situation. Virusutbrottet medför därtill både akuta merkostnader för kommuner och regioner och kommande utmaningar när uppskjuten verksamhet, som planerad vård, ska utföras.

Samtidigt som skatteinkomsterna ser ut att bromsa in snabbt väntas behoven av välfärdstjänster öka markant de kommande åren, främst på grund av att andelen unga och äldre växer. Kommunernas förutsättningar ser olika ut. I många lands- och glesbygdskommuner är till exempel andelen äldre i behov av insatser högre än i resten av landet. Samtidigt kommer den relativt låga tillväxten av den förvärvsaktiva åldersgruppen endast innebära måttliga bidrag till arbetskraften, vilket leder till ökade utmaningar vid rekryteringar i kommunsektorn och måttliga bidrag till det kommunala skatteunderlaget.

För att kunna möta de växande välfärdsbehoven behöver den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen på sikt öka i takt med befolkningsförändringarna. När befolkningssammansättningen förändras och kostnaderna stiger blir effektiviseringar i offentlig sektor, så som effektiva arbetssätt och förmågan att göra rätt sak på rätt sätt, allt viktigare. Staten, kommunerna och regionerna har alla ansvar för att välfärdens resurser används på det sätt som ger mest nytta för befolkningen.

Den ekonomiska utvecklingen är osäker

Den ekonomiska utvecklingen som beskrivits ovan är regeringens huvudscenario. Det är dock viktigt att belysa faktorer som skulle kunna leda till en svagare eller starkare ekonomisk utveckling 2020 och 2021.

Det går i dagsläget inte att veta hur stora effekterna blir till följd av pandemin. Om den blir mer långvarig eller får ännu större spridning riskerar de negativa ekonomiska konsekvenserna att bli större, både för länderna i omvärlden och för Sverige. Om de kraftfulla restriktioner som införts i flera länder dessutom blir långvariga kan dessa i sig leda till en kraftigare nedgång i omvärldens efterfrågan. En mer långvarig smittspridning skulle dessutom kunna påverka länders produktionskapacitet även efter att restriktionerna lyfts, till exempel om leverans- och värdekedjor förstörs av omfattande konkurser, eller om sysselsättningen sjunker som en effekt av att människor förlorar kontakten med arbetsmarknaden. Sådana effekter kan medföra att ekonomin blir sårbar för fler chocker och att återhämtningen tar längre tid än vad som antas i prognosen. En långvarig smittspridning skulle också kunna medföra ännu kraftigare konsekvenser för hushållens inkomster. En mer expansiv finans- och penningpolitik globalt kan till viss del motverka de negativa effekterna.

Det ovissa läget har bidragit till en ökad osäkerhet i ekonomin, med stora rörelser på de finansiella marknaderna och betydande fall på världens börser. Osäkerheten kan i sin tur dämpa konsumtionen och minska investeringsviljan ytterligare. Det finns även risk för att tillgångs- och bostadspriser påverkas. De negativa ekonomiska effekterna kan, i kombination med en ökad oro på finansiella marknader, också förstärka redan befintliga risker i ekonomin. Ett betydande prisfall på till exempel bostäder skulle ha negativa effekter för ekonomin som helhet.

En ytterligare osäkerhetsfaktor är vilka effekter den ekonomiska nedgången och den pågående pandemin kommer att ha på världshandeln. Redan före utbrottet präglades världshandeln av spänningar. Handelskonflikten mellan USA och Kina har visserligen mildrats sedan hösten 2019, men det går inte att utesluta att den eskalerar igen. Om virusutbrottet leder till långvarigt stängda gränser eller ökad protektionism kan det innebära en svagare global tillväxt och därmed sämre utsikter för svensk export.

Konjunkturutvecklingen i omvärlden kan också bli starkare än väntat, till exempel om effekterna av virusutbrottet blir mildare än förväntat och den globala tillförsikten förbättras i snabbare takt än väntat. En starkare ekonomisk utveckling i omvärlden skulle gynna svensk exportindustri.

Utöver smittspridningen finns även andra osäkerhetsfaktorer. Klimatförändringarna, extrema väderhändelser och förlust av biologisk mångfald utgör risker för den globala ekonomin eftersom de kan medföra stora kostnader för både enskilda och samhället. Även geopolitisk oro, till exempel kopplad till konflikter i Mellanöstern, bidrar till osäkerhet för den globala ekonomin. Därtill har det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde försämrats över tid, vilket innebär att oförutsägbarheten har ökat. Vidare utgör finansiella obalanser som byggs upp under lång tid, till exempel genom uppbyggnad av skulder och stigande tillgångspriser, en risk.

3.3 Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket är ett verktyg som ska se till att finanspolitiken är långsiktigt hållbar och transparent. Ramverket består bland annat av de budgetpolitiska målen (överskottsmål, skuldankare, utgiftstak och kommunalt balanskrav) och en stram budgetprocess. Budgetprocessen utgår från ett uppifrån-och-ned-perspektiv, där olika utgifter ställs mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett

på förhand fastställt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och överskottsmålet. Det är viktigt att budgetprocessen följs. Efterlevnaden av det finanspolitiska ramverket analyseras även noga av externa granskare, såsom kreditvärderingsinstitut och internationella organisationer.

Regeringen bedriver en expansiv finanspolitik för att lindra konsekvenserna av smittspridningen. Ramverket anger uttryckligen att en finanspolitik som försvagar sparandet kan vara motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Det betyder att även en aktiv finanspolitik som leder till en tydlig avvikelse från överskottsmålet är förenlig med ramverket.

De allvarliga samhällsekonomiska konsekvenserna av smittspridningen motiverar stabiliseringspolitiska åtgärder i en omfattning som inte rymms under den av riksdagen fastställda nivån på utgiftstaket för 2020. Därför är det motiverat att justera nivån av finanspolitiska skäl.

Uppföljning av de budgetpolitiska målen

De budgetpolitiska målen skapar förutsättningar för att uppnå de politiska målen på ett sätt som är offentligfinansiellt hållbart.

Överskottsmålet

Överskottsmålet är formulerat så att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt över en konjunkturcykel ska uppgå till en tredjedels procent av BNP. Målet följs upp med det strukturella sparandet. En avvikelse från överskottsmålet anses föreligga om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande budgetåret. Att sparandet avviker från målet kan ha flera olika orsaker och ska inte likställas med att politiken är felaktigt utformad.

Det strukturella sparandet bedöms uppgå till -0,9 procent av potentiell BNP 2020 och 0,6 procent 2021. Regeringen bedömer att det föreligger en tydlig avvikelse från överskottsmålet. Avvikelsen är motiverad av stabiliseringspolitiska skäl med anledning av de stora ekonomiska konsekvenser som pandemin medför. Finanspolitiken bedöms återgå till målnivån inom prognosperioden. Denna bedömning är dock förknippad med stor osäkerhet, då en fortsatt försvagning av konjunkturer kan föranleda ytterligare finanspolitiska åtgärder.

Skuldankaret

Skuldankaret är ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och är fastställt till 35 procent av BNP. Skuldankaret ska inte styra finanspolitiken på kort sikt. Det ska i huvudsak användas för att vid nästa översyn utvärdera om överskottsmålet behöver anpassas för att säkerställa hållbarheten och marginalerna i de offentliga finanserna.

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

Utgiftstaket

Utgiftstaket utgör en övre gräns för utgiftsnivån i statens budget. För att utgiftstaket ska kunna främja en kontrollerad utgiftsutveckling och vara ett stöd för att uppnå överskottsmålet och långsiktigt hållbara finanser är det en grundläggande förutsättning att takets nivå i normala fall inte ändras. Detta framgår bland annat av skrivelsen Ramverk för finanspolitiken (skr. 2017/18:207). I samma skrivelse betonas samtidigt att det inte finns några formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra en tidigare fastställd nivå på utgiftstaket. Utan en sådan ordning skulle en ny regerings

möjligheter att vidta förändringar i finanspolitiken kraftigt begränsas och finanspolitiken skulle inte heller kunna anpassas till nya yttre förutsättningar.

Vikten av att kunna anpassa finanspolitiken till nya, helt ändrade yttre förutsättningar har lyfts fram i olika sammanhang. I 2013 års ekonomiska vårproposition drog regeringen slutsatsen att en redan fastställd nivå på utgiftstaket i sällsynta fall kan behöva ändras om det är en förutsättning för att lämplig stabiliseringspolitik ska kunna bedrivas och de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet inte äventyras. Regeringen ansåg att nuvarande system med utgiftstak medger en sådan flexibilitet. Finansutskottet delade regeringens bedömning.

Utöver av regeringen redan föreslagna åtgärder med anledning av smittspridningen är det i nuläget svårt att förutse vilka behov av statliga åtgärder som kan komma att uppstå framöver. Mot bakgrund av den exceptionella situationen anser regeringen att det är av vikt att kunna vidta nödvändiga åtgärder. Regeringen anser därför att en höjning av utgiftstakets nivå med 350 miljarder kronor till 1 742 miljarder kronor är motiverad.

Riksdagen har tidigare fastställt utgiftstaket för 2021 samt 2022 (prop. 2019/20:1, bet. FiU1, rskr 2019/20:59). Budgeteringsmarginalen under dessa tak är även med de åtgärder som hittills vidtagits över de miniminivåer som uttalas i skrivelsen Ramverk för finanspolitiken. Det går dock inte att utesluta att ett mer utdraget krisförlopp skulle kunna föranleda behov av större förändringar både på inkomst- och utgiftssidan i statens budget. Av regleringen i 11 kap. 18 § riksdagsordningen följer att ett förslag om ändrad nivå på utgiftstaket för kommande år ska lämnas i budgetpropositionen.

Regeringen följer utvecklingen noggrant och i samband med budgetpropositionen för 2021 kommer möjligheterna att bedöma hur krisen kommer att påverka samhälls-ekonomin 2021 och 2022 vara bättre. Regeringen kan därför, om det bedöms nödvändigt, komma att återkomma till utgiftstakets nivåer för 2021 och 2022 i budgetpropositionen.

Enligt budgetlagen (2011:203) ska regeringen lämna förslag till utgiftstak för det tredje tillkommande året. I denna proposition görs för första gången en bedömning av nivån på utgiftstaket 2023. I enlighet med budgetlagens bestämmelser kommer regeringen att återkomma med förslag till nivå på utgiftstaket 2023 i budgetpropositionen för 2021.

Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2023 bör uppgå till 1 540 miljarder kronor, se tabell 3.6. Bedömningen innebär att nivån på utgiftstaket 2023 ökar jämfört med 2022.

Tabell 3.6 Utgiftstakets nivåer

Miljarder kronor om inte annat anges

	2020	2021	2022	2023
Av riksdagen beslutade nivåer på utgiftstaket	1 392	1 443	1 502	
Regeringens bedömning av nivå på utgiftstaket ¹	1 742			1 540
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	33,9	27,1	27,3	27,0
Utgiftstak, procent av BNP	35,7	28,1	27,8	27,1
Takbegränsade utgifter	1 442	1 407	1 429	1 439
Budgeteringsmarginal	300	36	73	101

¹ Regeringens förslag till nivå på utgiftstaket för 2020 i propositionen Värändringsbudget för 2020.

Källa: Egna beräkningar.

4 Den makroekonomiska utvecklingen

I detta avsnitt redovisas prognosen för den makroekonomiska utvecklingen i Sverige och i övriga världen 2020–2023. Tyngdpunkten i avsnittet ligger på utvecklingen 2020 och 2021.

Prognosen är baserad på de regelverk för skatter och transfereringar och de anslagsnivåer som har beslutats av riksdagen och som har föreslagits eller aviserats av regeringen. I förutsättningarna ingår inte några framtida finanspolitiska regel- eller anslagsändringar därutöver. I prognosen har information om omvärldshändelser och statistikutfall som fanns tillgängliga t.o.m. den 24 mars 2020 beaktats. Tabeller med prognosens innehåll i detalj redovisas i bilaga 1.

Sammanfattning

- Utbrottet av det nya coronaviruset väntas få mycket stora konsekvenser och världsekonomin väntas falla kraftigt under första halvåret 2020. Återhämtningen antas ske successivt fr.o.m. andra halvåret 2020 för att gradvis fortsätta under 2021.
- Prognosen utgår från antagandet att smittan sprids brett i Europa, USA och Asien. Vidare antas att de åtgärder som vidtas för att stoppa smittspridningen främst är på plats under första halvåret 2020.
- De finansiella marknaderna har reagerat kraftigt på utvecklingen, bl.a. med stora fall på världens börser. Det osäkra läget dämpar både investerings- och konsumtionsviljan. Världshandeln, som redan före virusutbrottet uppvisade den svagaste utvecklingen sedan finanskrisen, väntas minska.
- I Sverige väntas BNP minska påtagligt 2020. Efterfrågan har minskat kraftigt både i Sverige och i omvärlden till följd av beteendeförändringar och restriktioner som syftar till att minska smittspridningen. Samtidigt påverkas produktionen av nedstängningar, ökad frånvaro och störningar i globala värdekedjor, framför allt under det första halvåret 2020. Framöver väntas de negativa effekterna av utbrottet ebba ut och aktiviteten i ekonomin väntas gradvis stiga.
- Utvecklingen innebär att resursutnyttjandet i svensk ekonomi sjunker kraftigt. Svensk ekonomi bedöms vara i en lågkonjunktur både 2020 och 2021.
- Det plötsliga fallet i efterfrågan väntas ge stora effekter på svensk arbetsmarknad. Sysselsättningen väntas falla kraftigt 2020 då många företag tvingas säga upp personal, och arbetslösheten väntas stiga snabbt.
- Inflationen, mätt med konsumentprisindex med fast bostadsränta, väntas vara låg, framför allt under 2020. Det förklaras främst av en svag utveckling av energipriser och ett lågt resursutnyttjande både i Sverige och i omvärlden.
- Prognosen är osäker. Om virusutbrottet blir mer långvarigt, får större global spridning eller om viruset får en stor utbredning igen efter en virusfri period kan de ekonomiska konsekvenserna bli större än väntat, både i Sverige och i omvärlden. Det kan inte uteslutas att återhämtningen tar längre tid än vad som antagits i prognosen och att länders produktionskapacitet påverkas negativt även på längre sikt. Utvecklingen kan också medföra att ekonomier blir mer sårbara för andra chocker.

4.1 Utsikterna i omvärlden 2020 och 2021

Världsekonomin vänder kraftigt nedåt

Utbrottet av det nya coronaviruset väntas få mycket stora konsekvenser för den globala ekonomin. De negativa ekonomiska effekterna av utbrottet har redan slagit igenom tydligt och den ekonomiska aktiviteten har fallit kraftigt i många länder.

För att begränsa smittspridningen har långtgående åtgärder vidtagits runt om i världen. Arbetsplatser, skolor och universitet har stängts ned. Förbud mot allmänna sammankomster och resor har införts. Vissa länder har även infört utgångsförbud.

Åtgärderna bedöms få mycket stora konsekvenser för den globala ekonomin. Efterfrågan på tjänster inom framför allt nöjes- och besöksnäringen har sjunkit kraftigt. Produktionsvolymerna sjunker när fabriker och andra närings-verksamheter håller stängt till följd av påförda restriktioner, sjukfrånvaro och uteblivna leveranser av insatsvaror. De finansiella marknaderna har reagerat kraftigt på utvecklingen, bl.a. med stora fall på världens börser. Det osäkra läget väntas dämpa investerings- och konsumtionsviljan. Världshandeln, som redan före virusutbrottet uppvisade den svagaste utvecklingen sedan finanskrisen, väntas minska.

En pandemi av det slag som nu pågår har inte inträffat tidigare i dagens globalt integrerade ekonomi och det är därför särskilt svårt att bedöma omfattningen av de ekonomiska konsekvenserna som den kan medföra. Det finns flera osäkerhetsfaktorer. Vissa är epidemiologiska och rör frågor om hur snabbt och i vilken omfattning viruset sprids. Andra avser vilka åtgärder mot smittspridningen som kommer att vidtas och hur omfattande och långvariga de blir. Det är även osäkert hur effektiva de finans- och penningpolitiska åtgärderna som nu vidtas är och hur snabbt ekonomin återhämtar sig när spridningen så småningom avtar. Prognosen utgår från antagandet att smittan sprids brett i Europa, USA och Asien. Vidare antas att de åtgärder som vidtas för att stoppa spridningen främst är på plats under första halvåret 2020.

De negativa ekonomiska konsekvenserna till följd av restriktioner och beteendeförändringar som syftar till att minska smittspridningen, syns redan tydligt runt om i världen. Realtidsindikatorer och publicerad månadsstatistik visar entydigt att den ekonomiska aktiviteten har fallit kraftigt den senaste tiden. Inköpschefsindex för euroområdet föll i mars 2020 till den lägsta nivå som uppmätts och nya ansökningar om arbetslöshetsunderstöd ökade rekordsnabbt i USA i slutet av mars.

Efter ett kraftigt fall under det första halvåret 2020 väntas den globala ekonomin successivt återhämta sig fr.o.m. andra halvåret 2020, för att sedan gradvis fortsätta att stiga under 2021 i takt med att den ekonomiska aktiviteten sakta återgår till det normala. Det väntas dock ta tid innan produktionen återhämtat sig till de nivåer som den låg på före nedgången. Resursutnyttjandet i omvärlden väntas bli lägre än normalt både 2020 och 2021.

Tabell 4.1 Nyckeltal internationella variabler

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
BNP, euroområdet	1,2	-5,0	3,0	3,5	3,5
BNP, USA	2,3	-3,5	3,5	3,5	3,0
BNP, Kina	6,2	0,0	9,0	6,0	5,5
BNP i världen, PPP-vägd ¹	2,9	-1,0	4,5	4,5	4,0
BNP i världen, KIX-vägd ²	2,0	-3,3	4,0	3,6	2,8
Svensk exportmarknad ³	2,5	-9,0	7,0	6,5	5,0
Inflation, euroområdet ⁴	1,2	0,7	1,0	1,4	1,8
Inflation, USA ⁵	1,8	1,4	2,1	2,3	2,3
Styrränta, euroområdet ⁶	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Styrränta, USA ⁶	2,3	0,5	0,3	0,5	0,9
Råoljepris ⁷	64,3	38,4	39,3	42	44,3

¹ BNP sammanvikt med köpkraftsjusterade BNP-vikter enligt Internationella valutafonden.² BNP sammanvikt med KIX-vikter, ett mått på respektive lands betydelse för svensk utrikeshandel. De senast beräknade vikterna används för 2020 och därefter skrivs de fram med trenden från de föregående fem åren.³ Den sammanvägda importen i de länder som Sverige exporterar till. Respektive lands vikt utgörs av dess andel i svensk varuexport.⁴ Harmoniserat konsumentprisindex (HIKP).⁵ Konsumentprisindex (KPI).⁶ Årsgenomsnitt, procent. Avser refinansräntan för euroområdet, dvs. den ränta som banker i euroområdet får betala för lån i en vecka från Europeiska centralbanken, och Federal funds ränta för USA.⁷ Brent, USD per fat.

Källor: Macrobond och egna beräkningar.

4.2 Tillväxtutsikterna för Sverige 2020 och 2021

Snabb nedgång i svensk ekonomi

Den ekonomiska aktiviteten i Sverige väntas minska kraftigt 2020 till följd av virusutbrottet (se tabell 4.2). Den inhemska efterfrågan väntas påverkas starkt av restriktioner och beteendeförändringar som syftar till att minska den inhemska smittspridningen. Samtidigt drabbas Sveriges exportinriktade industrier hårt av den globala efterfrågechocken. Produktionen i Sverige påverkas även mer direkt av nedstängningar, ökad frånvaro och störningar i globala värdekedjor. Därtill har oron på de finansiella marknaderna ökat och börser fallit kraftigt.

Sammantaget bedöms efterfrågan på svenska varor och tjänster minska kraftigt under det första halvåret 2020, för att sedan successivt återhämta sig. Resursutnyttjandet väntas bli betydligt lägre än normalt och svensk ekonomi bedöms vara i en lågkonjunktur både 2020 och 2021.

Tabell 4.2 Nyckeltal försörjningsbalansen

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
BNP	1,2	-4,0	3,5	3,4	3,1
BNP, kalenderkorrigerad	1,3	-4,2	3,3	3,4	3,3
Hushållens konsumtion	1,2	0,1	2,8	3,6	3,6
Offentlig konsumtion	0,4	0,6	-0,5	-0,3	-1,1
Fasta bruttoinvesteringar	-1,2	-10,7	5,5	5,2	5,0
Lagerinvesteringar ¹	-0,3	-1,0	1,0	0,0	0,0
Export	4,2	-6,0	6,2	5,0	4,1
Import	1,8	-5,4	6,7	4,0	3,4
BNP per invånare ²	0,2	-4,8	2,6	2,6	2,4
BNP i löpande pris	4,0	-2,9	5,1	5,2	5,2

Anm.: Fasta priser, referensår 2018, ej kalenderkorrigerade värden, om inte annat anges. Prognosen är baserad på de regelverk för skatter och transfereringar och de anslagsnivåer som har beslutats av riksdagen och som har föreslagits eller aviserats av regeringen.

¹ Bidrag till BNP-tillväxten, förändring i procent av BNP jämfört med föregående år.

² BNP per person i totala befolkningen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Hushållens konsumtion utvecklas svagt

Hushållskonsumtionen väntas falla kraftigt första halvåret 2020. Virusutbrottet innebär att efterfrågan på många tjänster som resor, nöjen och restaurangbesök minskar kraftigt. Dessutom minskar efterfrågan inom detaljhandeln. En ökad oro på de finansiella marknaderna i kombination med ett osäkert arbetsmarknadsläge bidrar också till en lägre konsumtion. I takt med att smittspridningen avtar och osäkerheten gradvis minskar väntas konsumtionen återigen stiga och tydligt förstärkas 2021 (se tabell 4.2).

Ökade statsbidrag understöder offentlig konsumtion

År 2020 väntas offentlig konsumtion fortsätta utvecklas svagt i ett historiskt perspektiv (se tabell 4.2). Minskad sysselsättning medför att kommunsektorns skatteintäkter ökar långsammare. Detta motverkas samtidigt av ökade statsbidrag till kommunsektorn. Sammantaget bidrar detta till att den offentliga konsumtionen 2020 utvecklas i linje med de senaste två åren. År 2021 antas de offentliga konsumtionsutgifterna utvecklas svagare än 2020. I enlighet med regeringens principer för prognoser om att endast beslutade och aviserade åtgärder är inlagda minskar statsbidragen jämfört med 2020 och vissa beslutade satsningar inom statlig verksamhet 2020 får inte någon förlängning 2021.

Kraftigt fall i investeringarna

Den förhöjda osäkerheten väntas leda till en betydande nedgång i investeringarna 2020 (se tabell 4.2). Det ovissa läget i kombination med allmänt dämpad efterfrågan bedöms leda till att företag skjuter upp sina investeringsbeslut, vilket medför en bred nedgång i näringslivets investeringar. Tillväxttakten i de offentliga investeringarna väntas samtidigt öka 2020, jämfört med 2019, främst till följd av ökade investeringar i infrastruktur. Sammantaget bedöms investeringarna falla kraftigt under första halvåret 2020 för att därefter gradvis återhämta sig i takt med att osäkerheten avtar. Investeringarna väntas därmed ge ett stort negativt bidrag till BNP-tillväxten 2020.

Svag utveckling av utrikeshandeln

Svensk utrikeshandel väntas försvagas påtagligt 2020 (se tabell 4.2). Både export och import påverkas av den globala nedgången och störningar i globala värdekedjor. Sveriges utrikeshandel består till stor del av insatsvaror som är särskilt känsliga för konjunktursvängningar. Störningar i värdekedjorna får även konsekvenser för tillverkningsindustrin, där delar av produktionen tillfälligt stängs ned till följd av brist på importerade insatsvaror. Även vissa åtgärder för att begränsa smittspridningen som flera länder har vidtagit, framför allt att stänga gränser och att införa reseförbud, väntas försvåra handeln med varor och tjänster. I takt med att omvärldsefterfrågan stiger väntas svensk utrikeshandel gradvis återhämta sig 2021.

Snabb försämring av arbetsmarknaden

Det plötsliga fallet i efterfrågan till följd av virusutbrottet väntas ge stora effekter på svensk arbetsmarknad. Sysselsättningen väntas falla kraftigt 2020 då många företag tvingas säga upp personal (se tabell 4.3). Regeringens åtgärder bedöms dock mildra detta. De branscher som bedöms drabbas hårdast av efterfrågefallet, baserat på uppgifter om varsel, är bl.a. hotell och restaurang och handel. Inom dessa branscher är en stor andel av personalen visstidsanställd, vilket väntas bidra till det stora fallet i sysselsättningen.

Tabell 4.3 Nyckeltal produktivitet och arbetsmarknad

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Produktivitet ¹	1,7	-1,9	1,8	2,3	1,2
Arbetade timmar ^{1, 2}	-0,3	-2,4	1,5	1,1	2,1
Medelarbetstid ^{1, 3}	-0,9	-0,8	0,9	-0,1	-0,1
Sysselsatta ⁴	0,7	-1,6	0,6	1,2	2,2
Sysselsättningsgrad ^{4, 5}	68,3	66,9	67	67,5	68,7
Arbetslöshet ^{4, 6}	6,8	9,0	9,0	8,4	7,0
Arbetskraft ⁴	1,1	0,8	0,6	0,5	0,6
Arbetskraftsdeltagande ^{4, 5}	73,3	73,5	73,6	73,7	73,8
Befolkning, total ⁷	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7
Befolkning, 15–74 år	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4

Anm.: Prognosen är baserad på de regelverk för skatter och transfereringar och de anslagsnivåer som har beslutats av riksdagen och som har föreslagits eller anslagsnivåer som har beslutats av riksdagen.

¹ Avser kalenderkorrigerade data.

² Enligt nationalräkenskaperna (NR).

³ Avser arbetade timmar per år enligt NR dividerat med årsmedeltal för antal sysselsatta enligt AKU.

⁴ Avser åldersgruppen 15–74 år.

⁵ Procent av befolkningen.

⁶ Procent av arbetskraften.

⁷ Utfall för 2019 är ett beräknat årsmedelvärde.

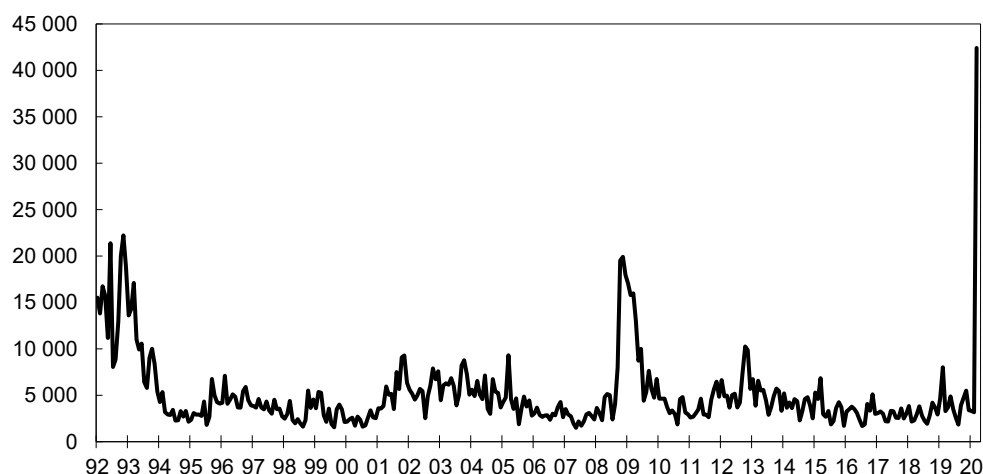
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Till följd av efterfrågefallet, produktionsstopp och att företag tvingas säga upp personal väntas många bli arbetslösa 2020 och arbetslösheten väntas stiga snabbt. Detta gäller bland både kvinnor och män. Indikatorer bekräftar den snabba arbetslöshetsuppgången. Exempelvis var antalet rapporterade varsel till Arbetsförmedlingen under mars 2020 de högsta som uppmätts (se diagram 4.1). Risken för att bli arbetslös är särskilt hög bland de grupper av personer som redan tidigare hade en svag förankring på arbetsmarknaden, bl.a. till följd av visstidsanställning. Det gäller t.ex. utom-europeiskt födda och personer som saknar gymnasial utbildning.

Då efterfrågan i svensk ekonomi väntas stiga fr.o.m. andra halvan av 2020 väntas även arbetsmarknaden återhämta sig något. Återhämtningen bedöms dock ske med en viss fördröjning, eftersom det bl.a. kan ta tid för företag att återanställa personal.

Diagram 4.1 Rapporterade varsel vid Arbetsförmedlingen

Antal personer berörda av varsel per månad



Källa: Arbetsförmedlingen.

Resursutnyttjandet minskar kraftigt 2020 till följd av virusutbrottet. Redan före utbrottet hade det börjat minska. Svensk ekonomi bedöms vara i en kraftig lågkonjunktur 2020 som mildras men kvarstår 2021 vilket återspeglas i ett negativt BNP-gap, dvs. den procentuella skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP (se tabell 4.4).

Tabell 4.4 Nyckeltal potentiella variabler

Procentuell förändring om inte annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
Potentiell BNP	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7
Potentiellt arbetade timmar	0,9	0,8	0,6	0,6	0,5
Potentiell produktivitet	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2
BNP-gap ¹	0,8	-5,2	-3,6	-1,9	-0,4
Timgap ¹	-0,1	-3,3	-2,4	-1,9	-0,4
Potentiell BNP, löpande priser ²	4,6	2,9	3,3	3,5	3,8

Anm.: Fasta priser, referensår 2018, kalenderkorrigerade värden, om inte annat anges. Med potentiell avses den nivå på respektive variabel som skulle uppnås vid ett balanserat konjunkturläge. Prognosen är baserad på de regelverk för skatter och transfereringar och de anslagsnivåer som har beslutats av riksdagen och som har föreslagits eller aviserats av regeringen.

¹ Skillnaden mellan den faktiska och potentiella nivån i respektive variabel i procent av den potentiella nivån.

² Beräknad som potentiell BNP till marknadspris (fasta priser, referensår 2018) multiplicerad med BNP-deflatorn, som är ett prisindex för producerade varor och tjänster.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Svagare löneökningstakt framöver

På grund av en ökad osäkerhet kopplad till virusutbrottet skjuts avtalsrörelsen upp till hösten 2020 och befintliga kollektivavtal förlängs. Det råder osäkerhet kring hur detta kommer att påverka löneökningstakten 2020.

I ett läge då resursutnyttjandet bedöms vara betydligt lägre än normalt med en stigande arbetslöshet och svag produktivitetsutveckling väntas lönerna 2020 och 2021 växa i något långsammare takt än tidigare år (se tabell 4.5).

Låg inflation

Inflationen, mätt med konsumentprisindex med fast bostadsränta (KPIF), väntas bli låg, framför allt under 2020. Terminspriser på el och råolja indikerar att energipriser kommer att verka återhållande på inflationen 2020. Även ett lågt resursutnyttjande både i Sverige och i omvärlden väntas dämpa inflationen.

Sammantaget väntas KPIF-inflationen dämpas kraftigt 2020 och understiga Riksbankens inflationsmål på 2 procent både 2020 och 2021 (se tabell 4.4). KPI-inflationen, som inkluderar effekten av ändrade bostadsräntor, väntas också bli låg 2020 och 2021.

Tabell 4.5 Nyckeltal löner och priser

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2019 om inte annat anges, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Timplön enligt KL ¹	2,6	2,2	2,4	2,6	2,8
Reallön ²	0,8	1,7	1,2	1,3	1,0
KPI ³	1,8	0,5	1,2	1,3	1,8
KPIF ⁴	1,7	0,5	1,5	1,6	1,8
KPIF exkl. energi	1,6	1,3	1,4	1,6	1,8

Anm.: Prognosen är baserad på de regelverk för skatter och transfereringar och de anslagsnivåer som har beslutats av riksdagen och som har föreslagits eller aviserats av regeringen.

¹ Nominell löneutveckling. År 2019 avser prognos.

² Reallön beräknas som timplön enligt konjunkturlönestatistiken korrigerad för prisförändringar enligt KPI.

³ Konsumentprisindex.

⁴ KPI med fast ränta.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och egna beräkningar.

Ökad oro på de finansiella marknaderna

Virusutbrottet har bidragit till ökad oro på de finansiella marknaderna, med stora fall på världens börser och lägre räntor både i omvärlden och i Sverige. Flera centralbanker, däribland Riksbanken, har försökt motverka de ekonomiska effekterna av virusutbrottet genom att bedriva en mer expansiv penningpolitik.

Riksbanken bedöms sänka styrräntan samt hålla den låg under en längre tid i syfte att stödja efterfrågeutvecklingen och i förlängningen inflationen. Den låga reporäntan och en upptrappning av köp av tillgångar, såsom statsobligationer, säkerställda obligationer och obligationer utgivna av icke-finansiella företag, bidrar till ett allmänt lågt ränteläge en tid framöver. Penningpolitiken väntas därmed vara fortsatt expansiv även 2020 och 2021 (se tabell 4.6). Kronan har försvagats i samband med den ökade marknadsturbulensen och väntas vara fortsatt svag 2020 och 2021.

Tabell 4.6 Nyckeltal finansiella variabler

Procent om inte annat anges, årsgenomsnitt. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Reporänta	-0,3	-0,1	-0,3	-0,5	-0,5
Statsobligationsränta 10 år	0,1	-0,2	-0,2	0,1	0,3
Statsobligationsränta 5 år	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	0,1
Växelkurs, kronindex KIX ¹	122,1	124,6	123,8	122,2	119,9
Växelkurs, SEK per EUR	10,6	10,9	10,9	10,8	10,6

¹ 18 november 1992=100.

Källor: Macrobond och egna beräkningar.

4.3 Osäkerhet i prognosen

Den ekonomiska utvecklingen som beskrivs ovan är regeringens huvudscenario. Det är dock viktigt att belysa faktorer som skulle kunna leda till en svagare eller starkare ekonomisk utveckling 2020 och 2021.

Det går i dagsläget inte att veta hur stora effekterna till följd av pandemin blir. Om den blir mer långvarig än väntat, får ännu större global spridning eller om viruset får en stor utbredning igen efter en virusfri period riskerar de negativa ekonomiska konsekvenserna att bli större, både för omvärlden och för Sverige. Om de kraftfulla restriktioner som införts i flera länder dessutom blir långvariga kan dessa i sig leda till en kraftigare nedgång i omvärldens efterfrågan. En mer långvarig smittspridning skulle dessutom kunna påverka länders produktionskapacitet även efter att restriktionerna upphört, t.ex. om leverans- och produktionskedjor förstörs av omfattande konkurser eller om sysselsättningen sjunker som en effekt av att människor förlorar förankringen på arbetsmarknaden. Sådana effekter kan medföra att ekonomin blir sårbar för fler chocker och att återhämtningen tar längre tid än vad som antas i prognosen. En långvarig smittspridning skulle också kunna påverka hushållens inkomster i än större utsträckning. En mer expansiv finans- och penningpolitik globalt kan samtidigt till viss del motverka de negativa effekterna.

Det ovissa läget har bidragit till en ökad osäkerhet i ekonomin, med stora rörelser på de finansiella marknaderna och betydande fall på världens börser. Osäkerheten kan i sin tur dämpa konsumtionen och minska investeringsviljan ytterligare. Det finns även risk för att tillgångs- och bostadspriser påverkas. De negativa ekonomiska effekterna kan, i kombination med ökad oro på finansiella marknader, också förstärka redan befintliga obalanser i ekonomin. Ett betydande prisfall på till t.ex. bostäder skulle ha negativa effekter för ekonomin som helhet.

En ytterligare osäkerhetsfaktor är vilka effekter den ekonomiska nedgången till följd av den pågående pandemin kommer att ha på världshandeln. Redan före utbrottet präglades världshandeln av spänningar. Handelskonflikten mellan USA och Kina har visserligen mildrats sedan hösten 2019, men det går inte att utesluta att den eskalerar igen. Om virusutbrottet leder till långvarigt stängda gränser eller ökad protektionism kan det innebära en svagare global tillväxt och därmed sämre utsikter för svensk export.

Konjunkturutvecklingen i omvärlden kan också bli starkare än väntat, t.ex. om effekterna av virusutbrottet blir mildare än förväntat och den globala tillförsikten förbättras i snabbare takt än väntat. En starkare ekonomisk utveckling i omvärlden skulle gynna svensk exportindustri.

Utöver smittspridningen finns även andra osäkerhetsfaktorer. Klimatförändringarna, extrema väderhändelser och förlust av biologisk mångfald utgör risker för den globala ekonomin eftersom de kan medföra stora kostnader för både enskilda och samhället. Även geopolitisk oro, t.ex. kopplad till konflikter i Mellanöstern, bidrar till osäkerhet för den globala ekonomin. Därtill har det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde försämrats över tid, vilket innebär att oförutsägbarheten har ökat. Vidare utgör finansiella obalanser som byggs upp under lång tid, t.ex. genom uppbyggnad av skulder och stigande tillgångspriser, en risk.

4.4 Utvecklingen 2022 och 2023

I detta avsnitt beskrivs ett huvudscenario för svensk ekonomi 2022 och 2023, under förutsättningen att inga nya störningar påverkar ekonomin. En utgångspunkt för scenariot är att BNP-utvecklingen på längre sikt bestäms av ekonomins utbudssida,

dvs. tillväxten i produktivitet och antalet arbetade timmar. Vidare innebär regeringens principer för prognoser att endast beslutade och aviserade förändringar av skatteregler och statens utgifter beaktas. På några års sikt antas också att kommunsektorn som helhet redovisar resultat i linje med god ekonomisk hushållning.

Prognoser är alltid förknippade med osäkerhet, och i rådande läge är denna osäkerhet betydligt större än normalt. Prognosen utgår från antagandet att smittan sprids brett i Europa, USA och Asien. Vidare antas att de åtgärder som vidtas i syfte att stoppa smittspridningen främst genomförs under första halvåret 2020. I prognosen antas också att de finans- och penningpolitiska åtgärder som nu vidtas runt om i världen lyckas förhindra att utbrottet leder till långsiktigt negativa ekonomiska effekter.

Konjunkturåterhämtning 2022 och 2023

Konjunkturåterhämtningen i spåren av virusutbrottet antas fortgå i omvärlden 2022 och 2023 och efterfrågan på svensk export väntas fortsätta att öka, men i avtagande takt. BNP-tillväxten i de länder som är viktiga för Sveriges utrikeshandel antas vara något högre än det historiska genomsnittet sedan 2000 (se tabell 4.1).

I Sverige antas konjunkturåterhämtningen ske i ungefär samma takt som en genomsnittlig återhämtning från tidigare kriser. Under 2022 och 2023 antas BNP-tillväxten öka snabbare än potentiell BNP, men resursutnyttjandet bedöms vara något lägre än balanserat under hela prognosperioden (se tabell 4.2 och tabell 4.4). Den offentliga konsumtionen antas minska, vilket är en följd av antagandet om oförändrade regler. Den minskande osäkerheten medför dock att både investeringarna och hushållskonsumtionen ökar snabbare än genomsnittet sedan 2000.

Även sysselsättningstillväxten antas tillta när återhämtningen syns alltmer på arbetsmarknaden 2022 och 2023 (se tabell 4.3). Det leder till att arbetslösheten faller. Sammantaget innebär detta att arbetade timmar växer betydligt snabbare än den genomsnittliga tillväxttakten sedan 2000, både 2022 och 2023.

Inflationstrycket bedöms vara fortsatt svagt, men stigande 2022 och 2023 (se tabell 4.5). Inflationen mätt med KPIF, dvs. KPI med fast bostadsränta, bedöms dock inte uppnå Riksbankens inflationsmål på 2 procent under hela prognosperioden. Riksbanken bedöms inte höja reporäntan förrän i slutet av 2023.

4.5 Alternativa scenarier

Det råder för närvarande stor osäkerhet kring de ekonomiska konsekvenserna av det nya coronaviruset. Virusutbrottet bedöms få både direkta och indirekta effekter på ekonomin. Den direkta ekonomiska effekten av viruset är att färre personer kan arbeta i samma utsträckning som de brukar vilket får en negativ inverkan på produktionen. Produktionsminskningen beror till viss del på att personer är frånvarande från arbete på grund av sjukdom eller stannar hemma från arbetet för att undvika smitta eller vårda anhöriga. Därutöver kan uteblivna insatsvaror till följd av störningar i produktionen orsaka ytterligare störningar i produktionen längre upp i värdekedjan. En viktig faktor för företagens möjligheter att upprätthålla sin produktion är därför möjligheten att hitta alternativ till nedstängda underleverantörer. Det är i nuläget svårt att uppskatta storleken på produktionsbortfallet eftersom det till stor del beror på olika faktorer, såsom hur snabbt viruset sprids i samhället och hur effektiv behandlingen av redan insjuknade är. En annan osäkerhetsfaktor är de ekonomiska konsekvenserna av de åtgärder som har vidtagits och som kan komma att vidtas framöver för att motverka smittspridningen. Samtidigt som åtgärderna bromsar smittspridning kan de också minska hushållens konsumtion och företagens

investeringar vilket kan dämpa produktionen ytterligare. Även risken för att bli smittad kan innebära att hushållen i högre utsträckning väljer att stanna hemma vilket i sin tur kan minska hushållens konsumtion. Förutom den direkta negativa effekten på BNP finns det också andra mer indirekta effekter av viruset. Sådana effekter handlar t.ex. om att osäkerheten om utvecklingen i sig håller tillbaka investerings- och konsumtionsviljan. Svårigheter att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av virusutbrottet har också lett till att osäkerheten på de finansiella marknaderna ökat, vilket riskerar att förstärka fallen i BNP både i Sverige och i omvärlden.

Eftersom det finns en osäkerhet kring effekterna av det nya coronaviruset analyseras två alternativa scenarier (se tabell 4.7).³ I scenario 1 antas virusutbrottet få samma negativa effekt på ekonomin 2020 som i huvudscenariot men återhämtningen av ekonomin antas ske i snabbare takt 2021. I scenario 2 antas virusutbrottet få en större negativ effekt på ekonomin under 2020 jämfört med prognosen i huvudscenariot samtidigt som den ekonomiska återhämtningen efter 2020 antas bli långsammare.

I scenario 1 antas ekonomin få en starkare utveckling 2021 jämfört med prognosen i huvudscenariot. Detta leder till att resursutnyttjandet i ekonomin blir något högre än i huvudscenariot. Som en konsekvens av detta blir inflationen därför något högre 2021. Sammantaget blir den offentliga sektorns finansiella sparande något högre 2021 än i huvudscenariot. Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld blir därmed något lägre.

I scenario 2 bidrar de direkta och indirekta negativa effekterna av virusutbrottet till att produktionen och BNP-tillväxten i Sverige faller mer 2020 än vad som antas i huvudscenariot. Detta leder till att resursutnyttjandet i Sverige blir mycket lägre jämfört med huvudscenariot, vilket får till följd att arbetslösheten blir högre och inflationstrycket i ekonomin blir lägre jämfört med huvudscenariot. Som en konsekvens av den lägre aktiviteten i ekonomin blir den offentliga sektorns finansiella sparande lägre än i huvudscenariot, främst till följd av lägre inkomster från skatter men också i viss mån på grund av ökade offentliga utgifter när arbetslösheten stiger. De försämrade offentliga finanserna antas finansieras med lån vilket tillsammans med en lägre BNP får till följd att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP ökar.

³ Utgångspunkten för bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna är analyser genomförda med hjälp av SELMA vilken är en allmän jämviktsmodell som utarbetats av Konjunkturinstitutet baserat på etablerad ekonomisk teori. För en längre beskrivning av SELMA se SELMA – Technical documentation (Konjunkturinstitutet 2019).

Tabell 4.7 Alternativa scenarier

Procentuell förändring om inget annat anges. Scenario 1: starkare återhämtning. Scenario 2: djupare och längre kris. Utfall 2019 och prognos enligt huvudscenario i fet stil för respektive variabel utifrån tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer¹

	2019	2020	2021
BNP²	1,3	-4,2	3,3
Scenario 1: Starkare återhämtning	1,3	-4,2	5,2
Scenario 2: Djupare och längre kris	1,3	-10	4,0
BNP-gap³	0,8	-5,2	-3,6
Scenario 1: Starkare återhämtning	0,8	-5,2	-1,8
Scenario 2: Djupare och längre kris	0,8	-11	-9,0
KPIF⁴	1,7	0,5	1,5
Scenario 1: Starkare återhämtning	1,7	0,5	1,7
Scenario 2: Djupare och längre kris	1,7	-1,3	-0,5
Arbetslöshet⁵	6,8	9,0	9,0
Scenario 1: Starkare återhämtning	6,8	9,0	7,5
Scenario 2: Djupare och längre kris	6,8	13,5	13,0
Styrränta⁵	-0,3	-0,1	-0,3
Scenario 1: Starkare återhämtning	-0,3	-0,1	0,1
Scenario 2: Djupare och längre kris	-0,3	-0,5	-0,5
Finansiellt sparande⁶	0,4	-3,8	-1,4
Scenario 1: Starkare återhämtning	0,4	-3,8	0,0
Scenario 2: Djupare och längre kris	0,4	-9,0	-7,0
Maastrichtskulden⁶	35,1	39,9	38,3
Scenario 1: Starkare återhämtning	35,1	39,9	36,0
Scenario 2: Djupare och längre kris	35,1	49,0	53,0

¹ I alternativscenarierna har hänsyn även tagits till kompletterande penningpolitiska åtgärder.

² Kalenderkorrigerade värden.

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

⁴ Årsgenomsnitt.

⁵ Procent.

⁶ Procent av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån, Riksbanken och egna beräkningar.

4.6 Prognosrevideringar

I detta avsnitt redovisas de prognosrevideringar som gjorts jämfört med prognosen i budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1).

Utbrottet av det nya coronaviruset bedöms få stora negativa effekter på ekonomin, vilket medför en tydlig nedrevidering av prognosen för BNP-tillväxten 2020 jämfört med budgetpropositionen (se tabell 4.8). Fallande efterfrågan på tjänster, i kombination med en ökad osäkerhet, medför att hushållens konsumtion har reviderats ned 2020. Den offentliga konsumtionen bedöms samtidigt växa snabbare 2020 än i budgetpropositionen. Den ökade osäkerheten bidrar vidare till en nedgång i investeringarna, som har reviderats ned kraftigt 2020. Omfattande störningar i globala värdekedjor till följd av virusutbrottet och en betydligt lägre omvärldsefterfrågan innebär att både exporten och importen bedöms minska och utvecklas betydligt svagare än i budgetpropositionen.

Tillväxten i potentiell BNP har reviderats ned 2020–2022 jämfört med prognosen i budgetpropositionen. Det beror dels på att utvecklingen av medelarbetstiden och därmed arbetade timmar har varit svagare än väntat, dels på att det bedöms ta något längre tid för produktivitetstillväxten att återhämta sig efter flera år med relativt svag utveckling. Till följd av att BNP-tillväxten har reviderats ned bedöms resursutnyttjandet i svensk ekonomi vara betydligt lägre jämfört med budgetpropositionen.

Sjunkande efterfrågan i ekonomin till följd av virusutbrottet påverkar även arbetsmarknadsutvecklingen negativt. Sysselsättningen har reviderats ned och bedöms minska 2020. Arbetskraften utvecklades starkt 2019 och under inledningen 2020. Utvecklingen bedöms vara fortsatt stark under 2020 har därför reviderats upp. Arbetslösheten bedöms därmed bli tydligt högre än i budgetpropositionen.

Det låga resursutnyttjandet väntas också leda till en mer dämpad löneutveckling. Timlönerna bedöms därmed utvecklas svagare jämfört med bedömningen i budgetpropositionen.

KPIF-inflationen har reviderats ned tydligt jämfört med budgetpropositionen, till följd av att energipriserna väntas utvecklas betydligt svagare och att resursutnyttjandet bedöms bli lägre. Ränteprognosen har reviderats ned eftersom Riksbanken väntas föra en mer expansiv penningpolitik. Även KPI-inflationen har därför reviderats ned jämfört med budgetpropositionen.

Tabell 4.8 Jämförelse mellan regeringens prognoser

Procentuell förändring om inte annat anges. Siffrorna inom parentes avser prognosen från budgetpropositionen för 2020

	2019		2020		2021		2022	
BNP	1,2	(1,4)	-4,0	(1,4)	3,5	(1,8)	3,4	(1,9)
Potentiell BNP ^{1,2}	1,9	(1,8)	1,8	(1,9)	1,7	(1,9)	1,7	(2,0)
BNP-gap ³	0,8	(0,9)	-5,2	(0,2)	-3,6	(0,0)	-1,9	(0,0)
Arbetslöshet ^{4,5}	6,8	(6,3)	9,0	(6,4)	9,0	(6,4)	8,4	(6,5)
Sysselsatta ⁴	0,7	(0,8)	-1,6	(0,4)	0,6	(0,6)	1,2	(0,6)
Arbetskraft ⁴	1,1,	(0,8)	0,8	(0,4)	0,6	(0,7)	0,5	(0,6)
Arbetade timmar ²	-0,3	(1,1)	-2,4	(0,3)	1,5	(0,3)	1,1	(0,5)
Timlön ⁶	2,6	(2,6)	2,2	(2,8)	2,4	(3,0)	2,6	(3,1)
KPI ⁷	1,8	(1,9)	0,5	(1,7)	1,2	(2,1)	1,3	(2,3)
KPIF ⁷	1,7	(1,7)	0,5	(1,6)	1,5	(1,8)	1,6	(2,0)
Reporänta ⁸	-0,3	(-0,3)	-0,1	(-0,3)	-0,3	(-0,2)	-0,5	(0,0)

Anm.: Prognosen är baserad på de regelverk för skatter och transfereringssystem och de anslagsnivåer som har beslutats av riksdagen och som har föreslagits eller aviseras av regeringen.

¹ Avser marknadspris.

² Kalenderkorrigerad.

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

⁴ Avser åldersgruppen 15–74 år.

⁵ Procent av arbetskraften.

⁶ Timlön enligt konjunkturlönestatistiken.

⁷ Årsgenomsnitt.

⁸ Procent, årsgenomsnitt.

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

4.7 Utvecklingen enligt andra bedömare

I detta avsnitt jämförs regeringens prognoser för vissa centrala makroekonomiska variabler med prognoser gjorda av Konjunkturinstitutet, Riksbanken, Europeiska kommissionen och Ekonomistyrningsverket. Det är viktigt att komma ihåg att

prognoser publiceras vid olika tidpunkter, vilket gör att prognosmakare inte alltid har tillgång till samma informationsmängd. Detta försvårar prognosjämförelser vilket är särskilt tydligt under rådande omständigheter med ett snabbt händelseförlopp kopplat till virusutbrottet.

Regeringens prognos för BNP-tillväxten är något svagare än Konjunkturinstitutets bedömning 2020 (se tabell 4.9). För 2021 är regeringens prognos i linje med Konjunkturinstitutet. Jämfört med andra bedömare är regeringens prognos för BNP-tillväxten mycket lägre. Framför allt beror skillnaderna på att prognoserna från övriga bedömare gjordes innan eller i ett tidigare skede av virusspridningen.

Skillnaden mellan regeringens och Konjunkturinstitutets prognos för arbetslösheten 2020 och 2021 bedöms som liten även om det finns en viss skillnad 2020. Jämfört med andra bedömare är regeringens prognos för arbetslösheten markant högre. Skillnaderna beror framför allt på att prognoserna från övriga bedömare gjordes innan eller i ett tidigare skede av virusspridningen.

Regeringens och Konjunkturinstitutets prognoser för inflationen mätt med harmoniserat konsumentprisindex (HIKP) är lägre än övriga bedömares. Skillnaden kan bero dels på att prognoserna från övriga bedömare gjordes innan eller i ett tidigare skede av virusspridningen, dels på att prognoserna från övriga bedömare gjordes innan publiceringen av utfallet för januari 2020 som var särskilt lågt.

Regeringens prognos för resursutnyttjandet mätt med BNP-gapet är något mer negativ än Konjunkturinstitutets bedömning, men både regeringen och Konjunkturinstitutet bedömer att lågkonjunkturen blir ungefär lika djup som under finanskrisen.

Tabell 4.9 Jämförelse mellan olika bedömares prognoser

Procentuell förändring om inte annat anges

	2020	2021
BNP¹		
Regeringen	-4,0	3,5
Konjunkturinstitutet	-3,2	3,5
Europeiska kommissionen	1,2	1,5
Riksbanken	1,3	1,8
Ekonomistyrningsverket	0,6	2,0
Arbetslöshet²		
Regeringen	9,0	9,0
Konjunkturinstitutet	8,7	8,9
Europeiska kommissionen	7,1	7,2
Riksbanken	7,0	7,1
Ekonomistyrningsverket	7,4	7,2
Inflation³		
Regeringen	0,5/0,6	1,2/1,3
Konjunkturinstitutet	0,5/0,7	1,3/1,3
Europeiska kommissionen	/1,4	/1,6
Riksbanken	1,4/1,4	1,8/1,7
Ekonomistyrningsverket	0,8/	1,7/
BNP-gap⁴		
Regeringen	-5,2	-3,6
Konjunkturinstitutet	-4,6	-3,0
Europeiska kommissionen	-0,6	-0,9
Riksbanken	0,2	0,1
Ekonomistyrningsverket		

Anm.: Publiceringsdatum är för regeringen 2020-04-15, Konjunkturinstitutet 2020-04-01, Europeiska kommissionen 2019-11-07 för arbetslöshet och BNP-gap samt 2020-02-13 för BNP och HIKP, Riksbanken 2020-02-12 och Ekonomistyrningsverket 2020-03-24.

¹ Fasta priser, ej kalenderkorrigerade värden.

² Procent av arbetskraften, 15–74 år.

³ Årsgenomsnitt, KPI/HIKP.

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

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

4.8 Utvärdering av prognoser för den makroekonomiska utvecklingen

I detta avsnitt utvärderas regeringens prognoser för Sveriges BNP-tillväxt, arbetslöshet och inflation som redovisats i budgetpropositionerna och de ekonomiska vårpropositionerna 1994–2019 för prognosåren 1994–2019. Prognoserna utvärderas i förhållande till prognoser gjorda av andra bedömare.

För systematiska prognosfel i form av genomsnittliga över- eller underskattningar används ofta den engelska termen bias. Genom att skatta en bedömares genomsnittliga prognosfel kan hypotesen att dess prognoser inte har någon bias testas. I avsnittet används bedömares medelprognosfel som utvärderingsmått. Medelprognosfelet skattas för enskilda bedömare som bedömarens genomsnittliga prognosfel för

perioden 1994–2019. Ett prognosfel är här definierat som utfallet minus prognosen. Ett positivt prognosfel relaterar därför till en underskattning av utfallet.

I tabell 4.10 visas de olika bedömarnas medelprognosfel och uppgifter om antalet observationer för prognoser för BNP-tillväxten. Medelprognosfel som är statistiskt signifikanta är markerade med en asterisk.

Tabell 4.10 Medelprognosfel för prognoser för BNP-tillväxt

Medelprognosfel (MPF) för prognoser för BNP-tillväxten 1994–2019 och antal observationer (N)

	Samma år som utfallet MPF	Samma år som utfallet N	Året före utfallet MPF	Året före utfallet N
Regeringen	0,29	52	-0,07	50
Konjunkturinstitutet	0,24	109	-0,17	104
Riksbanken	0,17	118	-0,15	112
HUI Research AB	0,31	103	0,03	99
LO	0,24	52	0,13	50
Svenskt Näringsliv	0,56*	81	0,36	78
Handelsbanken	0,28	89	-0,01	85
SEB	0,2	98	0,01	94
Nordea	0,38*	96	0,08	93
Swedbank	0,12	64	0,03	60

Anm.: Asterisk indikerar signifikans på 10 procents nivå. Signifikansnivån 10 procent används för att värna om testets styrka, se Finansdepartementets promemoria Utvärdering av makroekonomiska prognoser 2014, som publicerats på www.regeringen.se i anslutning till 2014 års ekonomiska vårproposition. Ett signifikant medelprognosfel kan tolkas som att det är 10 procents sannolikhet eller mindre (dvs. en förhållandevis liten sannolikhet) att få det erhållna medelprognosfelet om det inte skulle finnas någon bias. Prognosfelet är här definierat som utfallet minus prognosen. Ett positivt medelprognosfel relaterar därför till en underskattning.

Källor: Konjunkturinstitutet, Riksbanken, HUI Research AB, Landsorganisationen (LO), Svenskt Näringsliv, Handelsbanken, Skandinaviska Enskilda Banken (SEB), Nordea, Swedbank och egna beräkningar.

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

I tabell 4.11 visas de olika bedömarnas medelprognosfel och uppgifter om antalet observationer för prognoser för inflationen mätt som förändringen i KPI. Medelprognosfel som är statistiskt signifikanta är markerade med en asterisk.

Tabell 4.11 Medelprognosfel för prognoser för inflationen (KPI)

Medelprognosfel (MPF) för prognoser för inflationen (KPI) 1994–2019 och antal observationer (N)

	Samma år som utfallet MPF	Samma år som utfallet N	Året före utfallet MPF	Året före utfallet N
Regeringen	-0,11*	52	-0,49*	50
Konjunkturinstitutet	-0,12*	109	-0,43*	104
Riksbanken	-0,16*	127	-0,74*	121
HUI Research AB	-0,27*	103	-0,62*	99
LO	-0,06	51	-0,40*	49
Svenskt Näringsliv	-0,20*	81	-0,62*	77
Handelsbanken	-0,25*	89	-0,84*	85
SEB	-0,18*	98	-0,59*	94
Nordea	-0,17*	96	-0,65*	93
Swedbank	-0,13*	64	-0,64*	60

Anm.: Asterisk indikerar signifikans på 10 procents nivå. Signifikansnivån 10 procent används för att värna om testets styrka, se Finansdepartementets promemoria Utvärdering av makroekonomiska prognoser 2014, som publicerats på www.regeringen.se i anslutning till 2014 års ekonomiska vårproposition. Ett signifikant medelprognosfel kan tolkas som att det är 10 procents sannolikhet eller mindre (dvs. en förhållandevis liten sannolikhet) att få det erhållna medelprognosfelet om det inte skulle finnas någon bias. Prognosfelet är här definierat som utfallet minus prognosen. Ett positivt medelprognosfel relaterar därför till en underskattning.

Källor: Konjunkturinstitutet, Riksbanken, HUI Research AB, Landsorganisationen (LO), Svenskt Näringsliv, Handelsbanken, Skandinaviska Enskilda Banken (SEB), Nordea, Swedbank och egna beräkningar.

Tabell 4.11 påvisar signifikant bias i regeringens prognoser för inflationen både för prognoser gjorda samma år som utfallet och prognoser gjorda året före utfallet. Detta överensstämmer med resultaten för övriga bedömare. Prognosfelen för samtliga bedömare är negativa både för prognoser gjorda samma år som utfallet och prognoser gjorda före utfallet. Regeringen, liksom övriga bedömare, har därmed i genomsnitt överskattat inflationen för utvärderingsperioden. Medelprognosfelen för huvuddelen av bedömarna är signifikanta vid 10 procents signifikansnivå.

I tabell 4.12 visas de olika bedömarnas medelprognosfel och uppgifter om antalet observationer för prognoser för arbetslösheten. Medelprognosfel som är statistiskt signifikanta är markerade med en asterisk. Utvärderingen påvisar ingen signifikant bias i regeringens prognoser för arbetslösheten gjorda samma år som utfallet eller året före utfallet. Regeringens medelprognosfel är positiva för prognoser gjorda samma år som utfallet och året före utfallet. Regeringen har alltså i genomsnitt underskattat arbetslösheten. Inget av medelprognosfelen för regeringen, eller för huvuddelen av bedömarna, är dock signifikant skilda från noll vid 10 procents signifikansnivå.

Tabell 4.12 Medelprognosfel för prognoser för arbetslösheten

Medelprognosfel (MPF) för prognoser för arbetslösheten 1994–2019 och antal observationer (N)

	Samma år som utfallet MPF	Samma år som utfallet N	Året före utfallet MPF	Året före utfallet N
Regeringen	0,02	49	0,2	45
Konjunkturinstitutet	-0,02	102	0,09	92
Riksbanken	-0,04	110	-0,04	100
HUI Research AB	-0,01	97	0,03	90
LO	0,01	49	0,09	42
Svenskt Näringsliv	-0,09*	78	-0,1	70
Handelsbanken	-0,02	84	-0,07	77
SEB	0,02	93	0,1	85
Nordea	-0,01	92	0,06	86
Swedbank	-0,11*	59	-0,26	53

Anm.: Asterisk indikerar signifikans på 10 procents nivå. Signifikansnivån 10 procent används för att värna om testets styrka, se Finansdepartementets promemoria Utvärdering av makroekonomiska prognoser 2014, som publicerats på www.regeringen.se i anslutning till 2014 års ekonomiska vårproposition. Ett signifikant medelprognosfel kan tolkas som att det är 10 procents sannolikhet eller mindre (dvs. en förhållandevis liten sannolikhet) att få det erhållna medelprognosfelet om det inte skulle finnas någon bias. Prognosfelet är här definierat som utfallet minus prognosen. Ett positivt medelprognosfel relaterar därför till en underskattning.

Källor: Konjunkturinstitutet, Riksbanken, HUI Research AB, Landsorganisationen (LO), Svenskt Näringsliv, Handelsbanken, Skandinaviska Enskilda Banken (SEB), Nordea, Swedbank och egna beräkningar.

5 De budgetpolitiska målen

I detta avsnitt följer regeringen upp de budgetpolitiska målen och bedömer en ny nivå på utgiftstaket för 2023.

De budgetpolitiska målen skapar förutsättningar för att andra politiska mål ska uppnås på ett sätt som är offentligfinansiellt hållbart på både kort och lång sikt. De budgetpolitiska målen består av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande (överskottsmålet), ett utgiftstak för staten, ett kommunalt balanskrav och ett skuldankare. Uppföljningen av målen sker enligt de metoder som anges i skrivelsen Ramverket för finanspolitiken (skr. 2017/18:207).

Sammanfattning

- Med anledning av utbrottet av det nya coronaviruset bedrivs nu en expansiv finanspolitik för att dämpa de akuta ekonomiska effekterna som utbrottet medfört. Ramverket för finanspolitiken anger uttryckligen att det kan vara motiverat att bedriva en aktiv finanspolitik som försvagar sparandet av stabiliseringspolitiska skäl. Det betyder att även en aktiv finanspolitik som leder till en tydlig avvikelse från överskottsmålet innevarande år är förenlig med ramverket.
- Regeringen bedömer att det föreligger en tydlig avvikelse från överskottsmålet, men att denna avvikelse är motiverad av stabiliseringspolitiska skäl.
- Den offentliga sektorns strukturella sparande bedöms, givet att prognosen inte innefattar några ytterligare framtida finanspolitiska regel- eller anslagsändringar, återgå till målnivån inom prognosperioden. Denna bedömning är dock behäftad med stor osäkerhet.
- Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2020 att den redan fastställda nivån på utgiftstaket för 2020 ska höjas av finanspolitiskt motiverade skäl.
- Bruttoskuldens andel av BNP bedöms vara inom skuldankarets toleransintervall.
- Regeringen bedömer att utgiftstaket för 2023 bör uppgå till 1 540 miljarder kronor. Det är en ökning med 38 miljarder kronor jämfört med 2022.
- Givet den information som regeringen har i detta läge bedöms kommunsektorn som helhet klara balanskravet under prognosperioden.

5.1 Uppföljning av målet för det finansiella sparandet

Målnivån för det finansiella sparandet (överskottsmålet) anger att sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt ska motsvara en tredjedels procent av bruttonationalprodukten (BNP) över en konjunkturcykel. Det strukturella sparandet innevarande och nästkommande år används för att bedöma måluppfyllelsen i förhållande till överskottsmålet i ett framåtblickande perspektiv. För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts och för att upptäcka systematiska avvikelser används ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Det bakåtblickande genomsnittet ska dock inte styra finanspolitiken på kort sikt.

För att dämpa konjunkturedgången bedriver regeringen en expansiv finanspolitik där den aktiva finanspolitiken försvagar det strukturella sparandet. Regeringen bedömer att det föreligger en tydlig avvikelse från överskottsmålet, men att denna avvikelse är

motiverad av stabiliseringspolitiska skäl med anledning av de ekonomiska effekterna av utbrottet av det nya coronaviruset. Ramverket anger uttryckligen att det kan vara motiverat att bedriva en aktiv finanspolitik som försvagar sparandet av stabiliseringspolitiska skäl. Det betyder att även om finanspolitiken leder till en tydlig avvikelse från överskottsmålet innevarande år är politiken förenlig med det finanspolitiska ramverket. Om en målavvikelse konstateras ska dock regeringen redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Regeringen bedömer i dagsläget att en återgång till målet kan inledas när resursutnyttjandet stabiliserats. Givet att prognosen inte innefattar några ytterligare framtida finanspolitiska regel- eller anslagsändringar är sparandet i nivå med målet redan 2021, men denna bedömning är behäftad med stor osäkerhet.

Tabell 5.1 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP om inte annat anges. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Finansiellt sparande	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5
Bakåtblickande åttaårssnitt	-0,1				
Strukturellt sparande ¹	0,4	-0,9	0,6	1,2	1,7

¹ Andel av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

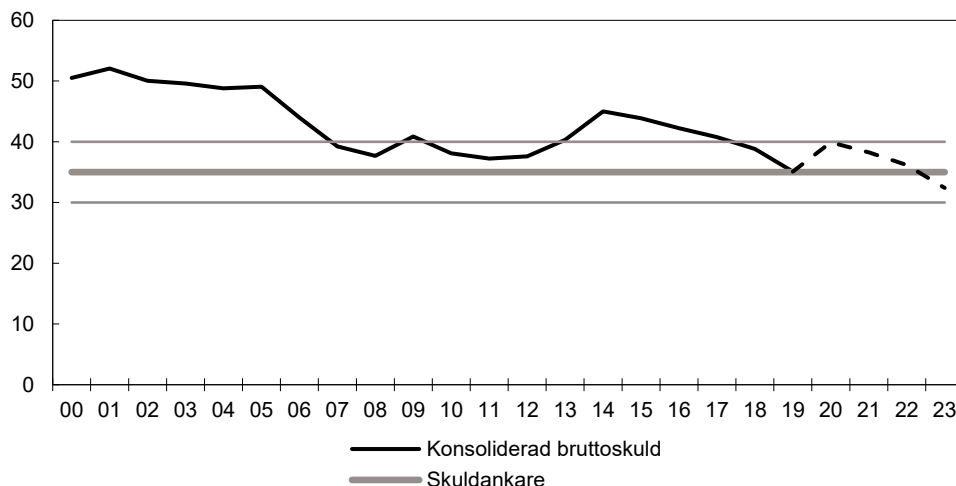
Det bakåtblickande genomsnittet av det finansiella sparandet för 2012–2019 bedöms ligga under målnivån. Sparandet har dock gradvis stigit under perioden.

5.2 Uppföljning av skuldankaret

Enligt det finanspolitiska ramverket ska regeringen i den ekonomiska vårpropositionen årligen redogöra för utvecklingen av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Om denna skuld avviker från skuldankaret, dvs. 35 procent av BNP, med mer än 5 procent av BNP, enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller det följande budgetåret i den ekonomiska vårpropositionen, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen lämnas. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera denna. Bruttoskuldens andel av BNP bedöms 2020 ligga precis inom skuldankarets toleransintervall (se diagram 5.1 och avsnitt 9.5). I nuvarande prognos, som endast bygger på den finanspolitik som aviserats eller beslutats fram t.o.m. denna proposition, väntas bruttoskulden minska längre fram under prognosperioden och uppgå till strax över 32 procent av BNP 2023.

Diagram 5.1 Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5.3 Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstakets nivå för 2023

Uppföljning av utgiftstaket

I propositionen Vårändringsbudget för 2020 föreslår regeringen att den redan fastställda nivån på utgiftstaket för 2020 ska höjas av finanspolitiskt motiverade skäl (prop. 2019/20:99). Regeringen anser att de mycket allvarliga samhällsekonomiska konsekvenserna av det nya coronavirusets utbrott utgör skäl för stabiliseringspolitiska åtgärder i en omfattning som inte rymms under den av riksdagen fastställda nivån på utgiftstaket för 2020 och att det därför är motiverat att höja nivån av finanspolitiska skäl. Givet den allvarliga situationen och osäkerheten anser regeringen att det är motiverat att höja utgiftstaket 2020 till en nivå som inte riskerar att begränsa handlingsfriheten att vidta nödvändiga åtgärder senare under året.

Riksdagen har tidigare (prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:FiU1, rskr. 2019/20:59) fastställt utgiftstaken för 2021 samt 2022. Budgeteringsmarginalen under dessa tak är även med de åtgärder som hittills vidtagits över de miniminivåer som uttalas i skrivelsen Ramverket för finanspolitiken. Det går dock inte att utesluta att ett mer utdraget krisförlopp skulle kunna föranleda behov av större förändringar både på inkomst- och utgiftssidan i statens budget. Av regleringen i 11 kap. 18 § riksdagsordningen följer att ett förslag om ändrad nivå på utgiftstaket för kommande år ska lämnas i budgetpropositionen.

Regeringen följer utvecklingen noggrant och i samband med budgetpropositionen kommer möjligheterna vara bättre att bedöma hur krisen kommer att påverka samhällsekonomin 2021 och 2022. Regeringen kan därför, om det bedöms nödvändigt, komma att återkomma till utgiftstakens nivåer för 2021 samt 2022 i budgetpropositionen för 2021.

Det finns inga formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra en redan fastställd nivå på utgiftstaket. Samtidigt är det en åtgärd som bara bör tillgripas i ytterst sällsynta fall. För att utgiftstaket ska kunna främja en kontrollerad utgiftsutveckling och vara ett stöd för att uppnå överskottsmålet och långsiktigt hållbara finanser är det en grundläggande förutsättning att takets nivå i normala fall inte ändras.

Tabell 5.2 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak

Miljarder kronor om inte annat anges

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ursprungligt beslutade nivåer på utgiftstaket	1 018	1 050	1 074	1 093	1 103	1 123	1 167	1 210	1 332	1 392	1 471	1 430	1 502
Teknisk justering ¹	6	13	10	2	4	2	7	12	5	10	9	4	
Reell justering ²						33	41	52		-51	262	9	
Slutgiltiga nivåer på utgiftstaket ³	1 024	1 063	1 084	1 095	1 107	1 158	1 215	1 274	1 337	1 351	1 742	1 443	1 502
Årlig nominell förändring av utgiftstaket vid respektive riksdagsbeslut ⁴	30	30	20	10	10	51	46	58	58	14	391	51	59
Takbegränsade utgifter	986	989	1 022	1 067	1 096	1 135	1 184	1 229	1 282	1 308	1 442	1 407	1 429
Budgeteringsmarginal	38	74	62	28	11	23	31	45	55	43	300	36	73
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	3,9	7,5	6,0	2,6	1,0	2,0	2,6	3,6	4,3	3,3	20,8	2,5	5,1

¹ De tekniska justeringar som redovisas här är de ackumulerade tekniska justeringarna för respektive år.² Finanspolitiskt motiverade justeringar av utgiftstakets nivåer kan enligt praxis göras av en ny regering. Dessa justeringar medför en reell förändring av utgiftstakets begränsande effekt på de takbegränsade utgifterna. De reella justeringar som redovisas här är de ackumulerade reella justeringarna för respektive år.³ Den slutgiltiga nivån på utgiftstaket är summan av den ursprungliga nivån och eventuella tekniska och reella justeringar.⁴ Förändring av utgiftstakets nivå jämfört med föregående år vid det tillfälle nivån för respektive år beslutades av riksdagen. Notera att beloppen i denna rad avviker från förändringen mellan åren för de ursprungligt beslutade nivåerna på utgiftstaket (rad 1) eftersom fastställda nivåer regelbundet justeras av tekniska skäl.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Bedömning av utgiftstakets nivå för 2023

Regeringens bedömning: För 2023 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 540 miljarder kronor.

Skälen för regeringens bedömning

Enligt budgetlagen (2011:203) är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Det är samtidigt praxis att regeringen redan i den ekonomiska vårpropositionen redovisar sin bedömning av utgiftstakets nivå för detta år. Regeringen redovisar i det följande sin bedömning av utgiftstakets nivå för 2023. Bedömningen görs med utgångspunkt i de bestämningsfaktorer som redovisas i skrivelsen Ramverket för finanspolitiken.

Utgiftstaket i förhållande till överskottsmålet

De takbegränsade utgifterna beräknas uppgå till 1 439 miljarder kronor 2023. I förhållande till den bedömda nivån på utgiftstaket för 2023 på 1 540 miljarder kronor kan de takbegränsade utgifterna därmed öka med maximalt 101 miljarder kronor. Samtidigt bör motsvarande minst 22 miljarder kronor lämnas obudgeterat under utgiftstaket i budgetpropositionen för 2023 som en buffert för oförutsedda händelser under budgetåret, i enlighet med riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek. I budgetpropositionen för 2023 bör därmed de takbegränsade utgifterna för 2023 som mest uppgå till 1 518 miljarder kronor. Det betyder att den bedömda nivån på utgiftstaket för 2023 medger att de takbegränsade utgifterna för 2023 t.o.m. budgetpropositionen för 2023 som mest kan bli 80 miljarder kronor högre än i nuvarande bedömning. Detta utrymme för möjliga utgiftsökningar motsvarar ca 1,4 procent av BNP. Att det finns ett ledigt utrymme under utgiftstaket betyder dock inte i sig att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Reformerna på utgiftssidan kan genomföras efter avstämning mot överskottsmålet med hänsyn tagen till eventuella inkomstförändringar.

De takbegränsade utgifterna kan av flera skäl komma att bli högre och budgeteringsmarginalen i motsvarande utsträckning mindre än enligt den aktuella utgiftsprognosen, exempelvis till följd av makroekonomiska förändringar, såsom högre inflation, oförutsedda volymökningar i transfereringssystemen eller beslut om reformer. Om budgeteringsmarginalen delvis tas i anspråk för nya reformer, eller oförutsedda volymökningar i de statliga transfereringssystemen, försämrar normalt det strukturella sparandet. Om budgeteringsmarginalen delvis tas i anspråk för utgiftsökningar till följd av makroekonomiska förändringar påverkas i många fall inte möjligheten att uppnå överskottsmålet.

Tabell 5.3 Utgiftstak och takbegränsade utgifter

Milljarder kronor om inte annat anges

	2020	2021	2022	2023
Av riksdagen beslutade nivåer på utgiftstaket	1 392	1 443	1 502	
Regeringens bedömning av nivå på utgiftstaket ¹	1 742			1 540
Utgiftstak, procent av BNP	35,7	28,1	27,8	27,1
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	33,9	27,1	27,3	27,0
Utgiftstak, fasta priser ²	1 680	1 369	1 398	1 400
Takbegränsade utgifter	1 442	1 407	1 429	1 439
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	29,5	27,4	26,5	25,3
Takbegränsade utgifter, fasta priser ³	1 390	1 335	1 330	1 307
Budgeteringsmarginal	300	36	73	101
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	20,8	2,5	5,1	7,0
Budgeteringsmarginal, procent av BNP	6,2	0,7	1,4	1,8
Finansiellt sparande, procent av BNP	-3,8	-1,4	0,1	1,5
Strukturellt sparande, procent av BNP	-0,9	0,6	1,2	1,7
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	52,6	50,2	48,7	47,2

¹ Regeringens förslag till nivå på utgiftstaket 2020 i propositionen Vårändringsbudget för 2020.

² Beräkningen i fasta priser är utförd med en schabloniserad metod. Utgifter motsvarande andelen transfereringsanslag (känsliga för förändringar i volymer och makroekonomiska förutsättningar) är omräknade med implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter, utgifter motsvarande andelen förvaltningsanslag (pris- och löneomräknade anslag) är omräknade med implicitprisindex för statliga konsumtionsutgifter och utgifter motsvarande andelen anslag som inte är indexerade är omräknade med prisindex för BNP. 1 procent av de takbegränsade utgifterna, motsvarande riktlinjen för budgeteringsmarginalens storlek för innevarande år, har behandlats som transfereringsanslag.

³ Samma metod har använts som vid beräkningen av utgiftstaket (se not 2) med undantag för att 1 procent av de takbegränsade utgifterna inte behandlats som transfereringsanslag.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek

Bedömningen av utgiftstakets nivå för 2023 medför att nivån utgör samma andel av potentiell BNP som utgiftstakets nivå för 2022. Det innebär en något mindre årlig ökning av utgiftstaket än den genomsnittliga årliga ökningen av nivån sedan utgiftstaket infördes 1997 till det senaste utfallsåret 2018. Den genomsnittliga årliga ökningen i löpande priser mellan 1997 och 2019 uppgår till 2,9 procent, medan ökningen 2023 uppgår till 2,5 procent.

Budgeteringsmarginalen 2023 uppgår till 7,0 procent av de takbegränsade utgifterna. Det är ett större utrymme än den säkerhetsmarginal på 3,0 procent som regeringen vill upprätthålla till utgiftstaket för det tredje tillkommande året i enlighet med riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek. En budgeteringsmarginal som endast motsvarar säkerhetsmarginalen skulle kunna medföra att möjligheterna att genomföra prioriterade reformer på utgiftssidan under kommande år begränsades. Om det bedöms förenligt med överskottsmålet är det rimligt att reformer ska kunna genomföras på budgetens utgiftssida.

Om det tillgängliga utrymmet under utgiftstaket fram t.o.m. budgetpropositionen för 2023, dvs. 80 miljarder kronor utöver bedömningen av de takbegränsade utgifterna i denna proposition, skulle tas i anspråk för högre utgifter ger det en genomsnittlig årlig ökningstakt för de takbegränsade utgifterna på ca 3,8 procent per år 2020–2023. Denna ökning kan jämföras med den genomsnittliga ökningstakten för de takbegränsade utgifterna enligt prognosen i denna proposition vilken uppgår till 2,4 procent per år 2020–2023. Den genomsnittliga ökningstakten under perioden 1997–2019 uppgick till 2,9 procent per år. Att det finns utrymme under utgiftstaket betyder dock inte i sig att det kommer att användas för att öka de faktiska takbegränsade utgifterna.

Utgiftstaket i förhållande till potentiell BNP

Utgiftstakets nivå uppgår till 27,1 procent av potentiell BNP 2019. För 2020 ökar andelen till följd av den höjning av utgiftstakets nivå som regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2020 med anledning av konsekvenserna av coronavirusets utbrott. För 2021 bedöms andelen återigen uppgå till drygt 27 procent. Den bedömda nivån för 2023 uppgår till 27,0 procent av potentiell BNP.

5.4 Uppföljning av det kommunala balanskravet

I målet för den offentliga sektorns sparande ingår det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och regioner. För kommuner och regioner är det emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, som är avgörande för om kraven i kommunallagen (2017:725) på en balanserad budget uppfylls. Detta krav benämns vanligtvis balanskrav och innebär att kommuner och regioner ska upprätta budget för nästa kalenderår där intäkterna överstiger kostnaderna. Kommunernas och regionernas årsredovisning ska innehålla en bedömning av om balanskravet har uppfyllts. Balanskravet utvärderas med hjälp av resultatmättet balanskravsresultat som definieras i lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning. Negativa balanskravsresultat ska enligt kommunallagen som huvudregel återställas inom tre år. Kommunen eller regionen får dock besluta om en budget som inte är i balans och att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl.

Balanskravet anger en miniminivå, men för att uppnå kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning behöver resultatet i regel vara högre. Vad som menas med god ekonomisk hushållning definieras av kommunerna och regionerna själva.

Starkt balanskravsresultat i kommunsektorn 2018

Kommunernas och regionernas årsredovisning ska innehålla en bedömning av om balanskravet har uppfyllts. Uppgifter för 2019 finns ännu inte tillgängliga. Regeringen återkommer i budgetpropositionen för 2021 med uppgifter för 2019.

Balanskravsresultatet för 2018 uppgick för kommunsektorn som helhet till drygt 8 miljarder kronor, varav kommunerna svarade för nästan hela beloppet.

Kommuner och regioner får reservera överskott till en resultatutjämningsreserv som kan användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Resultatutjämningsreserverna uppgick 2018 till nästan 17 miljarder kronor för sektorn som helhet, varav kommunerna stod för knappt 16 miljarder kronor. Drygt hälften av kommunerna (154 kommuner) och 30 procent av regionerna (6 regioner) har avsatt medel till en resultatutjämningsreserv.

Vid utgången av 2018 var det 35 kommuner och 6 regioner som hade ett negativt resultat kvar att återställa, totalt knappt 1 miljard kronor respektive 3 miljarder kronor.

Balanskravet 2020–2023

Den kraftiga konjunkturedgången som framgår av regeringens prognoser i denna proposition väntas resultera i en historiskt svag utveckling av de kommunala skatteinkomsterna. Den svaga utvecklingen väntas dock motverkas i viss utsträckning av regeringens tillskott av statsbidrag. Samtidigt är de ekonomiska prognoserna som lämnas i denna proposition osäkra. Givet den information som regeringen har i detta läge bedöms sektorn som helhet redovisa ett positivt balanskravsresultat och därmed klara balanskravet under prognosperioden 2020–2023. Kommunsektorns resultat efter finansiella poster förväntas uppgå till 11 miljarder kronor 2020. År 2021–2023 förväntas resultatet efter finansiella poster årligen uppgå till 18–20 miljarder kronor. Även balanskravsresultatet bedöms bli positivt. I avsnitt 9.4 beskrivs de antaganden och bedömningar som ligger till grund för prognosen för kommunsektorns finanser.

6 Inkomster

I detta avsnitt redovisas de offentligfinansiella effekterna av skatte- och avgiftsförändringarna i propositionerna Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99), Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:132) och Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:151). Därefter redovisas prognosen för den offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget. En jämförelse görs sedan med prognosen i budgetpropositionen för 2020. Avslutningsvis följs inkomsterna i statens budget för 2018 och 2019 upp.

Sammanfattning

- I propositionerna Vårändringsbudget för 2020, Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset och Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset, föreslår regeringen flertalet förändringar på skatteområdet.
- År 2020 väntas den offentliga sektorns skatteintäkter minska med 3,3 procent. Den kraftiga konjunkturedgången medför en inbromsning av viktiga skattebaser såsom lönesumma och hushållens konsumtion samt bidrar även till att hushållens kapitalvinster och företagens vinster minskar.
- År 2021 och de efterföljande prognosåren förväntas en gradvis återhämtning i svensk ekonomi. Skatteintäkterna bedöms då öka med drygt 5 procent per år. Samtliga skattebaser väntas bidra till ökningen men återhämtningen är särskilt stark för kapitalskatterna.
- Skattekvoten, dvs. skatteintäkterna som andel av BNP, uppgår 2020 till 42,7 procent, vilket är på samma nivå som året innan. Under prognosperioden ökar skattekvoten något till 42,9 procent.
- I förhållande till budgetpropositionen för 2020 har prognosen för offentliga sektorns skatteintäkter reviderats ned med 135 miljarder kronor för 2020 men mindre för de efterföljande prognosåren.

6.1 Förslag till ändrade skatteregler under våren 2020

I tabell 6.1 redovisas de offentligfinansiella effekterna av de regeländringar på skatteområdet som föreslagits under våren 2020 i propositionen Vårändringsbudget för 2020 och i de extra ändringsbudgetar som har lämnats till riksdagen. I tabellen redovisas även effekterna på skatteområdet av riksdagens beslut om ändringar i statens budget för 2020.

I tabellen redovisas tre olika offentligfinansiella effekter. Bruttoeffekten beskriver den direkta förändringen av intäkterna från den skatt som regeländringen avser. Referensalternativet vid tolkningen av bruttoeffekten är de förväntade skatteintäkterna i frånvaro av regeländringar. Utöver den direkta effekten kan en regeländring ge upphov till indirekta effekter på de offentliga finanserna av olika slag. Indirekta effekter uppstår om skatteändringen påverkar underlaget för andra skatter eller offentliga utgifter och därigenom påverkar de offentliga finanserna. Den offentligfinansiella nettoeffekten utgörs av summan av bruttoeffekten och de indirekta effekterna. Den offentligfinansiella effekten av en regelförändring förväntas i vissa fall vara olika stor för olika

år. Det kan bero på att åtgärden är tillfällig eller på att åtgärdens indirekta effekter inte uppkommer omedelbart. Den varaktiga effekten är ett mått på den bestående årliga effekten av en skatteändring och möjliggör jämförelser av regeländringar vars nettoeffekter fördelas olika över tiden. För en detaljerad beskrivning av metodfrågor kopplade till redovisningen av offentligfinansiella effekter hänvisas till Finansdepartementets publikation Beräkningskonventioner 2020: Metoder för effektberäkningar vid ändrade skatteregler, som publiceras på www.regeringen.se.

Tabell 6.1 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler

Miljarder kronor

	Effekt från	Bruttoeffekt 2020	Nettoeffekt 2019	Nettoeffekt 2020	Nettoeffekt 2021	Nettoeffekt 2022	Nettoeffekt 2023	Varaktig effekt
Anpassning av investeraravdraget på grund av EU:s regler om statligt stöd	2020-08-01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten	2020-10-01	0,01	0,00	0,01	0,04	0,04	0,04	0,04
Summa förslag i Vårändringsbudget för 2020		0,02	0,00	0,02	0,05	0,05	0,05	0,05
Anstånd med inbetalning av skatt i vissa fall	2020-03-30	-0,17	0,00	-0,17	0,00	0,00	0,00	-0,17
Summa förslag i Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset		-0,17	0,00	-0,17	0,00	0,00	0,00	-0,17
Tillfällig nedsättning av arbetsgivaravgifterna	2020-03-01	-30,50	0,00	-24,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tillfällig nedsättning av egenavgifterna	2020-01-01	-2,18	0,00	-1,53	0,00	0,00	0,00	0,00
Ökad avsättning till periodiseringsfonder	2019-01-01	1,54	-9,00	1,54	1,54	1,54	1,54	-0,03
Anstånd med betalning av mervärdesskatt i vissa fall	2020-04-06	-0,00	0,00	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00
Summa förslag i Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset		-31,14	-9,00	-23,99	1,54	1,54	1,54	-0,03
Ingångsavdraget genomförs inte	2020-07-01	1,97	0,00	1,67	4,77	6,22	6,22	6,68
Summa riksdagsbeslut		1,97	0,00	1,67	4,77	6,22	6,22	6,68
Summa		-29,32	-9,00	-22,47	6,36	7,81	7,81	6,53

Källa: Egna beräkningar.

I propositionen Vårändringsbudget för 2020 föreslår regeringen att utformningen av investeraravdraget ändras för att det ska vara förenligt med villkoren i den allmänna gruppundantagsförordningen och att reglerna ändras för beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten. Sammantaget bedöms dessa förslag innebära att skatteintäkterna ökar med 20 miljoner kronor 2020 och 50 miljoner kronor 2021–2023.

Efter förslag i propositionen Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset har riksdagen beslutat att införa en tidsbegränsad möjlighet till anstånd med inbetalning av skatter och avgifter under perioden januari–september 2020 (prop. 2019/20:132, bet. 2019/20:FiU51, rskr. 2019/20:199–202). Den offentligfinansiella brutto- och nettoeffekten beräknas till -170 miljoner kronor 2020. Åtgärden har därefter ingen offentligfinansiell effekt. Finansdepartementets beräkningskonventioner beskriver beräkningen och tolkningen av de offentligfinansiella

effekterna vid ändrade regler för uppbörd, betalningsförskjutningar eller uppskov med inbetalning av skatt. Anstånd utgör en betalningsförskjutning av redan fastställda skatter. I dessa fall beräknas den offentligfinansiella bruttoeffekten som skillnaden mellan nuvärdet av betalningsströmmen av intäkten för ett visst inkomstår om betalningarna sker i enlighet med de föreslagna reglerna och nuvärdet om betalningarna sker i enlighet med de befintliga reglerna. Den offentligfinansiella nettoeffekten utgörs av statens förändrade upplåningskostnader. Den offentligfinansiella effekten av förändrade regler för uppbörd, betalningsförskjutningar eller uppskov med inbetalning av skatt är oftast liten i förhållande till den intäkt som berörs av förändringen.

Efter förslag i propositionen Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset har riksdagen beslutat att arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna tillfälligt sätts ned (prop. 2019/20:151, bet. 2019/20:FiU55, rskr. 2019/20:204). Den offentligfinansiella bruttoeffekten uppgår till -30,5 respektive -2,18 miljarder kronor 2020 och nettoeffekten till -24 respektive -1,53 miljarder kronor. Riksdagen beslutade också att enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag ska ha möjlighet att sätta av upp till 100 procent av den skattepliktiga vinsten 2019 till periodiseringsfond. Det beräknas minska skatteintäkterna med 9 miljarder kronor 2019. Avsättningarna återförs därefter till beskattning under en sexårsperiod. Slutligen beslutades att ett företag ska kunna få anstånd med skattebetalningar under ett år även för mervärdesskatt som redovisas helårsvis. Förslaget påverkar statens lånebehov men har en försumbar offentlig-finansiell effekt.

6.2 Offentliga sektorns skatteintäkter

Skatteintäkterna väntas minska med 3,3 procent 2020 (se diagram 6.1). Den kraftiga konjunkturedgången medför en inbromsning i viktiga skattebaser såsom lönesumma och hushållens konsumtion. Dessutom väntas företagens vinster och hushållens kapitalvinster minska till följd av virusutbrottet via en lägre aktivitet och en svagare utveckling av tillgångspriser.

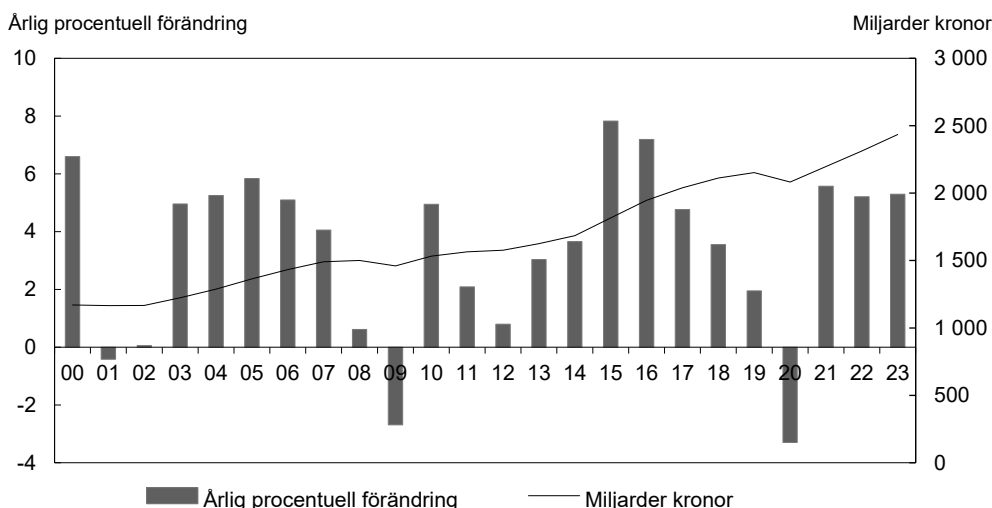
År 2021 bedöms skatteintäkterna öka med 5,6 procent, vilket förklaras av en högre ökningstakt för de viktiga skattebaserna lönesumma, bostadsinvesteringar och hushållens konsumtion. Dessutom väntas en successiv återhämtning av kapitalskatterna.

Under perioden 2022–2023 bedöms skatteintäkterna öka med lite drygt 5 procent per år. Återhämtningen väntas bli särskilt stark för kapitalskatterna men även skattebaserna för arbete och konsumtion bidrar till ökningstakten.

Diagram 6.1 Totala skatteintäkter

Utfall 2000–2018, prognos 2019–2023

Årlig procentuell förändring



Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

I tabell 6.7 finns en sammanställning av de beräknade effekterna av regeländringar på skatteområdet 2018–2023. Tabellen visar både tidigare beslutade och i Vårändringsbudget för 2020 samt i de båda ändringsbudgetarna föreslagna regeländringar i förhållande till föregående år. Sammantaget bedöms regeländringar sänka skatteintäkterna med 35 miljarder kronor 2020.

Skattekvot

Skattekvoten visar de totala skatteintäkterna som andel av BNP. Normalt påverkas skattekvoten främst av regeländringar i skattesystemet. År 2020 väntas skattekvoten uppgå till 42,7 procent av BNP (se tabell 6.2). Skattekvoten påverkas i år av reformer, framför allt avskaffad övre skiktgräns för statlig inkomstskatt (s.k. värnsskatt) och sänkt skatt för personer över 65 år. Även regeringens åtgärder med anledning av konjunkturnedgången, som tillfälligt nedsatta arbetsgivaravgifter och egenavgifter, påverkar skattekvoten i år. Samtidigt väntas kapitalskatter från hushållen och företagen minska i förhållande till BNP. De minskande kapitalskatteintäkterna följer av en svagare utveckling av tillgångspriser och bolagsvinster.

Tabell 6.2 Skattekvot

Procent av BNP. Utfall 2018, prognos 2019–2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Skatt på arbete	25,7	25,1	25,3	25,5	25,2	25,1
Skatt på kapital	5,4	5,5	4,5	4,6	5,1	5,3
Skatt på konsumtion	12,0	11,9	12,4	12,2	12,1	12,0
Övriga skatter	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Skattekvot	43,7	42,8	42,7	42,8	42,8	42,9

Anm.: Skattekvoten för 2019 är regeringens kvot och kan skilja sig från det publicerade utfallet från nationalräkenskaperna.

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Skattekvoten beräknas stiga något under prognosperioden, och förväntas uppgå till 42,9 procent 2023. Det förklaras främst av att intäkterna från kapitalskatterna väntas öka något starkare än BNP i slutet av prognosperioden.

Tabell 6.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget

Miljarder kronor. Utfall 2018, prognos 2019–2023

Inkomstår		2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Skatt på arbete	1 242,8	1 260,2	1 237,1	1 311,0	1 360,0	1 427,6
1100	Direkta skatter	656,9	655,1	658,3	683,7	709,3	744,8
	Kommunal inkomstskatt	726,0	742,1	757,8	787,0	814,9	851,3
	Statlig inkomstskatt	60,4	57,1	47,7	50,3	51,8	55,3
	Jobbskatteavdrag	-113,1	-126,8	-128,3	-130,7	-133,9	-137,6
	Husavdrag	-14,2	-15,5	-16,3	-17,0	-17,6	-18,3
	Övrigt	-2,2	-1,8	-2,5	-5,9	-5,9	-5,9
1200	Indirekta skatter	585,9	605,1	578,8	627,3	650,7	682,7
	Arbetsgivaravgifter	566,5	588,6	589,2	612,0	634,7	666,2
	Egenavgifter	11,8	12,3	12,9	13,3	13,8	14,5
	Särskild löneskatt	49,2	48,7	47,8	49,6	51,3	53,7
	Nedsättningar	-3,3	-4,0	-31,0	-5,9	-6,0	-6,2
	Skatt på tjänstegruppliv	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
	Avgifter till premiepensionssystemet	-38,8	-41,1	-40,7	-42,3	-43,7	-46,0
1300	Skatt på kapital	261,4	274,4	220,1	237,6	274,5	301,1
	Skatt på kapital, hushåll	69,3	71,7	53,0	54,7	63,0	71,5
	Skatt på företagsvinster	132,9	145,1	111,8	126,9	151,3	167,0
	Avkastningsskatt	5,4	5,4	6,0	4,5	6,4	6,7
	Fastighetsskatt och fastighetsavgift	33,2	32,7	32,7	33,6	34,2	34,8
	Stämpelskatt	12,1	12,3	11,0	11,8	12,6	13,5
	Kupongskatt m.m.	8,5	7,2	5,5	6,2	7,0	7,5
1400	Skatt på konsumtion och insatsvaror	580,5	598,8	603,7	627,1	655,0	682,5
	Mervärdesskatt	446,8	461,8	462,4	481,5	506,7	531,7
	Skatt på tobak	12,4	11,9	12,6	12,5	12,6	12,5
	Skatt på etylalkohol	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
	Skatt på vin m.m.	6,1	6,1	6,3	6,4	6,5	6,6
	Skatt på öl	4,3	4,3	4,4	4,4	4,4	4,5
	Energiskatt	49,7	52,4	52,6	53,8	55,2	56,7
	Koldioxidskatt	23,0	22,2	21,6	21,7	21,9	22,2
	Övriga skatter på energi och miljö	7,4	7,8	9,2	11,5	11,8	11,9
	Skatt på vägtrafik	19,8	20,7	23,1	23,4	23,7	24,0
	Övriga skatter	6,5	7,1	7,1	7,3	7,6	7,9
1500	Skatt på import	6,5	6,9	6,4	7,0	7,4	7,6
1600	Restförda och övriga skatter	20,3	12,6	14,5	15,0	15,4	15,9
	Restförda skatter	-4,7	-5,0	-5,6	-5,6	-5,6	-5,6
	Övriga skatter	25,1	17,6	20,2	20,6	21,1	21,6
	Totala skatteintäkter	2 111,6	2 152,8	2 081,8	2 197,8	2 312,3	2 434,8
1700	Avgående poster, EU-skatter	-6,5	-6,9	-6,4	-7,0	-7,4	-7,6
	Offentliga sektorns skatteintäkter	2 105,1	2 145,9	2 075,4	2 190,8	2 304,9	2 427,2
1800	Avgående poster till andra sektorer	-1 000,9	-1 027,0	-1 044,1	-1 083,5	-1 121,7	-1 172,2
	<i>varav kommunala skatteintäkter</i>	<i>-744,1</i>	<i>-760,6</i>	<i>-776,7</i>	<i>-806,5</i>	<i>-834,9</i>	<i>-871,7</i>

Inkomstår	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>varav avgifter till ålderspensionssystemet</i>	-256,7	-266,5	-267,4	-276,9	-286,8	-300,5
Statens skatteintäkter	1 104,3	1 118,9	1 031,3	1 107,3	1 183,3	1 254,9
1900 Periodiseringar	24,0	-13,4	-20,7	50,0	8,9	-6,6
Uppbördsförskjutningar	26,7	14,7	31,6	8,5	-0,6	-1,0
Betalningsförskjutningar	-0,6	-30,3	-25,3	14,5	9,5	-5,7
<i>varav kommuner och regioner</i>	3,4	-9,7	-15,8	17,5	17,9	0,9
<i>varav ålderspensionssystemet</i>	1,4	-1,0	-1,9	3,8	0,8	1,2
<i>varav privat sektor</i>	-4,9	-18,7	-7,2	-6,8	-9,0	-7,8
<i>varav kyrkosektorn</i>	-0,6	-0,9	-0,4	-0,1	-0,3	0,0
<i>varav EU</i>	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Anstånd	-2,0	2,2	-27,0	27,0	0,0	0,0
1000 Statens skatteinkomster	1 128,3	1 105,5	1 010,6	1 157,2	1 192,1	1 248,3
Övriga inkomster (2000–8000)	-56,1	-49,9	-33,4	-36,8	-35,3	-37,5
2000 Inkomster av statens verksamhet	32,8	35,3	46,4	42,0	44,7	45,0
3000 Inkomster av försåld egendom	1,8	0,0	5,0	5,0	5,0	5,0
4000 Återbetalning av lån	0,7	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6
5000 Kalkylmässiga inkomster	12,2	14,2	16,2	18,2	21,9	22,8
6000 Bidrag från EU	12,4	12,6	13,9	15,2	12,5	11,4
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-116,0	-112,8	-115,6	-117,7	-120,1	-122,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Statsbudgetens inkomster	1 072,1	1 055,5	977,2	1 120,5	1 156,8	1 210,8

Anm.: Samtliga år är redovisade enligt den struktur som gäller för statens budget för 2020 och framåt.

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Skatt på arbete

Skatterna på arbete kan delas in i direkta och indirekta skatter. De direkta skatterna på arbete består i huvudsak av kommunal och statlig inkomstskatt. Skatteuttaget minskas av ett antal skattereduktioner. De indirekta skatterna på arbete består huvudsakligen av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Intäkterna från skatt på arbete beräknas uppgå till nästan 60 procent av de totala skatteintäkterna 2019 och till drygt 25 procent av BNP (se tabell 6.4).

Tabell 6.4 Skatt på arbete

Procent av BNP. Utfall 2018, prognos 2019–2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Direkta skatter	13,6	13,0	13,5	13,3	13,1	13,1
Kommunal skatt	15,0	14,8	15,5	15,3	15,1	15,0
Statlig skatt	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
Reduktioner	-2,7	-2,9	-3,0	-3,0	-2,9	-2,8
Indirekta skatter	12,1	12,0	11,9	12,2	12,1	12,0
Skatt på arbete	25,7	25,1	25,3	25,5	25,2	25,1

Anm.: Reduktioner som andel av BNP är beräknade exklusive skattereduktionen för allmän pensionsavgift.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Intäkterna från hushållens skatt på arbete fastställs i den årliga beskattningen som är klar i december året efter inkomståret. Det innebär att skatteintäkterna 2019 fortfarande baseras på en prognos.

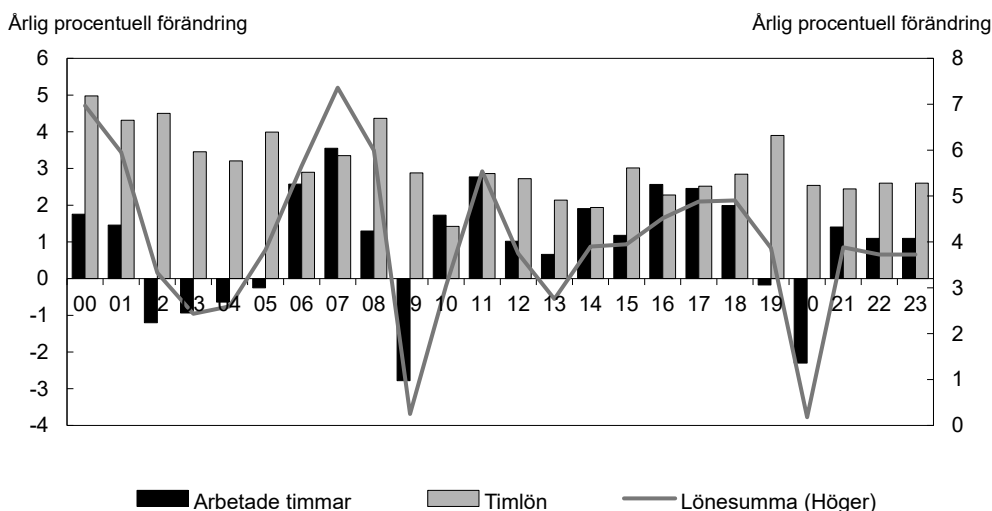
Kommunal inkomstskatt

Intäkterna från kommunal inkomstskatt 2019 beräknas uppgå till knappt 15 procent av BNP. Med oförändrade kommunalskatter beräknas intäkterna öka något som andel av BNP i år för att sedan återgå till 15 procent i slutet av prognosperioden (se tabell 6.4). Anledningen till att kommunal inkomstskatt 2020 ökar som andel av BNP är att BNP har reviderats ned mer än lönesumman.

Det kommunala skatteunderlaget, som främst består av löner och pensioner, har ökat starkt under flera år, men en betydligt svagare utveckling förväntas 2020 till följd av en betydligt lägre tillväxt av lönesumman. Åren framöver återhämtar sig tillväxttakten, vilket framför allt drivs av arbetade timmar som går från att bidra negativt till tillväxten i år till att bidra positivt kommande år, se diagram 6.2.

Diagram 6.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma

Utfall 2000–2018, prognos 2019–2023



Anm.: Den redovisade timlönen är beräknad enligt nationalräkenskapernas principer.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skatteunderlaget för kommunal inkomstbeskattning påverkas också av regeländringar. Att den faktiska utvecklingen antas vara svagare än den underliggande utvecklingen 2018–2020 (se tabell 6.5) beror till största delen på att skatt för personer över 65 år har sänkts i flera steg (se tabell 6.8). Detta har gjorts genom att ytterligare höja det förhöjda grundavdraget, vilket påverkar kommuner och regioners skatteunderlag. Kommunsektorns skattebortfall till följd av regeländringarna kompenseras via ett höjt generellt statsbidrag.

Tabell 6.5 Faktisk och underliggande utveckling av kommunernas skatteunderlag

Årlig procentuell förändring. Utfall 2018, prognos 2019–2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Faktisk utveckling	3,7	2,0	1,8	3,9	3,5	4,5
Underliggande utveckling	4,3	2,3	2,4	3,9	3,5	4,5

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

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Statlig inkomstskatt

Intäkterna från statlig inkomstskatt beräknas sjunka från 1,1 procent av BNP 2019 till 1,0 procent 2020 (se tabell 6.4). Nivåskiftet 2020 förklaras av förslag i statens budget för 2020 om avskaffande av den övre skiktgränsen för statlig inkomstskatt (s.k. värnsskatt).

Skattereduktioner

Skattereduktionerna bedöms totalt sett öka under prognosperioden (se tabell 6.6), bl.a. till följd av att skatteunderlaget ökar.

Tabell 6.6 Skattereduktioner

Miljarder kronor. Utfall 2018, prognos 2019–2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Allmän pensionsavgift	-124	-128	-130	-134	-139	-145
Jobbskatteavdrag	-113	-127	-128	-131	-134	-138
Husavdrag	-14	-15	-16	-17	-18	-18
Fackföreningsavgift	-1	-1				
Övriga skattereduktioner	-1	-1	-2	-6	-6	-6
Summa	-253	-272	-277	-288	-297	-307

Anm.: Skattereduktion för fackföreningsavgift infördes den 1 juli 2018 och togs bort den 1 april 2019. Den uppgår därför endast till 1,3 miljarder kronor 2018 och 0,7 miljarder kronor 2019. I övriga skattereduktioner ingår skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning med omkring 0,5 miljarder kronor per år. Från 2021 ingår i övriga skattereduktioner en skattesänkning på 3,48 miljarder kronor som av beräkningstekniska skäl är budgeterad som sänkt skatt på förvärvsinkomst. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med den närmare utformningen under 2020.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Arbetsgivaravgifter och egenavgifter

Intäkterna från de indirekta skatterna på arbete, huvudsakligen bestående av arbetsgivaravgifter och egenavgifter, bedöms minska med 4,4 procent under 2020. Minskningen beror till stor del på en tillfällig nedsättning av arbetsgivaravgifter och egenavgifter som regeringen föreslår i Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset. En betydligt lägre tillväxt av lönesumman under 2020 påverkar också intäkterna negativt.

I takt med att lönesumman därefter antas få en starkare utveckling igen och den tillfälliga nedsättningen upphör bedöms de indirekta skatterna växa snabbt under 2021, för att därefter återgå till en något lägre ökningstakt.

Sammantaget beräknas de indirekta skatterna utgöra omkring 28 procent av de totala skatteintäkterna under prognosperioden, vilket motsvarar ca 12 procent av BNP.

Skatt på kapital

Skatt på kapital består främst av hushållens kapitalskatter och skatt på företagens vinster, men inkluderar även stämpelskatt, avkastningsskatt på pensioner samt fastighetsavgift.

Skatt på hushållens kapitalinkomster

Underlaget för hushållens skatt på kapital utgörs av nettot av kapitalinkomster och kapitalutgifter. De största posterna utgörs av skatt på realiserade kapitalvinster, utdelningsinkomster, schablonintäkter och avdrag för hushållens ränteutgifter.

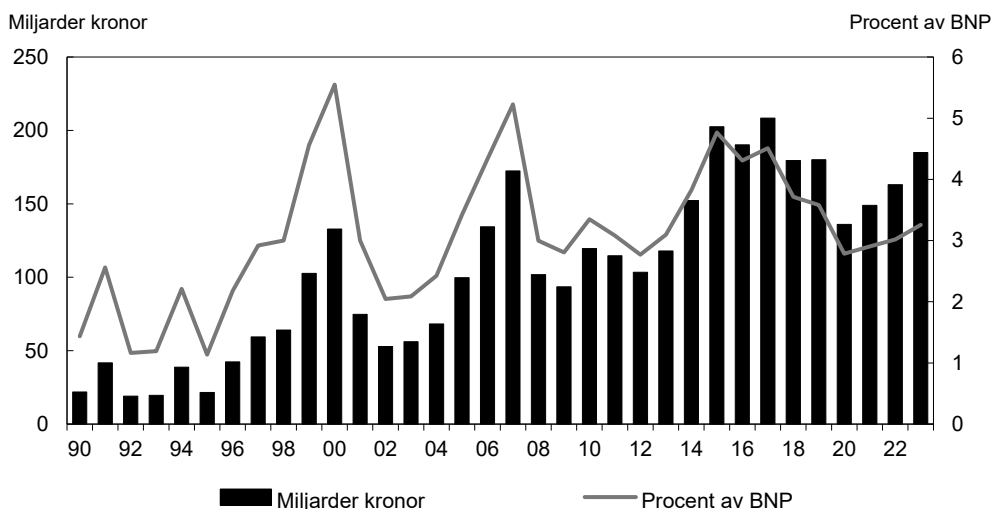
Intäkterna från skatt på realiserade kapitalvinster beräknas i år minska med 24 procent till 136 miljarder kronor, motsvarande 2,8 procent av BNP. Trots att BNP förväntas

falla kraftigt 2020 innebär det en betydligt svagare utveckling i förhållande till BNP än det historiska genomsnittet för perioden 2006–2018, då kapitalvinster har uppgått till 3,3 procent av BNP. Utvecklingen i år motsvarar den under finanskrisen 2009.

Detta beror på att utvecklingen på realiserade kapitalvinster främst påverkas av tillgångspriser på finansiella och reala tillgångar, samt på omsättningen av sålda hus och bostadsrätter. Tillgångspriserna för de finansiella tillgångarna har under mars månad minskat kraftigt och förväntas bli betydligt svagare i år än tidigare till följd av den børsoro som följt i spåren av virusutbrottet. Även priset på reala tillgångar väntas minska kraftigt då efterfrågan på bostadsmarknaden förväntas bli lägre. Från 2021 beräknas kapitalvinsterna successivt återgå till det historiska genomsnittet på 3,3 procent av BNP, se diagram 6.3.

Diagram 6.3 Hushållens kapitalvinster

Utfall 1990–2018, prognos 2019–2023



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Även utdelningsinkomsterna beräknas sjunka till följd av den finansiella oro som följt av konjunkturnedgången. Flertalet företag har reviderat sina utdelningsplaner eller ställt in dem helt. Eftersom nästa års utdelningar baseras på innevarande års resultat, som förväntas bli svagt, antas utdelningsinkomsterna även nästa år att utvecklas svagare än under de senaste åren. Mot slutet av prognosperioden väntas de öka något igen, denna återhämtning är dock belagd med betydande osäkerhet.

Ränteinkomster och ränteutgifter antas följa ränteutvecklingen och minskar därför 2020 och 2021 men ökar sedan något under senare delen av prognosperioden. Schablonintäkter ligger däremot kvar på ungefär samma nivå större delen av prognosperioden och ökar svagt först 2023 trots att statslåneräntan, som schablonintäkten beror på, har reviderats ned under prognosperioden. Detta beror på att den procentsats som avgör hur mycket av kapitalunderlaget som ska beskattas inte kan gå under ett golv, som för närvarande är 1,25 procent. Schablonintäkterna slår redan i detta golv.

Sammantaget beräknas intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster sjunka kraftigt i år och nettot från kapitalinkomsterna återhämtar sig inte förrän 2023 då nivån är densamma som 2019, motsvarande 1,3 procent av BNP.

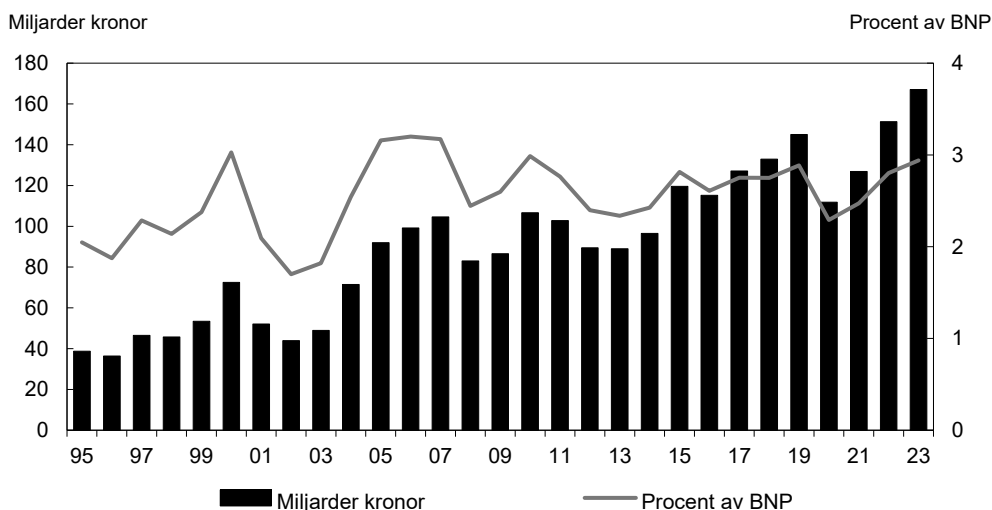
Skatt på företagsvinster

Intäkterna från skatt på företagsvinster beräknas 2020 minska med drygt 20 procent till 112 miljarder kronor. Det motsvarar drygt 2 procent av BNP. Att intäkterna väntas

bli lägre följer av att företagens vinster bedöms minska till följd av den kraftiga konjunkturnedgången. Ett antal branscher, som transporter, hotell- och restaurangverksamhet, detaljhandel och företagstjänster, påverkas i betydande omfattning av virusutbrottet, men även utvecklingen av de svenska företagens exportintäkter väntas bli svag. Hur omfattande och långvarig effekten på företagens resultat och vinster blir, utgör en betydande osäkerhet under prognosperioden. Från 2021 antas företagens vinster successivt återgå till ett historiskt genomsnitt som andel av BNP.

Diagram 6.4 Skatt på företagsvinster

Utfall 1990–2018, prognos 2019–2023



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

För 2019, som för skatt på företagsvinster fortsatt är ett prognosår, baseras prognosen på vinstutveckling enligt företagens årsredovisningar och inbetalad preliminärskatt. Innevarande år styrs prognosen främst av utvecklingen av driftöverskottet i företagssektorn. Under prognosperioden påverkas skatt på företagsvinster även av regeländringar inom företagsskatteområdet. Regeländringarna avser främst en generell ränteavdragsbegränsning och sänkt bolagsskattesats från 22,0 procent till 21,4 procent 2019 och därefter till 20,6 procent 2021. I budgetpropositionen för 2020 aviserades även en skatt på finanssektorn fr.o.m. 2022.

Avkastningsskatt

Intäkter från avkastningsskatt, som tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar, påverkas i hög grad av hur statslåneräntan utvecklas under kalenderåret närmast före beskattningsåret. Den långa perioden med låga räntenivåer har medfört att avkastningsskatten en längre tid varit på en mycket låg nivå. Som ett resultat av en prognos om en fortsatt låg statslåneränta väntas intäkterna från avkastningsskatt vara på en låg nivå även kommande år.

Fastighetsskatt och fastighetsavgift

Intäkterna från fastighetsskatt och fastighetsavgift har flera år i rad legat stabilt på 33 miljarder kronor per år. Även 2020 väntas intäkterna uppgå till 33 miljarder kronor för att därefter stiga något och uppgå till 35 miljarder kronor 2023.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Skatt på konsumtion och insatsvaror består av mervärdesskatt och punktskatter och utgör knappt 30 procent av de totala skatteintäkterna, motsvarande ungefär 12 procent av BNP.

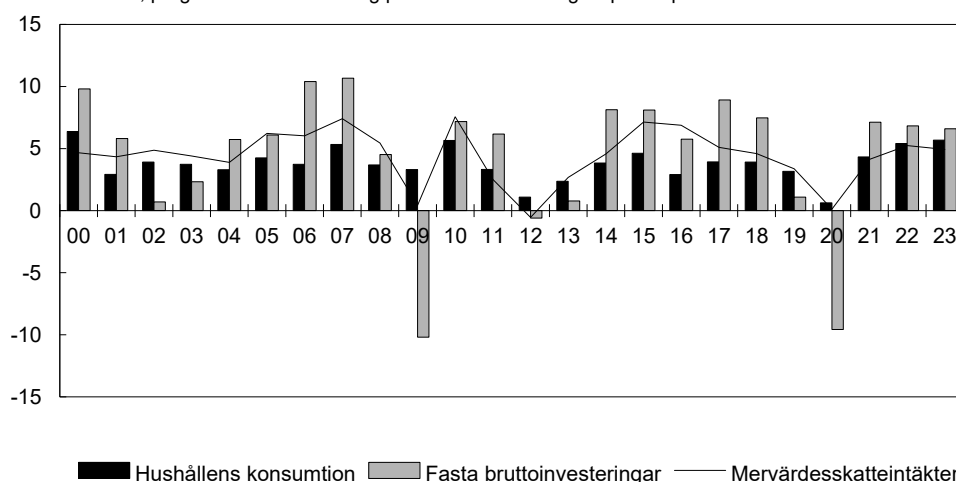
Mervärdesskatt

Under 2020 bedöms mervärdesskatteintäkterna växa marginellt till följd av en kraftig nedgång i investeringar och en dämpning av hushållens konsumtion (se diagram 6.5).

Under de resterande prognosåren 2021–2023 väntas intäkterna från mervärdesskatt öka snabbare till följd av högre hushållskonsumtion och ökade investeringsutgifter för bl.a. bostäder och maskiner.

Diagram 6.5 Hushållens konsumtion, fasta bruttoinvesteringar och intäkter från mervärdesskatt

Utfall 2000–2018, prognos 2019–2023. Årlig procentuell förändring i löpande priser



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

Punktskatter

Intäkterna från punktskatterna väntas sammantaget öka med ca 3 procent 2020. Ökningen beror bl.a. på att fordonsskatten bedöms bli högre till följd av en ny mätmetod för koldioxidutsläpp i bonus–malus-systemet. Från och med den 1 maj 2020 införs en ny skatt på plastbärkassar. Samtidigt bedöms intäkterna från energiskatt bli nästan oförändrade jämfört med året innan och intäkterna från koldioxidskatt väntas minska. Skatt på flygresor bedöms minska kraftigt. Under 2021–2023 väntas de totala skatteintäkterna från punktskatterna fortsätta att öka.

Restförda och övriga skatter

Restförda och övriga skatter består främst av uppbördsförluster, omprövningar och anstånd från hushåll och företag, avgifter till public service samt intäkter som förs till fonder. Intäkterna från restförda och övriga skatter beräknas uppgå till 15 miljarder kronor 2020 för att därefter stiga till 16 miljarder kronor 2023 (se tabell 6.3).

Tabell 6.7 Förändringar av totala skatteintäkter till följd av regeländringar

Miljarder kronor, bruttoeffekter i förhållande till föregående år

Inkomstår	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Skatt på arbete	-7,2	-25,1	-34,1	29,0	-0,3	0,0
<i>Kommunalskatt</i>	-3,6	-10,6	8,1			
Förändrad medelutdebitering	0,2	1,6	2,2			
Sänkt skatt för personer över 65 år			-4,3			
Ändringar av grundavdraget (pensionärer)	-4,4	-4,8				
Övrigt, kommunal skatt	0,6	-7,5	10,3			
<i>Statlig skatt</i>	0,3	-3,9	-6,2			
Avskaffad övre skiktgräns för statlig inkomstskatt (s.k. värnskatt)			-6,1			
Skiktgränsjusteringar		-3,9	-0,1			
Övrigt, statlig skatt	0,3	0,0	0,0			
<i>Skattereduktioner</i>	-1,8	-9,9	-0,7	-3,5		
Husavdrag		-0,3	-0,2			
Jobbskatteavdrag		-10,0				
Övriga skattereduktioner	-1,8	0,3	-0,5	-3,5		
<i>Socialavgifter</i>	-2,0	-0,6	-35,2	32,4	-0,3	
Ingångsavdrag			0,0	0,0	0,0	
Nedsättning för den först anställda	-2,3	0,4	-0,2	0,0	-0,3	
Särskild löneskatt för äldre		-1,4	-1,4			
Förändringar i nedsättningen av socialavgifter för unga		-0,5	-0,4			
Övriga socialavgifter	0,3	0,8	-33,3	32,5		
Skatt på kapital	-0,7	-0,6	0,9	-4,6	6,4	0,0
<i>Inkomstskatt, företag</i>	0,3	0,6	2,9	-4,0	6,3	
Skatt på finanssektorn					6,3	
Nya skatteregler företagssektorn	0,0	-0,1	2,9	-4,0		
Övriga inkomstskatter, företag	0,3	0,7	0,0			
<i>Fastighetsskatt</i>	-1,2	-1,2	-1,0			
Vattenkraft: skattesatsändringar	-1,2	-1,2	-1,0			
<i>Övriga skatter på kapital</i>	0,1	-0,1	-1,0	-0,6	0,1	
Anstånd med kupongskatt i vissa fall			-0,6	0,2	0,2	
Övrigt, övriga skatter på kapital	0,1	-0,1	-0,3	-0,7	-0,1	
Skatt på konsumtion	1,7	2,4	3,1	1,4	0,1	0,0
<i>Mervärdesskatt</i>	-0,3	-0,2	-0,2	0,3		
<i>Punktskatter</i>	2,1	2,6	3,3	1,1	0,1	
Energiskatt	1,2	0,9	-0,5			
Koldioxidskatt	0,4	0,2	0,0			
Skatt på vägtrafik, trängselskatt m.m.	0,5	1,2	1,5			
Skatt på plastbärkassar			1,7	0,8		
Övriga punktskatter	-0,1	0,3	0,7	0,3	0,1	
Restförda och övriga skatter	2,5	-2,5	-4,6	1,3	0,0	0,0
Totala skatteintäkter	-3,7	-25,8	-34,6	27,1	6,2	0,0
Totala skatteintäkter, exkl. kommunal utdebitering	-3,9	-27,5	-36,7	27,1	6,2	0,0

Anm.: I de celler där det står 0,0 uppgår beloppet till mindre än 0,05 miljarder kronor.

Källa: Egna beräkningar.

6.3 Statens inkomster

Skatteinkomster

Inkomsterna i statens budget består av statens skatteinkomster och övriga inkomster.

Skatteintäkter och skatteinkomster har olika påverkan på de offentliga finanserna. Skatteintäkterna påverkar det finansiella sparandet medan periodiseringsposter som kapitalplaceringar på skattekontot endast påverkar statens inkomster och budgetsaldo. Motsvarande skillnad finns för övriga inkomster. Vissa inkomster av statens verksamhet, såsom utdelningar från statens aktieinnehav, påverkar statens finansiella sparande medan försäljningsinkomster och återbetalningar av lån endast påverkar statens inkomster och budgetsaldo.

Övriga inkomster

Utfall och prognoser för de inkomster som redovisas under posten Övriga inkomster i statens budget framgår av tabell 6.3. Bland dessa inkomster ingår avräkningar, som främst avser kompensation för statlig och kommunal mervärdesskatt.

Inkomster av statens verksamhet består främst av utdelningar från statens aktieinnehav, affärsverkens och Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster samt inkomster från offentligrättsliga avgifter. År 2020 beräknas dessa inkomster uppgå till 46 miljarder kronor. Regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2020 en försäljning av Thielska galleriet till stiftelsen Thielska galleriet vilket påverkar inkomsterna av statens verksamhet (se tabell 6.8).

Tabell 6.8 Effekt på inkomster av statens verksamhet

Miljarder kronor

	2020
Försäljning av Thielska galleriet	0,01

Anm.: Det exakta beloppet är beräknat till 8,05 miljoner kronor.

Källa: Egna beräkningar.

Inkomster av försäld egendom omfattar redovisade försäljningar av statlig egendom, varav försäljningar av aktier i statligt ägda bolag vanligtvis utgör den största delen. För 2020–2023 görs ett beräkningstekniskt antagande om försäljningsinkomster om 5 miljarder kronor per år.

Inkomsterna från återbetalning av lån omfattar återbetalning av studiemedel för lån upptagna före 1989 samt av övriga lån. År 2020 beräknas de till 0,7 miljarder kronor.

Kalkylmässiga inkomster omfattar vissa avskrivningar, amorteringar samt statliga pensionsavgifter. Pensionsavgifterna utgör merparten av dessa inkomster. År 2020 beräknas de till 16 miljarder kronor.

Posten Bidrag från EU omfattar bidrag från olika EU-fonder. De största bidragen kommer från Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och EU:s jordbruksfonder. Bidragen är främst kopplade till utgifter på anslag inom utgiftsområden. År 2020 beräknas dessa inkomster till 14 miljarder kronor.

Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet omfattar två delar, tillkommande skatter och avräkningar. Tillkommande skatter avser främst skatter som tillfaller EU och kommunala utjämningsavgifter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Avräkningar består till största delen av statliga och kommunala myndigheters kompensation för inbetald mervärdesskatt. År 2020 väntas avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet uppgå till minus 116 miljarder kronor.

Utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto budgeteras fr.o.m. 2016 under anslag på budgetens utgiftssida. Kvar finns en inkomsttitel som avser de nedsättningar som kan ges som stöd till korttidsarbete.

Ändrad redovisning av inkomsttitlar

Följande inkomsttitlar läggs till:

1157 *Skattereduktion för boende i vissa glest befolkade områden,*
 1158 *Skattereduktion sjuk- och aktivitetsersättning,*
 1159 *Skattereduktion förnybar el,*
 1465 *Intäkter från handel med elcertifikat och*
 7232 *Intäkter från handel med elcertifikat.*

Följande inkomsttitlar tas bort:

1455 *Skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer,*
 1642 *Angifter till kärnanfallsfonden,*
 8111 *Anställningsstöd och*
 8123 *Jämställbetsbonus.*

6.4 Uppföljning av statens inkomster

Nedan jämförs prognosen för skatteintäkterna och övriga inkomster i denna proposition med prognosen i budgetpropositionen för 2020. Vidare görs en uppföljning av inkomsterna i statens budget för 2018 och 2019. Prognoskillnaderna finns redovisade i tabell 6.9.

Jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2020

Skatt på arbete

Intäkterna för 2019 är nedreviderade med 13 miljarder kronor jämfört med budgetpropositionen. Det förklaras framför allt av kommunal inkomstskatt, men även arbetsgivaravgifter och särskild löneskatt är något nedreviderade.

Kommunal inkomstskatt är nedreviderad 2019, främst till följd av förslaget om höjd avsättning till periodiseringsfond för enskilda näringsidkare som beslutades efter ett initiativ från Finansutskottet (bet. 2019/20:FiU53). I år är kommunal inkomstskatt nedreviderad till följd av en kraftigt nedreviderad lönesumma. Detta motverkas något av att inkomstindex för 2020 fastställdes till ett högre värde än beräknat i budgetpropositionen samt att det slutliga beskattningsutfallet var något högre än vad som tidigare beräknats utifrån de preliminära beskattningsutfallen. Kommunerna höjde i genomsnitt kommunalskatten för 2020, vilket också innebär en upprevidering eftersom den använda prognosmetoden utgår från oförändrade regler. Samtliga av dessa revideringar påverkar nivån på skatteinkomsterna under hela prognosperioden. Från nästa år tar utvecklingen av lönesumman fart igen vilket innebär att nedrevideringen av kommunal inkomstskatt är mindre 2022 och 2023 än vad den är i år.

De indirekta skatterna är något nedreviderade 2019. Från 2020 och resten av prognosperioden har de indirekta skatterna reviderats ned kraftigt. Den kraftiga minskningen 2020 beror till stor del på den tillfälliga nedsättningen av arbetsgivaravgifter och egenavgifter som regeringen föreslår till följd av konjunkturnedgången. En betydligt lägre tillväxt av lönesumman 2020 påverkar också negativt hela prognosperioden, framför allt arbetsgivaravgifterna.

Skatt på kapital

Intäkterna från kapitalskatter har totalt reviderats upp med 2 miljarder kronor 2019 jämfört med prognosen i budgetpropositionen. Det är främst hushållens skatt på kapital som reviderats upp på grund av högre kapitalvinster och utdelningsinkomster. Från 2020 har prognosen däremot reviderats ned kraftigt till följd av konjunkturalnedgången, med i genomsnitt knappt 50 miljarder kronor per år 2020–2022. Det är framför allt skatt på företagsvinster och hushållens kapitalskatt som reviderats ned. Det förklaras av svagare tillgångspriser och försämrade vinstutveckling för företagen men även av en metodförändring som innebär en successiv återgång till en genomsnittlig andel av BNP. Även avkastningsskatt har reviderats ned från 2021 till följd av en lägre statslåneränta jämfört med bedömningen i budgetpropositionen.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från mervärdesskatt har reviderats upp med knappt 4 miljarder kronor 2019 sedan budgetpropositionen. Upprevideringen förklaras av att utfall kommit in starkare än tidigare förväntat. För 2020–2022 är prognosen kraftigt nedreviderad, vilket beror på att hushållskonsumtionen och investeringarna bedöms minska.

Intäkterna från punktskatter har sammantaget reviderats upp något 2019 jämfört med budgetpropositionen. Det förklaras huvudsakligen av en ny bestämmelse om att intäkter från elcertifikat ska redovisas som en inkomsttitel under övriga skatter på energi och miljö. För 2020–2022 är prognosen sammantaget något reviderad jämfört med budgetpropositionen. Bland annat påverkar intäkter från elcertifikat revideringen uppåt medan energi- och koldioxidskatt och skatt på vägtrafik har reviderats ned.

Periodiseringar

Kapitalplaceringar på skattekontot gör prognosen svårbedömd. I budgetpropositionen antogs att hälften av kapitalplaceringarna betalas ut 2021 och hälften 2022. I nuvarande prognos antas att samtliga kapitalplaceringar betalas ut efter prognosperiodens slut.

Övriga inkomster

Utfallet för övriga inkomster för 2019 blev lägre än vad som förväntades i budgetpropositionen. Det beror till stor del på att inkomsterna av försäld egendom blev lägre än det beräkningstekniska antagandet om 5 miljarder kronor.

Prognosen för övriga inkomster har reviderats upp med mellan 8 och 15 miljarder kronor per år för 2020–2022 sedan budgetpropositionen (se tabell 6.10). Upprevideringen förklaras till viss del av att Riksbankens inlevererade överskott väntas bli högre och av att konjunkturalnedgången väntas medföra lägre mervärdesskatte-kompensation till stat och kommun.

Tabell 6.9 Aktuell utfall och prognos jämfört med statens budget för 2018 och 2019 samt en jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2020

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall 2018	Jmf SB 2018	Aktuell prognos 2019	Jmf SB 2019	Jmf BP20 2018	Jmf BP20 2019	Jmf BP20 2020	Jmf BP20 2021	Jmf BP20 2022
Skatt på arbete	1 242,8	3,8	1 260,2	-13,1	0,2	-12,7	-59,9	-19,8	-15,7
<i>Direkta skatter</i>	<i>656,9</i>	<i>-0,3</i>	<i>655,1</i>	<i>-11,1</i>	<i>0,2</i>	<i>-10,3</i>	<i>-16,6</i>	<i>-8,3</i>	<i>-6,3</i>
Kommunal inkomstskatt	726,0	0,0	742,1	-10,4	0,6	-9,7	-14,0	-9,3	-8,9
Statlig inkomstskatt	60,4	-0,4	57,1	0,0	-0,2	-0,3	-3,8	-1,4	-0,5
Jobbskatteavdrag	-113,1	-0,6	-126,8		-0,2	-0,1	1,5	2,7	3,4
Husavdrag	-14,2	0,8	-15,5		0,0	-0,1	-0,3	-0,3	-0,4
Övrigt	-2,2	-0,1	-1,8		0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
<i>Indirekta skatter</i>	<i>585,9</i>	<i>4,0</i>	<i>605,1</i>	<i>-2,0</i>	<i>0,1</i>	<i>-2,4</i>	<i>-43,4</i>	<i>-11,5</i>	<i>-9,4</i>
Arbetsgivaravgifter	566,5	1,7	588,6	-2,6	0,1	-1,2	-19,2	-16,7	-16,5
Egenavgifter	11,8	-1,0	12,3	-0,8	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Särskild löneskatt	49,2	0,5	48,7	-0,2	0,0	-1,0	-2,0	-1,9	-2,0
Nedsättningar	-3,3	2,8	-4,0	1,8	0,0	0,2	-23,6	5,9	7,8
Skatt på tjänstegruppliv	0,6	0,1	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avgifter till premiepensionssystemet	-38,8	-0,1	-41,1	-0,2	0,0	-0,3	1,3	1,1	1,2
Skatt på kapital	261,4	5,8	274,4	2,9	-6,9	2,2	-59,2	-49,5	-35,1
Skatt på kapital, hushåll	69,3	-0,1	71,7	2,9	-0,9	3,3	-14,3	-13,8	-8,0
Skatt på företagsvinster	132,9	3,3	145,1	1,8	-6,1	-0,3	-41,6	-30,4	-20,7
Avkastningsskatt	5,4	1,0	5,4	-1,0	0,3	0,3	0,6	-1,9	-3,5
Fastighetsskatt	33,2	0,5	32,7	0,6	-0,2	0,5	0,6	0,4	0,5
Stämpelskatt	12,1	-0,2	12,3	-0,6	0,0	0,5	-0,9	-0,5	0,0
Kupongskatt m.m.	8,5	1,3	7,2	-0,9	0,0	-2,1	-3,6	-3,3	-3,3
Skatt på konsumtion och insatsvaror	580,5	-0,3	598,8	4,0	4,1	5,8	-11,5	-12,3	-8,3
Mervärdesskatt	446,8	-3,8	461,8	0,8	0,3	3,8	-11,8	-13,0	-8,0
Skatt på tobak och alkohol	27,3	0,8	26,9	-0,2	0,0	-0,3	0,1	0,0	0,0
Energiskatt	49,7	2,1	52,4	0,7	0,0	0,1	-0,1	-0,4	-0,6
Koldioxidskatt	23,0	-0,3	22,2	-0,7	0,0	-0,6	-1,3	-1,5	-1,7
Övriga skatter på energi och miljö	7,4	3,1	7,8	4,3	3,8	2,5	1,7	2,9	3,0
Skatt på vägtrafik	19,8	-1,5	20,7	-1,4	0,0	-0,3	-0,4	-0,8	-1,3
Övriga skatter	6,5	-0,7	7,1	0,5	0,0	0,5	0,4	0,4	0,4
Skatt på import	6,5	-0,3	6,9	-0,3	0,0	-0,2	-0,9	-0,6	-0,5
Restförda skatter och övriga skatter	20,3	5,1	12,6	-8,9	5,2	-5,8	-3,4	-4,3	-4,4
Restförda skatter	-4,7	0,0	-5,0	0,8	0,0	-0,3	-0,9	-0,9	-0,9
Övriga skatter	25,1	5,1	17,6	-9,7	5,2	-5,5	-2,5	-3,3	-3,5
Totala skatteintäkter	2 111,6	14,0	2 152,8	-15,4	2,6	-10,7	-134,9	-86,5	-64,0
Avgår EU-skatter	-6,5	0,3	-6,9	0,3	0,0	0,2	0,9	0,6	0,5
Offentliga sektorns skatteintäkter	2 105,1	14,3	2 145,9	-15,2	2,6	-10,5	-134,0	-85,9	-63,5
Avgår, kommunala skatter	-744,1	0,0	-760,6		-0,3	10,1	14,2	9,8	9,3
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-256,7	-2,3	-266,5		-0,1	-0,3	6,9	6,5	6,8
Statens skatteintäkter	1 104,3	12,1	1 118,9	-4,5	2,2	-0,7	-112,8	-69,6	-47,4
Periodiseringar	24,0	31,0	-13,4	-21,8	6,1	-21,5	-34,5	70,4	39,3
Statens skatteinkomster	1 128,3	43,0	1 105,5	-26,3	8,3	-22,2	-147,2	0,8	-8,0

Anm.: Riksdagen beslutade att statens budget för 2019 baserades på en reservation från M och KD. Reservationen innehåller inte belopp för alla poster i ovanstående tabell, varför en del celler lämnats tomma.

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Uppföljning av statens budget för 2018 och 2019

Skatt på arbete

Prognosen för intäkterna från skatt på arbete har reviderats upp med knappt 4 miljarder kronor för 2018 jämfört med vad som beräknades i statens budget för 2018. Detta beror i huvudsak på att effekten av beslutet om nedsättning av arbetsgivaravgifter för den först anställda inte blev lika stor som väntat.

År 2019 bedöms intäkterna från kommunal inkomstskatt bli lägre jämfört med prognosen i statens budget för 2019. Detta beror på förslaget om höjd avsättning till periodiseringsfond för enskilda näringsidkare. Arbetsgivaravgifterna har reviderats ned med knappt 3 miljarder kronor. Förklaringen är främst en något lägre lönesumma. Nedsättningar av indirekta skatter blev också lägre, vilket främst förklaras av ett lägre utfall än förväntat för det s.k. växa-stödet.

Skatt på kapital

Intäkterna från skatt på kapital 2018 har reviderats upp med 6 miljarder kronor jämfört med vad som beräknades i statens budget för 2018. Det är främst skatt på företagsvinster som reviderats upp, vilket förklaras av att beskattningsutfallet blev högre. Även kupongskatt har reviderats upp jämfört med beräkningen i statens budget för 2018, på grund av ett högre utfall.

År 2019 bedöms intäkterna från skatt på kapital bli 3 miljarder kronor högre jämfört med prognosen i statens budget för 2019. Det är främst hushållens kapitalskatter som reviderats upp, vilket förklaras av högre utdelningsinkomster och kapitalvinster.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från mervärdesskatt 2018 har reviderats ned med knappt 4 miljarder kronor jämfört med statens budget för 2018. Det förklaras av att hushållens konsumtion utvecklades svagare än väntat och av att bostadsinvesteringarna minskade. Prognosen för mervärdesskatteintäkterna 2019 bedöms bli marginellt högre än prognosen i statens budget för 2019.

Intäkterna från punktskatterna 2018 blev högre jämfört med prognosen i statens budget för 2018. Den huvudsakliga förklaringen till skillnaden är en förändrad redovisning av elcertifikat, som enligt nya bestämmelser ska redovisas som en intäkt under övriga skatter på energi och miljö. Denna nya bestämmelse förklarar också att prognosen för punktskatterna 2019 är högre än den i statens budget för 2019.

Periodiseringar

Jämfört med statens budget för 2018 medförde periodiseringseffekter att statens inkomster blev högre än väntat. Det förklaras till stor del av att kapitalplaceringar på skattekonton från företag och hushåll fortsatte att öka detta år. I prognosen i statens budget för 2018 väntades återbetalningar under 2018. I förhållande till statens budget för 2019 medförde periodiseringseffekter att statens inkomster blev lägre än väntat vilket beror på betalningsförskjutningar till kommuner samt till företag och hushåll.

Övriga inkomster

Jämfört med den beslutade budgeten för 2019 blev utfallet för övriga inkomster 5 miljarder kronor lägre än väntat (se tabell 6.10). Det beror främst på att försäljningsinkomsterna blev lägre än det beräkningstekniska antagandet om 5 miljarder kronor.

Tabell 6.10 Utfall för övriga inkomster jämfört med statens budget för 2018 och 2019 samt en jämförelse med prognosen i budgetpropositionen för 2020

Miljarder kronor

Inkomstår	Utfall 2018	Jmf SB 2018	Utfall 2019	Jmf SB 2019	Jmf BP20 2019	Jmf BP20 2020	Jmf BP20 2021	Jmf BP20 2022
Övriga inkomster	-56	-14	-50	-2	-1	8	9	15
2000 Inkomster av statens verksamhet	33	2	35	3	0	5	2	7
3000 Inkomster av försåld egendom	2	-3	0	-5	-5	0	0	0
4000 Återbetalning av lån	1	0	1	0	0	0	0	0
5000 Kalkylmässiga inkomster	12	0	14	0	0	0	1	3
6000 Bidrag m.m. från EU	12	-1	13	0	0	0	2	2
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-116	-12	-113	0	4	3	4	3
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekontot	0	0	0	0	0	0	0	0

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

7 Utgifter

I detta avsnitt redovisas och analyseras utvecklingen av utgifterna i statens budget, vilka delas in i 27 utgiftsområden och posten Minskning av anslagsbehållningar. Till budgetens utgifter hör även Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen (se avsnitt 8.1).

De takbegränsade utgifterna, dvs. de utgifter som omfattas av utgiftstaket, består av utgifterna inom utgiftsområde 1–25 och 27 samt utgifterna inom ålderspensions-systemet vid sidan av statens budget.

Sammanfattning

- I jämförelse med den beslutade budgeten för 2020 beräknas de takbegränsade utgifterna sammantaget bli 90,0 miljarder kronor högre 2020, 20,0 miljarder kronor högre 2021 och 20,2 miljarder kronor högre 2022. Utgifterna ökar med 88,2 miljarder kronor 2020, 15,2 miljarder kronor 2021 och 13,0 miljarder kronor 2022 (tabell 7.10) till följd av förslag i propositionerna Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99), Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:132, bet. 2019/20:FiU51, rskr. 2019/20:199–202), Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:146, bet. 2019/20:FiU56, rskr. 2019/20:207–212) och aviseringar i denna proposition, samt riksdagens ändring av statens budget för 2020 (bet. 2019/20:FiU49, rskr. 2019/20:163–166).
- I nominella termer beräknas de takbegränsade utgifterna öka med totalt 130 miljarder kronor 2020–2023. Den största ökningen sker 2020 då utgifterna ökar med 133 miljarder kronor, till stor del till följd av de åtgärder som regeringen vidtar med anledning av spridningen av det nya coronaviruset. Därefter beräknas utgifterna minska med 34 miljarder 2021, för att sedan successivt öka 2022 och 2023 (se tabell 7.2).
- De utgiftsområden som väntas bidra mest till ökningen av de takbegränsade utgifterna 2020–2023 är utgiftsområdena 25 Allmänna bidrag till kommuner, 27 Avgiften till Europeiska unionen och 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Dessa tre utgiftsområden beräknas sammanlagt öka med knappt 59 miljarder kronor under perioden.
- Utgifterna för ålderspensionssystemet beräknas öka med knappt 36 miljarder kronor 2020–2023. Det innebär en årlig genomsnittlig ökning med 2,2 procent, dvs. en något lägre ökningstakt än de takbegränsade utgifterna som helhet.

Tabell 7.1 Utgifter inom budgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter som andel av BNP

Procent av BNP. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Utgifter inom utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor ¹	19,7	22,8	21,0	20,1	19,1
Statsskuldsräntor m.m. ¹	0,4	0,5	0,0	0,1	0,1
Summa utgiftsområden	20,2	23,2	21,0	20,2	19,2
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	6,3	6,8	6,5	6,3	6,2
Takbegränsade utgifter ²	26,0	29,5	27,4	26,5	25,3

¹ Inkl. förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.² Utgifter inom budgetens utgiftsområden (exkl. utg.omr. 26 Statsskuldsräntor m.m.) och ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 7.2 Utgifter per utgiftsområde

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2019 Utfall ¹	2020 Anslag ²	2020 Prognos	2021 Beräknat	2022 Beräknat	2023 Beräknat
1 Rikets styrelse	14 968	15 344	15 606	15 330	15 466	15 526
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	16 596	17 390	17 168	17 434	17 662	18 041
3 Skatt, tull och exekution	11 520	12 091	12 028	12 241	12 404	12 514
4 Rättsväsendet	49 383	52 734	52 547	54 540	55 519	56 161
5 Internationell samverkan	2 337	2 077	2 050	2 008	2 016	2 020
6 Försvar och samhällets krisberedskap	60 572	64 890	63 424	70 706	76 800	77 831
7 Internationellt bistånd	44 240	45 989	45 809	46 528	49 527	52 404
8 Migration	11 847	11 626	11 173	10 285	10 326	10 479
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	79 592	89 144	88 229	82 740	79 755	78 360
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	97 872	104 493	104 391	93 609	92 443	91 303
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	34 486	36 585	36 511	35 337	34 925	34 571
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	97 315	103 130	101 792	103 215	105 915	107 931
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	13 380	10 121	10 033	7 523	7 247	7 417
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	76 971	92 901	91 690	89 221	89 422	83 920
15 Studiestöd	22 815	26 847	25 444	26 734	27 165	27 011
16 Utbildning och universitetsforskning	78 527	84 383	82 175	85 975	86 012	86 571
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	15 828	17 168	17 016	15 686	15 701	15 445
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	3 052	3 729	3 906	4 580	4 286	4 344
19 Regional tillväxt	3 316	3 673	3 535	3 683	3 521	3 127
20 Allmän miljö- och naturvård	9 446	12 590	12 109	12 981	13 009	10 331
21 Energi	2 214	3 469	3 409	2 505	2 503	2 359
22 Kommunikationer	58 604	62 250	62 221	68 184	69 380	69 111
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	20 784	20 318	20 387	18 143	16 487	14 941
24 Näringsliv	7 304	35 051	34 900	7 296	7 080	6 740
25 Allmänna bidrag till kommuner	120 052	150 904	150 961	141 029	141 381	141 471
26 Statsskuldsräntor m.m.	22 174	29 655	22 583	155	5 155	7 155
27 Avgiften till Europeiska unionen	37 683	41 990	43 454	50 716	51 802	57 557
Summa utgiftsområden	1 012 879	1 150 542	1 134 551	1 078 385	1 092 911	1 094 640
Minskning av anslagsbehållningar ³				-2 346	-1 343	-2 072

Utgiftsområde	2019 Utfall ¹	2020 Anslag ²	2020 Prognos	2021 Beräknat	2022 Beräknat	2023 Beräknat
Summa utgifter ⁴	1 012 879		1 134 551	1 076 039	1 091 568	1 092 568
Summa utgifter exkl. statsskuldsräntor⁵	990 706		1 111 968	1 075 955	1 086 486	1 085 487
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	317 628		329 594	331 445	342 391	353 149
Takbegränsade utgifter	1 308 333		1 441 562	1 407 400	1 428 877	1 438 636
Budgeteringsmarginal	42 667		300 438	35 600	73 123	101 364
Utgiftstak⁶	1 351 000		1 742 000	1 443 000	1 502 000	1 540 000

¹ Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2020.

² Inkl. förslag enligt propositionerna Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99), Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:132, bet. 2019/20:FiU51, rskr 2019/20:199–202), Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:146, bet. 2019/20:FiU56, rskr. 2019/20:207–212) samt riksdagens ändring av statens budget för 2020 (bet 2019/20:FiU49, rskr. 2019/20:163–166).

³ Posten Minskning av anslagsbehållningar beskriver skillnaden mellan beräknade anslagsnivåer och prognos för den faktiska utgiftsförbrukningen.

⁴ Inkl. posten Minskning av anslagsbehållningar.

⁵ Summa utgiftsområden exkl. utg.omr. 26 Statsskuldsräntor m.m. och exkl. minskning av anslagsbehållningar för statsskuldsräntor.

⁶ Regeringens förslag till nivå på utgiftstaket 2020 i propositionen Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99) och bedömning av utgiftstakets nivå för 2023 i denna proposition (se avsnitt 5.3).

Källa: Egna beräkningar.

7.1 Utveckling av de takbegränsade utgifterna över tid

Nedan beskrivs prognosen för de takbegränsade utgifterna 2020–2023. Analysen utgår från ett antal faktorer som är viktiga för utgiftsutvecklingen och som är generella för utgiftsområdena. Dessa faktorer är bl.a. beslutade, föreslagna och aviserade reformer, pris- och löneomräkning, makroekonomisk utveckling och volymförändringar. Den nominella årliga förändringen av de takbegränsade utgifterna uppdelat enligt dessa faktorer redovisas i tabell 7.3 och varje rad i tabellen kommenteras mer utförligt nedan.

Tabell 7.3 Förändringar av takbegränsade utgifter jämfört med det föregående året

Miljarder kronor. Prognos 2020–2023

	2020	2021	2022	2023
Takbegränsade utgifter	133	-34	21	10
<i>Förklaras av:</i>				
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer ¹	89	-52	-3	-3
Pris- och löneomräkning	6	5	5	4
Makroekonomiska förändringar	25	9	16	11
Volym ²	-4	-3	1	-3
Tekniska justeringar ³	4	0	0	0
Övrigt	13	6	3	1

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

¹ Anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket ingår inte. Vidare ingår inte medel som i tidigare propositioner om ändringar i statens budget föreslagits eller som i propositionen Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99) föreslås tillföras regelstyrda anslag som påverkas av förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar (i första hand transfereringsanslag).

² Begreppet volym innefattar ett antal olika slags utgiftsförändringar, till följd av bl.a. antal personer i transfereringssystemen, längden på den tid som en person finns i ett transfereringssystem samt förändringar av nivån på styckkostnader i transfereringssystemen som inte direkt kan kopplas till den makroekonomiska utvecklingen.

³ Utgiftsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstakets nivå.

Källa: Egna beräkningar.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med sammanlagt 130 miljarder kronor 2020–2023. Det motsvarar en genomsnittlig årlig ökning om 2,4 procent. Ökningen förklaras i första hand av den makroekonomiska utvecklingen som väntas medföra att utgifterna ökar bl.a. till följd av att den genomsnittliga ersättningsnivån i de olika

transfereringssystemen ökar, givet formerna för indexering i de olika systemen. Kopplat till den makroekonomiska utvecklingen ökar även anslagen för förvaltnings- och investeringsändamål i enlighet med systemet för pris- och löneomräkning. Även de beslutade, föreslagna och aviserade reformerna bidrar till ökningen. Förslagen i propositionerna Vårändringsbudget för 2020 samt de extra ändringsbudgetar som tillkommit till följd av spridningen av det nya coronaviruset är en stor anledning till denna ökning. Volymrelaterade utgiftsförändringar i transfereringssystemen väntas bidra till att minska de takbegränsade utgifterna 2020, 2021 och 2023.

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer

Nedan beskrivs hur de takbegränsade utgifternas utveckling påverkas av alla tidigare beslut eller godkända beräkningar av riksdagen samt regeringens nu aktuella förslag och aviserings- och reformer som har ekonomiska konsekvenser. Det är därmed den samlade budgeteffekten i förhållande till det föregående året som redovisas. I beskrivningen ingår även budgeteffekterna av att tidigare reformer och temporära program upphör eller minskar i omfattning.

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer beräknas öka de takbegränsade utgifterna 2020. Jämfört med 2020 minskar därefter utgifter som följer av reformer 2021–2023, då flera av åtgärderna som genomförs 2020 upphör eller minskar i omfattning. De utgiftsområden där de beräknade utgifterna ökar mest till följd av beslut under perioden 2020–2023 är utgiftsområdena 25 Allmänna bidrag till kommunerna, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 22 Kommunikationer och 4 Rättsväsendet.

Inom flera utgiftsområden beräknas utgifterna sammantaget minska 2020–2023. Det gäller bl.a. utgiftsområdena 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering och 21 Energi.

I tabell 7.4 redovisas hur beslutade, föreslagna och aviserade reformer påverkar utgifterna fördelat på enskilda utgiftsområden. Nedan kommenteras, för varje år 2020–2023, de utgiftsområden som uppvisar störst förändring av de beräknade utgifterna mellan år.

Tabell 7.4 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med det föregående året till följd av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna reformer

Miljarder kronor

Utgiftsområde	2020	2021	2022	2023
1 Rikets styrelse	0,0	-0,2	-0,1	-0,1
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,2	-0,2	0,0	0,0
3 Skatt, tull och exekution	0,3	0,0	0,0	-0,1
4 Rättsväsendet	3,0	1,1	0,3	-0,1
5 Internationell samverkan	-0,3	0,0	0,0	0,0
6 Försvar och samhällets krisberedskap	2,9	4,5	5,1	0,1
7 Internationellt bistånd	1,5	0,5	0,0	0,0
8 Migration	-0,6	-0,8	-0,5	1,9
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	8,1	-6,2	-3,1	-1,6
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	8,4	-8,8	0,0	0,0
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	1,8	-0,1	0,0	0,0
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,1	0,0	0,0	0,0
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	-0,2	-0,7	-0,5	-0,2
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	4,8	-7,2	-0,8	-1,1

Utgiftsområde	2020	2021	2022	2023
15 Studiestöd	1,7	-0,9	-0,3	-0,1
16 Utbildning och universitetsforskning	2,8	0,7	-0,8	-0,2
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	1,2	-1,6	-0,1	-0,4
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	-0,3	0,8	-0,3	0,0
19 Regional tillväxt	0,1	0,0	-0,2	0,0
20 Allmän miljö- och naturvård	1,3	0,4	0,0	-2,7
21 Energi	-0,5	-1,0	0,0	-0,1
22 Kommunikationer	0,6	5,8	0,1	-0,5
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-1,9	0,6	-1,7	2,1
24 Näringsliv	27,6	-27,8	-0,2	-0,4
25 Allmänna bidrag till kommuner	26,7	-9,9	0,4	0,1
27 Avgiften till Europeiska unionen	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	89,5	-51,2	-2,8	-3,3
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	-0,6	-0,6	0,1	0,0
Takbegränsade utgifter	88,9	-51,8	-2,8	-3,3

Anm.: Anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket ingår inte. Vidare ingår inte medel som i tidigare propositioner om ändringar i statens budget föreslagits eller som i propositionen Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99) föreslås tillföras regelstyrda anslag som påverkas av förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar (i första hand transfereringsanslag).

Källa: Egna beräkningar.

Förändring av beräknade utgifter 2020

Utgifterna beräknas öka med sammantaget 88,9 miljarder kronor 2020 jämfört med 2019 främst till följd av de omfattande åtgärder som initierats på grund av spridningen av det nya coronaviruset. De beloppsmässigt största utgiftsförändringarna finns inom utgiftsområdena 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning och 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Reformerna inom dessa fyra utgiftsområden uppgår sammanlagt till 70,8 miljarder kronor 2020.

De beräknade utgifterna inom utgiftsområde 24 Näringsliv ökar kraftigt 2020 jämfört med 2019 till följd av de åtgärder som vidtagits på grund av effekterna av spridningen av det nya coronaviruset. Åtgärderna omfattar bl.a. ett system för korttidspermittering och kapitaltillskott till ALMI för att utöka låneverksamheten. Även inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner ökar utgifterna kraftigt. Detta beror på höjningar av generella statsbidrag till kommunsektorn bl.a. i propositionen Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99). Inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning ökar de beräknade utgifterna 2020 till följd av de åtgärder som vidtagits på grund av spridningen av det nya coronaviruset. Åtgärderna omfattar bl.a. arbetsgivares rätt till ersättning för sjuklönekostnader och ersättning för karensavdrag.

Inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg väntas utgifterna öka till följd av de åtgärder som vidtagits på grund av spridningen av det nya coronaviruset, bl.a. i form av ett särskilt stöd till regioner och kommuner och ett ökat anslag för smittbärräddning. Utgifterna beräknas även öka till följd av ökade kostnader för läkemedelsförmåner och satsningar för att korta vårdköerna (se bl.a. prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:SoU1, rskr. 2019/20:135).

Förändring av beräknade utgifter 2021

Utgifterna beräknas minska med sammanlagt 51,8 miljarder kronor 2021 jämfört med 2020, främst till följd av att de omfattande åtgärder som vidtagits 2020 med anledning av spridningen av det nya coronaviruset minskar i omfattning 2021. De beloppsmässigt största förändringarna finns inom utgiftsområdena 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning och 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Utgifterna beräknas minska 2021 jämfört med 2020 inom utgiftsområde 24 Näringsliv bl.a. beroende på att ett stort kapitaltillskott genomförs under 2020 och att omfattningen av korttidsarbete förväntas minska kraftigt jämfört med 2020. Även utgifterna inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner beräknas minska 2021 jämfört med 2020, då höjningarna av det generella statsbidraget till kommunsektorn är mer omfattande 2020 än 2021. Inom utgiftsområdena 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning och 14 Arbetsmarknad och arbetsliv beräknas utgifterna minska 2021 på grund av att flera tillfälliga satsningar till följd av spridningen av det nya coronaviruset upphör 2020.

Förändring av beräknade utgifter 2022

Utgifterna beräknas minska med sammanlagt 2,8 miljarder kronor 2022 jämfört med 2021, bl.a. till följd av att reformer upphör eller minskar i omfattning. De beloppsmässigt största förändringarna av de beräknade utgifterna finns inom utgiftsområdena 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg och 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap beräknas utgifterna öka till följd av stegvisa satsningar som syftar till att stärka Sveriges försvarsförmåga. Inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg beräknas utgifterna minska, framför allt till följd av att tillfälliga satsningar upphör. För utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel väntas de beräknade utgifterna minska 2022 jämfört med 2021 till följd av omfördelning av medel mellan år inom landsbygdsprogrammets programram.

Förändring av beräknade utgifter 2023

År 2023 beräknas utgifterna minska med sammanlagt 3,3 miljarder kronor jämfört med 2022, bl.a. till följd av att flera tidigare beslutade satsningar upphör eller minskar i omfattning. Förändringen av de beräknade utgifterna väntas främst ske inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, men även inom utgiftsområdena 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel och 8 Migration.

Den största förändringen av de beräknade utgifterna 2023 jämfört med 2022 sker inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård till följd av att satsningar, såsom Klimatklivet och åtgärder för respektive skydd av värdefull natur, minskar i omfattning 2022. Inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel beräknas utgifterna öka 2023 jämfört med 2022 bl.a. till följd av omfördelning av medel mellan år inom landsbygdsprogrammets programram. Inom utgiftsområde 8 Migration beräknas utgifterna öka 2023 jämfört med 2022 som en konsekvens av att lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige upphör under 2021. Prognosen bygger på antagandet att utlänningslagens (2005:716) bestämmelser i dess nuvarande lydelse då kommer att tillämpas.

Pris- och löneomräkning

Den årliga pris- och löneomräkningen av anslag som används för förvaltnings- och investeringsändamål medför att de takbegränsade utgifterna beräknas öka 2020–2023.

Vid omräkningen av myndigheternas förvaltningsanslag, som utgör huvuddelen av de anslag som pris- och löneomräknas, används olika index för att följa utvecklingen avseende löner, hyreskostnader och övriga förvaltningskostnader. Omräkningstalen för 2020 och 2021 är fastställda och redovisas i tabell 7.5. Pris- och löneomräkningen för 2022 och 2023 är fortfarande preliminär.

Tabell 7.5 Omräkningstal i pris- och löneomräkningen av förvaltningsanslag 2020 och 2021

Procent

	2020	2021
Löneindex	1,60	1,25
<i>varav arbetskostnadsindex</i>	<i>2,87</i>	<i>2,72</i>
<i>varav produktivitetsavdrag</i>	<i>-1,27</i>	<i>-1,47</i>
Hyresindex	1,59	1,13
Index för övriga förvaltningsavgifter	1,53	1,54
Högskoleindex	1,91	1,72

Anm.: Hyresindex används i de fall myndigheter inte har hyresavtal som kan omförhandlas under aktuellt budgetår. För myndigheter med hyresavtal som kan omförhandlas används anslagsspecifika omräkningstal.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Makroekonomiska förändringar

De statliga utgifterna påverkas av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden. Detta sker bl.a. genom att ersättningen till hushållen inom flertalet transfereringssystem i olika grad följer den allmänna pris- och löneutvecklingen. För 2020–2023 medför den makroekonomiska utvecklingen att utgifterna ökar med i genomsnitt 15,3 miljarder kronor per år 2020–2023 (se tabell 7.3). Den största förändringen sker 2020, då utgifterna ökar framför allt för inkomstgrundande pensioner och ökad arbetslöshet. Nedan redovisas förklaringar till några av de större utgiftsförändringarna. I avsnitt 4 finns en närmare beskrivning av den makroekonomiska utvecklingen.

Inkomstgrundade pensioner

Inkomstgrundade pensioner i ålderspensionssystemet står för huvuddelen av den ökning av de takbegränsade utgifterna 2020–2023 som är hänförlig till den makroekonomiska utvecklingen. De årliga ökningarna av utgifterna för ålderspensionssystemet följer normalt löneutvecklingen i samhället, som avspeglas i inkomstindex. Förändringen av framför allt inkomstindex väntas medföra att utgifterna för ålderspensionssystemet ökar med i genomsnitt 8,5 miljarder kronor per år 2020–2023.

Arbetsmarknad och arbetsliv

Utvecklingen av arbetslösheten som följer av konjunkturedgången gör att utgifterna inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ökar med i genomsnitt 2,7 miljarder kronor per år 2020–2023. Den stora ökningen sker 2020, därefter avtar ökningen successivt 2021–2022 och 2023 minskar utgifterna jämfört med föregående år.

Internationellt bistånd

Storleken på biståndsramen är kopplad till Sveriges bruttonationalinkomst (BNI). Från och med 2018 uppgår biståndsramen till 1 procent av beräknad BNI. Utvecklingen av BNI beräknas öka biståndsramen med i genomsnitt 1,8 miljarder kronor per år 2020–2023.

Sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen

De makroekonomiska faktorer som främst påverkar utgifterna inom sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen är prisutvecklingen, via prisbasbeloppet, och timlöneutvecklingen. Utvecklingen av prisbasbeloppet och timlönerna beräknas ge ökade utgifter inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, med i genomsnitt 1,0 miljarder kronor per år 2020–2023.

Inom utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn beräknas utvecklingen av prisbasbeloppet och timlönerna ge ökade utgifter med i genomsnitt 0,9 miljarder kronor per år 2020–2023.

Volymer i transfereringssystemen

Med volymer avses antalet personer i transfereringssystemen och längden på den tid som en person får ersättning. I begreppet kan också ingå förändringar av nivåerna på styckkostnaderna i transfereringssystemen som inte direkt kan kopplas till den makroekonomiska utvecklingen eller som är att betrakta som reformer.

År 2020–2023 beräknas de takbegränsade utgifterna minska med sammanlagt 9 miljarder kronor till följd av volymrelaterade förändringar (se tabell 7.3). Nedan redovisas några av de större bedömda utgiftsförändringarna under prognosperioden som beror på volymantaganden. De volymrelaterade förändringarna över tid påverkas endast i liten grad av effekter av det nya coronaviruset, då de största utgiftsförändringarna som följer av coronaviruset uppstår under beslutade, föreslagna och aviserade reformer.

Färre personer i sjukförsäkringen

Antalet personer i sjukförsäkringen väntas minska 2020–2023 (se tabell 7.6). Det beror huvudsakligen på att antalet personer med sjukersättning som uppnår pensionsålder och lämnar försäkringen antas vara större än antalet som beviljas ersättning. Sammantaget beräknas utgifterna inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning till följd av volymutvecklingen minska med 11,0 miljarder kronor 2020–2023, varav 3,6 miljarder kronor 2020.

Fler barn och ökat uttag av föräldraförsäkring

Inom utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn ökar de volymrelaterade utgifterna. Bland annat beräknas fler barn födas och fler personer ta ut både föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning (se tabell 7.6). Sammantaget beräknas utgifterna inom utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn öka med 6,3 miljarder kronor 2020–2023, varav 3,5 miljarder kronor 2020.

Minskande utgifter för migration

Sverige tog 2015 emot ca 163 000 asylsökande, vilket var en fördubbling jämfört med 2014. De efterföljande åren har betydligt färre sökt asyl i Sverige och för 2020 beräknas antalet nya asylsökande uppgå till 23 000. Antalet genomsnittligt inskrivna per dygn beräknas stabiliseras omkring 36 900–37 900 för 2020–2023 (se tabell 7.6).

Sammantaget beräknas utgifterna inom utgiftsområde 8 Migration minska med 1,8 miljarder kronor 2020–2023.

Minskande utgifter för etablering

Utgifterna inom utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering påverkas främst när de nyanlända fått uppehållstillstånd och mottagits i en kommun. Sammantaget minskar de volymrelaterade utgifterna till följd av att antalet personer som fått uppehållstillstånd och mottagits i en kommun minskar, efter att det stora antalet asylsökande från flyktingkrisen 2015 fått sina ärenden avgjorda och därefter blivit placerade i en kommun. Den minskningen väntas fortgå 2020–2023 då ingen större ökning av antalet uppehållstillstånd som leder till att asylsökande blir kommun-placerade väntas (se tabell 7.6). Det gäller såväl nyanlända vuxna med och utan barn som ensamkommande barn och unga.

Sammantaget beräknas utgifterna inom utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering till följd av volymutvecklingen minska med 5,1 miljarder kronor, varav 3,3 miljarder kronor 2020.

Tabell 7.6 Volymer inom olika transfereringssystem

		Könsfördelning 2019	Utfall 2019	Prognos 2020	Prognos 2021	Prognos 2022	Prognos 2023
		40 % kv					
8	Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna per dygn	60 % m	45 255	36 900	36 698	37 016	37 862
		46 % kv					
9	Antal personer med assistansersättning	54 % m	14 295	13 984	13 643	13 309	13 000
		98 % kv ¹					
9	Antal timmar assistans per vecka per beviljad brukare, genomsnitt	102 % m ¹	129	130	130	131	132
		64 % kv					
10	Antal sjukpenningdagar (netto) ² , miljoner	36 % m	53,4	54,0	50,8	50,6	50,5
		68 % kv					
10	Antal rehabiliteringspenning-dagar (netto) ² , miljoner	32 % m	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
		59 % kv					
10	Antal personer med sjukersättning	41 % m	247 153	232 393	218 517	205 347	193 094
		46 % kv					
10	Antal personer med aktivitetserättning	54 % m	29 949	28 118	26 872	25 828	25 003
		53 % kv					
10	Antal personer med sjuk- och aktivitetserättning som erhåller bostadstillägg	47 % m	115 991	113 054	110 109	106 965	101 983
		78 % kv					
11	Antal personer med garantipension	22 % m	662 200	736 000	708 700	715 900	718 700
		74 % kv					
11	Antal pensionärer som erhåller bostadstillägg	26 % m	287 800	288 200	293 000	297 000	302 200
		70 % kv					
12	Antal barnbidrag ³	30 % m	1 943 267	1 962 200	1 979 000	1 994 600	2 005 867
		70 % kv					
12	Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	30 % m	55,9	56,0	56,4	57,1	57,5
		55 % kv					
12	Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar, miljoner	45 % m	7,6	9,4	7,8	7,9	8,0
		12 % kv					
13	Genomsnittligt antal ensamkommande barn och unga 0–19 år som kommunerna får ersättning för ⁴	88 % m	12 700	6 949	4 732	3 387	2 448
		44 % kv					
13	Genomsnittligt antal nyanlända som kommunerna får schablonersättning för ⁵	56 % m	93 901	59 990	42 230	40 344	40 819
		56 % kv					
14	Antal deltagare i etableringsinsatser	44 % m	38 802	25 300	19 500	18 000	18 000
		47 % kv					
15	Antal personer med studiehjälp	53 % m	428 877	433 600	442 900	453 000	462 200
		59 % kv					
15	Antal personer med studiemedel	41 % m	502 864	573 900	553 500	545 800	542 500
		52 % kv					
AP	Antal personer med tilläggspension	48 % m	2 026 900	1 961 900	1 890 300	1 813 100	1 734 700
		51 % kv					
AP	Antal personer med inkomstpension	49 % m	1 757 800	1 836 000	1 910 800	1 988 100	2 061 200

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt och är avrundade till närmaste hundratal om inte annat anges. Arbetslösheten och antal deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är nära sammankopplade med den konjunkturella utvecklingen. De redovisas därför inte i denna tabell utan ingår i kategorin makroekonomiska förutsättningar.

¹ Könsfördelningen baseras på genomsnittligt antal timmar per brukare och inte summan.

² Antalet dagar med partiell ersättning är omräknat till hela dagar.

³ Könsfördelningen baseras på mottagarens kön.

⁴ Könsfördelningen är en uppskattning som baseras på ett rullande fyraårigt genomsnitt för kommunmottagna ensamkommande barn och unga.

⁵ Könsfördelningen är en uppskattning som baseras på ett rullande treårigt genomsnitt för kommunmottagna.

Källa: Egna beräkningar.

Den samlade volymen i vissa transfereringssystem fortsätter att minska

Volymen mäts på olika sätt i olika transfereringssystem, t.ex. utbetalda dagar eller genomsnittligt antal personer som får ersättning. Omräkning till helårsekvivalenter är ett sätt att göra volymerna jämförbara mellan olika transfereringssystem. En helårsekvivalent motsvarar exempelvis två personer som under ett år är sjukskrivna på halvtid eller två personer som har fulltid ersättning från a-kassa ett halvår vardera.

Tabell 7.7 Helårsekvivalenter inom vissa transfereringssystem

Tusental, andel av befolkningen 20–64 år i procent inom parentes. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Sjuk- och rehabiliteringspenning ¹	231	232	223	223	223
Sjuk- och aktivitetsersättning	248	232	218	206	194
Arbetslöshetsersättning	80	117	112	108	91
Arbetsmarknadspolitiska program ²	144	177	202	204	173
Etableringsersättning	38	25	19	18	18
Summa	740	783	775	758	698
Ekonomiskt bistånd	92	106	120	120	115
Summa inkl. ekonomiskt bistånd³	832	889	895	878	813
	(14,2)	(15,1)	(15,1)	(14,8)	(13,6)
Befolkning 20–64 år	5 858	5 892	5 918	5 945	5 973

Anm.: Beloppen avser åldersgruppen 20–64 år och är avrundade varför de inte alltid överensstämmer med summan.

¹ Inkl. sjuklön som betalas av arbetsgivaren.

² Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som får ersättning i form av rehabiliteringspenning eller etableringsersättning räknas till sjuk- och rehabiliteringspenning respektive etableringsersättning.

³ Summeringen innehåller dubbelräkningar då individer som ingår i andra ersättningssystem också kan vara berättigade till ekonomiskt bistånd.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I tabell 7.7 redovisas, för transfereringssystemen för ohälsa och arbetsmarknad, de i tabell 7.6 angivna volymerna omräknade till helårsekvivalenter. I tabell 7.7 inkluderas även sjuklön, dvs. ersatt sjukfrånvaro fr.o.m. dag två, i beräkningen av en helårsekvivalent. Det innebär att både personer som står utanför arbetsmarknaden och personer som är i arbete ingår. I tabellen redovisas även ekonomiskt bistånd, som är en kommunal utgift, vilket medför viss dubbelräkning eftersom individer som får ersättning från statliga transfereringssystem också kan ha rätt till ekonomiskt bistånd.

Andelen av befolkningen i åldersgruppen 20–64 år som tar emot ersättning i dessa transfereringssystem beräknas öka 2020–2021 för att sedan minska 2022–2023. Mest minskar antalet mottagare av sjuk- och aktivitetsersättning samt etableringsersättning. För arbetsmarknadspolitiska program ökar antalet deltagare 2020–2022 för att sedan minska 2023.

Tekniska justeringar

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

I budgetpropositionen för 2020 ingår en höjning av statsbidragen till kommunerna för att neutralisera att kommunernas skatteintäkter blir lägre till följd av en skattesänkning för personer över 65 år. Detta föranleder en teknisk justering av utgiftstaket fr.o.m. 2020.

Övriga utgiftsförändringar

Övriga utgiftsförändringar är sådana som inte förklaras av beslutade, föreslagna och aviserade reformer, pris- och löneomräkning, makroekonomiska förändringar eller volymförändringar. Dessa övriga förändringar består exempelvis av förändringar av nivån på medlemsavgiften till EU. Även tidsförskjutningar i olika program eller utbetalningar, exempelvis investeringar i transportinfrastruktur och olika EU-finansierade program, kategoriseras som övriga utgiftsförändringar. Vidare ingår också den förändring av anslagsbehållningar som följer av skillnaden mellan beräknade anslagsnivåer och prognoser för den faktiska utgiftsförbrukningen.

För 2020–2023 är det i huvudsak den årliga ökningen av EU-avgiften som förklarar övriga utgiftsförändringar. EU-avgiftens utveckling styrs i stort av den fleråriga budgetramen för EU-budgeten.

7.2 Utgiftsprognos för 2020

Statens utgifter under 2020 beräknas sammantaget kraftigt överstiga den av riksdagen ursprungliga beslutade budgeten för 2020. Detta förklaras av de åtgärder som vidtagits med anledning av det nya coronaviruset. I tabell 7.8 redovisas den aktuella utgiftsprognosen i förhållande till utfallet för 2019, den ursprungliga budgeten för 2020 och regeringens förslag till förändringar i denna. I den nu aktuella prognosen, vilken inkluderar propositionerna Vårändringsbudget för 2020, Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset, Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset och riksdagens ändring av statens budget för 2020, uppgår utgifterna inom samtliga utgiftsområden till sammanlagt 1 134,6 miljarder kronor. I statens budget för 2020 anvisades totalt 1 055,1 miljarder kronor, vilket inkluderar posten Minskning av anslagsbehållningar.

Vårändringsbudgeten för 2020, extra ändringsbudgetar för 2020 samt riksdagens ändring av budgeten höjer anslagen med totalt 88,2 miljarder kronor 2020. Den största enskilda revideringen av utgifterna avser en uppjustering av prognosen för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner då generella statsbidrag till kommunerna har ökats med 22,5 miljarder kronor. Därutöver är prognosen uppjusterad för utgiftsområde 24 Näringsliv med 19,5 miljarder kronor till följd av införandet av ett nytt system för stöd vid korttidsarbete. I detta sammanhang är det dock viktigt att framhålla den stora osäkerhet som föreligger i de prognoser som är av betydelse för denna beräkning. Prognosen för utgiftsområde 14 har justerats upp med 12 miljarder kronor framför allt till följd av ökade kostnader för arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. De största övriga förändringarna avser anslag inom utgiftsområdena 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, 26 Statsskuldsräntor samt 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

Tabell 7.8 Utgifter 2019 och 2020

Miljarder kronor

		Ändr.budget (VÄB) och extra ändrings- budgetar 2020 ³				Differens prognos - urspr. budget 2020		Differens prognos - totalt anvisat 2020	
Utgiftsområde		Utfall 2019 ¹	Urspr. budget 2020 ²		Totalt anvisat 2020 ⁴	Prognos 2020			
1	Rikets styrelse	15,0	15,1	0,2	15,3	15,6	0,5		0,3
2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	16,6	17,4		17,4	17,2	-0,2		-0,2
3	Skatt, tull och exekution	11,5	12,1	0,0	12,1	12,0	0,0		-0,1
4	Rättsväsendet	49,4	51,7	1,0	52,7	52,5	0,8		-0,2
5	Internationell samverkan	2,3	2,0	0,0	2,1	2,1	0,0		0,0
6	Försvar och samhällets krisberedskap	60,6	64,8	0,1	64,9	63,4	-1,4		-1,5
7	Internationellt bistånd	44,2	46,0		46,0	45,8	-0,2		-0,2
8	Migration	11,8	11,4	0,2	11,6	11,2	-0,3		-0,5
9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	79,6	84,2	5,0	89,1	88,2	4,1		-0,9
10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	97,9	95,7	8,8	104,5	104,4	8,7		-0,1
11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	34,5	36,5	0,0	36,6	36,5	0,0		-0,1
12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	97,3	101,4	1,7	103,1	101,8	0,4		-1,3
13	Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	13,4	10,1	0,1	10,1	10,0	0,0		-0,1
14	Arbetsmarknad och arbetsliv	77,0	77,2	15,7	92,9	91,7	14,5		-1,2
15	Studiestöd	22,8	25,5	1,3	26,8	25,4	-0,1		-1,4
16	Utbildning och universitetsforskning	78,5	83,3	1,1	84,4	82,2	-1,1		-2,2
17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	15,8	16,1	1,1	17,2	17,0	1,0		-0,2
18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	3,1	3,7	0,0	3,7	3,9	0,2		0,2
19	Regional tillväxt	3,3	3,7		3,7	3,5	-0,1		-0,1
20	Allmän miljö- och naturvård	9,4	12,6	0,0	12,6	12,1	-0,5		-0,5
21	Energi	2,2	3,5		3,5	3,4	-0,1		-0,1
22	Kommunikationer	58,6	61,3	1,0	62,2	62,2	0,9		0,0
23	Areella näringar, landsbygd och livsmedel	20,8	19,8	0,5	20,3	20,4	0,6		0,1
24	Näringsliv	7,3	7,3	27,8	35,1	34,9	27,6		-0,2
25	Allmänna bidrag till kommuner	120,1	128,4	22,5	150,9	151,0	22,5		0,1
26	Statsskuldsräntor m.m.	22,2	29,7		29,7	22,6	-7,1		-7,1
27	Avgiften till Europeiska unionen	37,7	42,0		42,0	43,5	1,5		1,5
Summa utgiftsområden		1 012,9	1062,4	88,2	1 150,5				
Minskning av anslagsbehållningar			-7,3						
Summa utgifter		1 012,9	1055,1			1 134,6	79,4		-16,0
Summa utgifter exkl. statsskuldsräntor		990,7	1025,5			1 112,0	86,4		-8,9
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget		317,6	326,0			329,6	3,5		
Takbegränsade utgifter		1 308,3	1351,6			1 441,6	90,0		
Budgeteringsmarginal		42,7	40,4			300,4	260,0		
Utgiftstak		1 351,0	1392,0			1 742,0			

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

¹ Utfallet för 2019 har fördelats enligt strukturen i statens budget för 2020.

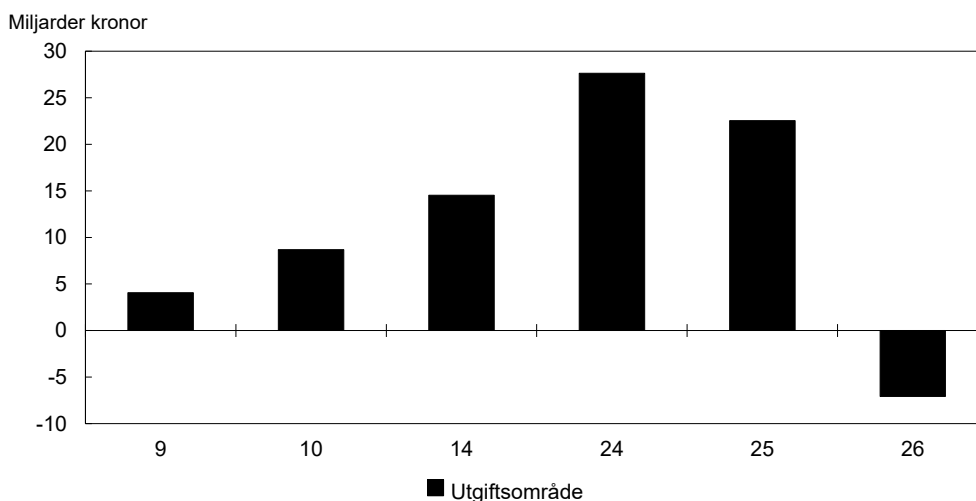
² Enligt den beslutade budgeten för 2020 (bet. 2019/20:FiU10).

³ Enligt förslag i propositionerna Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99) och Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:132, bet. 2019/20:FiU51, rskr 2019/20:199–202), Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:146, bet. 2019/20:FiU56, rskr. 2019/20:207–212) samt riksdagens ändring av statens budget för 2020 (bet 2019/20:FiU49, rskr. 2019/20:163–166). Där 0,0 anges kan förslag till ändringsbudget ha lämnats, men beloppet inom utgiftsområdet uppgår totalt till mindre än 50 miljoner kronor.

⁴ Anvisat på statens budget enligt beslutad budget för 2020 (bet 2019/20:FiU10) samt förslag enligt fotnot 3.

Källa: Egna beräkningar.

Diagram 7.1 Skillnad mellan utgifter för 2020 och ursprungligt anvisade medel i statens budget för 2020 för vissa utgiftsområden



Anm.: Med anvisade medel i statens budget för 2020 avses finansutskottets sammanställning (bet. 2019/20:FiU10).

Källa: Egna beräkningar.

Nedan redogörs för de utgiftsområden som redovisas i diagram 7.1, inom vilka de största sammantagna avvikelserna finns mellan denna utgiftsprognos och ursprungligt anvisade medel i statens budget för 2020.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Upprevideringen i förhållande till ursprungligt anvisade medel i statens budget beror främst på att anslag 1:6 *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* höjs med 4,4 miljarder kronor i ökat stöd till hälso- och sjukvården. Ökningen beror huvudsakligen på ökat statsbidrag till regioner och kommuner med 3 miljarder kronor för arbetet med det nya coronaviruset och med 1 miljard kronor för utökad testning av covid-19.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning

Upprevideringen i förhållande till ursprungligt anvisade medel i statens budget beror främst på en höjning av anslaget 1:7 *Ersättning för höga sjuklönekostnader* om 6,9 miljarder kronor, då arbetsgivare får ersättning för samtliga sjuklönekostnader under en begränsad tidsperiod. Även individersättning för karensdag ökar utgifterna inom utgiftsområde 10 med 1,9 miljarder kronor. Förslaget innebär att staten tillfälligt ersätter arbetstagare för karensdagen.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Upprevideringen i förhållande till de ursprungligt anvisade medlen beror främst på en ökning av anslaget 1:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* som föreslås höjas med 11,9 miljarder kronor. Det är fler ersättningstagare i arbetslöshetsförsäkringen 2020 jämfört med beräkningen som gjordes i budgetpropositionen för 2020 till följd

av en beräknad högre arbetslöshet och större andel arbetslösa som får ersättning. Även taket för inkomstrelaterad ersättning har höjts vilket påverkar utgifterna.

Utgiftsområde 24 Näringsliv

Upprevideringen i förhållande till de ursprungligt anvisade medlen förklaras främst av anslaget 1:22 *Stöd vid korttidsarbete* som ökas med 19,5 miljarder kronor. Det innebär ett nytt system för stöd vid korttidsarbete, där stöd ska kunna lämnas under en begränsad tid till arbetsgivare som på grund av tillfälliga och allvarliga ekonomiska svårigheter behöver införa korttidsarbete. Även anslaget 1:23 *Tillfälligt stöd för hyreskostnader för vissa företag* ökas med 5 miljarder kronor för att delvis kompensera de hyresvärdar som under perioden 1 april till 30 juni gett hyresgäster i utsatta branscher en tillfällig rabatt för den fasta hyran.

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Upprevideringen i förhållande till ursprungligt anvisade medel beror på en höjning av anslaget 1:5 *Stöd till kommunsektorn för att stärka välfärden*. Det generella statsbidraget höjs med 22,5 miljarder kronor.

Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Nedrevideringen i förhållande till de ursprungligt anvisade medlen beror på en minskning av anslaget 1:1 *Räntor på statsskulden* som förklaras av uppreviderade överkurser vid försäljning av realobligationer i samband med obligationsbyten.

7.3 Förändring av de takbegränsade utgifterna 2021 och 2022 sedan budgetpropositionen för 2020

I budgetpropositionen för 2020 presenterade regeringen en beräkning av de takbegränsade utgifterna för 2021 och 2022. I denna proposition görs en reviderad beräkning. Förändringen i förhållande till den tidigare beräkningen redovisas i tabell 7.9, fördelad på samma förklaringsfaktorer som i avsnitt 7.1. Sammantaget beräknas de takbegränsade utgifterna bli 20,0 miljarder kronor högre 2021 och 20,2 miljarder kronor högre 2022 än bedömningen i budgetpropositionen för 2020 (se tabell 7.9). Den förklaringsfaktor som främst bidrar till de högre utgifterna är beslutade, föreslagna och aviserade reformer. Även övriga makroekonomiska förändringar och minskning av anslagsbehållningar bidrar till de högre utgifterna. Samtidigt bidrar övriga utgiftspåverkande faktorer till att minska utgifterna, vilket reducerar den totala utgiftsförändringen.

Tabell 7.9 Förändring av takbegränsade utgifter 2021 och 2022 jämfört med budgetpropositionen för 2020

Miljarder kronor

	2021	2022
Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2020	1 387,4	1 408,6
Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	15,2	13,0
Reviderad pris- och löneomräkning	0,4	0,1
Övriga makroekonomiska förändringar	3,8	5,5
Volymförändringar ¹	0,2	1,0
Minskning av anslagsbehållningar	1,9	2,3
Övriga utgiftspåverkande faktorer	-1,4	-1,6

Total utgiftsförändring	20,0	20,2
Takbegränsade utgifter i 2020 års ekonomiska vårproposition	1 407,4	1 428,9

¹ Begreppet volym innefattar ett antal olika slags utgiftsförändringar, till följd av bl.a. antal personer i transfereringssystemen, längden på den tid som en person finns i ett transfereringssystem samt förändringar av nivån på styckkostnader i transfereringssystemen som inte direkt kan kopplas till den makroekonomiska utvecklingen.

Källa: Egna beräkningar.

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer

Jämfört med budgetpropositionen för 2020 ökar de takbegränsade utgifterna till följd av beslutade och aviserade reformer (tabell 7.9). I propositionen Vårändringsbudget för 2020 lämnar regeringen förslag om ändrade anslagsnivåer för innevarande budgetår och aviserar ändrade anslagsnivåer för 2021–2023. Dessa förslag och aviseringar sammanfattas per utgiftsområde i tabell 7.10. Även de åtgärder som föreslagits i propositionerna Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset, Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset och riksdagens ändring av statens budget för 2020 redovisas i tabellen. Endast större anslagsförändringar redovisas separat inom varje utgiftsområde. Se även avsnitt 8.3 för mer information om budgeteffekterna 2020.

Tabell 7.10 Föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Anslag	2020	2021	2022	2023
1 Rikets styrelse		213	200	200	200
Stöd till lokal journalistik	8:1	200	200	200	200
3 Skatt, tull och exekution		34			
4 Rättsväsendet		1 003			
Rättsliga biträden	1:12	800			
Medel till kostnader för vissa skaderegleringar m.m. ⁴	1:13	73			
5 Internationell samverkan		49			
6 Försvar och samhällets krisberedskap		90			
Medel till MSB för informationsinsatser ¹	2:6	75			
7 Internationellt bistånd		0			
8 Migration		180			
Migrationsdomstolarna	1:4	180			
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg		4 977			
Ökade kostnader för läkemedelsförmånerna	1:5	359			
Smittbärappenning ¹	1:6	500			
Finansiering av kapitaltillskott till Apotek Produktion & Laboratorier AB	1:6	-58			
Ökad testning för covid-19 ²	1:6	1 000			
Riktade medel till hälso- och sjukvård och omsorgen	1:6	2 000			
Riktade medel till hälso- och sjukvård och omsorgen ¹	1:6	1 000			
Ökade kostnader för sjukvård i framför allt EU-länder	1:7	50			
Statens institutionsstyrelse	4:6	250			

Utgiftsområde	Anslag	2020	2021	2022	2023
Finansiering av tillskott till Statens institutionsstyrelse	4:7	-250			
Stöd till barn i utsatthet samt våldsutsatta kvinnor och barn ²	5:2	50			
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning		8 787			
Individ ersättning för karensavdrag ¹	1:1	1 700			
Stöd till egenföretagare vid sjukdom ¹	1:1	100			
Stöd till egenföretagare vid sjukdom	1:1	50			
Slopat sjuklöneansvar för arbetsgivare ¹	1:7	6 500			
Slopat läkarintyg från dag 8 ¹	1:7	350			
Medel till Försäkringskassan för administration av individ ersättning för karensavdrag och slopade sjuklönekostnader ¹	2:1	130			
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom		43			
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn		1 700			
Medel för utökade utgifter för tillfällig föräldrapenning ⁴	1:2	1 700			
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering		55			
Stöd till barn i utsatthet samt våldsutsatta kvinnor och barn ²	3:1	50			
14 Arbetsmarknad och arbetsliv		15 737	380	-764	-829
Medel till Arbetsförmedlingen	1:1	330			
Utvecklingstid ³	1:1, 1:2	-216	-499	-829	-829
Förkortat medlemsvillkor i a-kassan ²	1:2	331	415	65	
Lättnad i arbetslöshetsförsäkringens arbetsvillkor ²	1:2	427	213		
Höjt tak inkomstrelaterad ersättning ²	1:2	3 466			
Höjt tak grundbelopp ²	1:2	610			
Avskaffade karensdagar i a-kassan ²	1:2	397			
Handläggning hos a-kassorna	1:2	100			
Medel till a-kassan för att hantera fler arbetslösa och ersättningstagare ⁴	1:2	5 720			
Medel till aktivitetsstöd för att hantera fler ersättningstagare ⁴	1:2	836			
Fler programinsatser	1:2, 1:3	1 870			
Sommarjobb för unga	1:3	180			
Ökade utbetalningar – lönegarantiersättning ⁴	1:11	1 629			
Förlängd tid i nystartsjobb	1:12	50	250		
15 Studiestöd		1 339	475	165	89
Fler studenter i högskolan	1:2, 1:3, 1:4	43	86	86	86
Basår vid universitet och högskola	1:2, 1:3, 1:4	67	134		
Satsning på yrkeshögskolan	1:2, 1:3, 1:4	93	185	46	
Slopat fribelopp ²	1:2, 1:3, 1:4	1 000			
Sommarkurser	1:2, 1:3, 1:4	50			
16 Utbildning och universitetsforskning		1 067	1 098	403	293

Utgiftsområde	Anslag	2020	2021	2022	2023
Lärarassistenter ³	1:5	-500			
Regionalt yrkesvux	1:18	675	71	71	71
Satsning på yrkeshögskolan	1:20	216	352	79	
Fler studenter i högskolan	2:64	111	222	222	222
Basår vid universitet och högskola	2:64	210	420		
Sommarkurser	2:64	127			
Medel till Vetenskapsrådet för satsning på virus- och pandemiforskning	3:1	100			
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid		1 106	104	52	
Stöd till idrott och kultur ²	1:2, 13:1	1 000			
Utbyggnad av folkhögskolan	14:1	52	104	52	
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik		2			
20 Allmän miljö- och naturvård		19			
21 Energi			100	100	
Utökat stöd till solceller	1:7		100	100	
22 Kommunikationer		954			
Kompensation för inbetalning av upplupen skatt på elförbrukning på tåg ⁴	1:2	954			
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel		528			
Gröna jobb	1:1, 1:2	105			
Ändrad växelkurs och programändring	1:17, 1:18	270			
Förlängt biogasstöd	1:19	120			
24 Näringsliv		27 787	358	358	358
Korttidspermittering ¹	1:4, 1:22	2 440	358	358	358
Korttidspermittering	1:22	17 060			
Minskning av innovationsrådet ³	1:5	-100			
Kapitaltillskott till Statens bostadsomvandling	1:17	300			
Kapitaltillskott till Apotek Produktion & Laboratorier AB	1:17	75			
Kapitaltillskott till Almi	1:17, 1:20	3 000			
Rabatt för fasta hyreskostnader i utsatta branscher ²	1:23	5 000			
25 Allmänna bidrag till kommuner		22 486	12 500	12 500	12 500
Höjt generellt statsbidrag till kommunsektorn	1:1, 1:5	20 000	12 500	12 500	12 500
Stöd till kommunsektorn för att stärka välfärden ²³	1:5	2 486			
Summa anslagsförändringar		88 156	15 214	13 014	12 611
varav anslagsökningar		89 894	15 713	13 843	13 440
varav anslagsminskningar		-1 738	-499	-829	-829
Summa ökning av takbegränsade utgifter		88 156	15 214	13 014	12 611

Anm.: Endast större anslagsförändringar redovisas separat inom varje utgiftsområde.

¹ Förslag i Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:132, bet. 2019/20:FiU51, rskr 2019/20:199–202).

² Förslag i Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:146, bet. 2019/20:FiU56, rskr. 2019/20:207–212).

³ Riksdagens ändring av statens budget för 2020 (bet. 2019/20: FiU49, rskr. 2019/20:163–166).

⁴ Förslag som tillförs regelstyrda anslag som påverkas av förändringar av volym- och makroekonomiska förutsättningar (i första hand transfereringsanslag) utan att någon ny reform föreslås. Dessa medför höjda anslagsnivåer om 11,0 miljarder kronor.

Källa: Egna beräkningar.

Reviderad pris- och löneomräkning

Revideringar i pris- och löneomräkningen av förvaltnings- och investeringsanslag ger högre utgifter 2021 och 2022, jämfört med budgetpropositionen för 2020. Slutliga omräkningstal har fastställts för 2021 och en ny preliminär pris- och löneomräkning har beräknats för 2022.

Makroekonomiska förändringar

Anslag som påverkas av den makroekonomiska utvecklingen har justerats utifrån de makroekonomiska antaganden som görs i denna proposition (se avsnitt 4). Den nya makroekonomiska bedömningen medför sammantaget högre utgifter för 2021 och 2022. Nedrevideringen av Sveriges BNI påverkar biståndsramen och medför att utgifterna inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd revideras ned både 2021 och 2022 jämfört med den bedömning som låg till grund för beräkningen av utgifterna i budgetpropositionen för 2020. Nedjusteringen av prisbasbeloppet ger lägre utgifter 2021 och 2022 inom ett flertal utgiftsområden, bl.a. utgiftsområdena 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom och 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn. För 2021 och 2022 ger det nedreviderade prisbasbeloppet även lägre utgifter för studiemedel inom utgiftsområde 15 Studiestöd. För både 2021 och 2022 leder nedrevideringar av inkomstindex till lägre utgifter i ålderspensionssystemet.

Att den makroekonomiska utvecklingen sammantaget medför högre utgifter för 2021 och 2022 beror på att utgifterna inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ökar kraftigt till följd av den beräknade ökade arbetslöshet som följer av konjunkturunsgången.

Volymförändringar

De beräknade utgifterna 2021 och 2022 har också förändrats till följd av nya prognoser för antalet personer inom regelstyrda transfereringssystem. Sammantaget innebär det att utgifterna bedöms bli 0,2 respektive 1 miljarder kronor högre 2021 och 2022 jämfört med motsvarande beräkning i budgetpropositionen för 2020.

En betydande del av denna utgiftsförändring för både 2021 och 2022 återfinns inom ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. Det beror på nya antaganden om förväntad livslängd och antalet personer som tar ut pension före 65 års ålder. Inom utgiftsområde 15 Studiestöd ökar de volymrelaterade utgifterna både 2021 och 2022 till följd av att fler personer antas studera än vad som antogs i budgetpropositionen 2020, vilket förklaras av nya prognoser för befolkningsökningen och ett ökat antal studiemedelstagare i gruppen som anlände till Sverige under flyktingkrisen 2015. De volymrelaterade utgiftsökningarna dämpas av att antalet personer med assistansersättning minskar något och att antalet timmar per brukare har varit lägre än vad som antogs i budgetpropositionen.

Tabell 7.11 Volymmer inom olika transfereringssystem 2021 och 2022

Förändring jämfört med budgetpropositionen 2020

Utgiftsområde och volym	2021	2022
ÅP Antal personer med inkomstpension	6 800	8 600
15 Antal personer med studiemedel	43 000	34 100
13 Antal personer med assistansersättning	-155	-244
13 Antal timmar assistans per vecka per beviljad brukare, genomsnitt	-2	-2

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt och är avrundade. Endast ett urval volymer med större förändringar mot budgetpropositionen för 2020 redovisas i tabellen. Se tabell 7.6 för könssupplade utfall.

Källa: Egna beräkningar.

Minskning av anslagsbehållningar

I förhållande till den beslutade budgeten för 2020 har den beräknade anslagsförbrukningen för flera anslag 2020 och 2021 justerats upp. Det medför sammantaget att behållningen av medel beräknas bli mindre dessa år än i budgetpropositionen för 2020. Eftersom posten Minskning av anslagsbehållningar är negativt definierad ger mindre anslagsbehållningar ett positivt värde i tabell 7.9.

Övriga utgiftspåverkande faktorer

Utgiftsprognoserna kan också revideras till följd av justeringar som motiveras av ny information som inte avser makroekonomiska förutsättningar eller volymer, t.ex. nya prognosmetoder, korrigeringar av tidigare gjorda fel och regeländringar utom regeringens direkta kontroll, t.ex. ändringar i EU-rättsakter. De lägre utgifterna för 2021 förklaras i huvudsak av en lägre EU-avgift, vilket beror dels på ny växelkurs för 2020 som inverkar på EU-avgiften även 2021, dels på en nedrevidering av betalningstaken för 2021.

8 Statens budgetsaldo och statsskulden

I detta avsnitt redovisas och analyseras utvecklingen av statens budgetsaldo. Statens budgetsaldo består av nettot av statens inkomster och statens utgifter. Till budgetens utgifter hör, förutom de utgifter inom utgiftsområde 1–27 som redovisats i avsnitt 7, även Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen.

Vidare redovisas hur statsskulden utvecklas. Statsskulden påverkas av statens lånebehov – vilket motsvaras av budgetsaldot med omvänt tecken – och av Riksgäldskontorets skulddispositioner. Den konsoliderade statsskulden utgörs av statsskulden reducerad med statliga myndigheters innehav av statspapper.

Sammanfattning

- Det relativt starka utfallet för budgetsaldot 2019 om 112 miljarder kronor förklaras i huvudsak av Riksbankens amortering av den förstärka valutarenserven med 67 miljarder kronor.
- Statens budgetsaldo är negativt 2020 och motsvarar ett lånebehov som uppgår till 190 miljarder kronor. Det stora lånebehovet förklaras av försämrade makroekonomiska förutsättningar och av de åtgärder som vidtagits med anledning av det nya coronaviruset.
- Budgetsaldot är positivt och uppgår till i genomsnitt 57 miljarder kronor åren därefter (2021–2023).
- Riksgäldskontorets nettoutlåning försvagar budgetsaldot för alla prognosår.
- Utvecklingen för budgetsaldot innebär att statsskulden som andel av BNP först ökar från 21 procent av BNP vid ingången av 2020 till 25 procent av BNP vid utgången av 2020 för att sedan gradvis minska till 18 procent av BNP vid utgången av 2023.
- I jämförelse med budgetpropositionen för 2020 är budgetsaldot nedreviderat med 18 miljarder kronor 2019 i huvudsak beroende på nedjusterade inkomster. För 2020 är budgetsaldot nedjusterat med 237 miljarder kronor beroende på både nedjusterade inkomster och uppjusterade utgifter.

8.1 Statens budgetsaldo

Tabell 8.1 Statens budgetsaldo

Miljarder kronor. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomster ¹	1055,5	977,2	1120,5	1156,8	1210,8
Utgifter exkl. statsskuldsräntor ²	990,7	1112,0	1076,0	1086,5	1085,5
Statsskuldsräntor m.m. ³	22,2	22,6	0,1	5,1	7,1
Riksgäldskontorets nettoutlåning	-66,9	32,6	21,8	13,4	21,3
Kassamässig korrigering	-2,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Statens budgetsaldo	111,9	-190,2	22,3	51,6	96,6

¹ Summan av inkomsttyperna 1000–7000.

² Utgifterna inom utgiftsområdena 1–25 samt 27, inklusive förändring av anslagsbehållningar.

³ Avser utgifterna inom utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

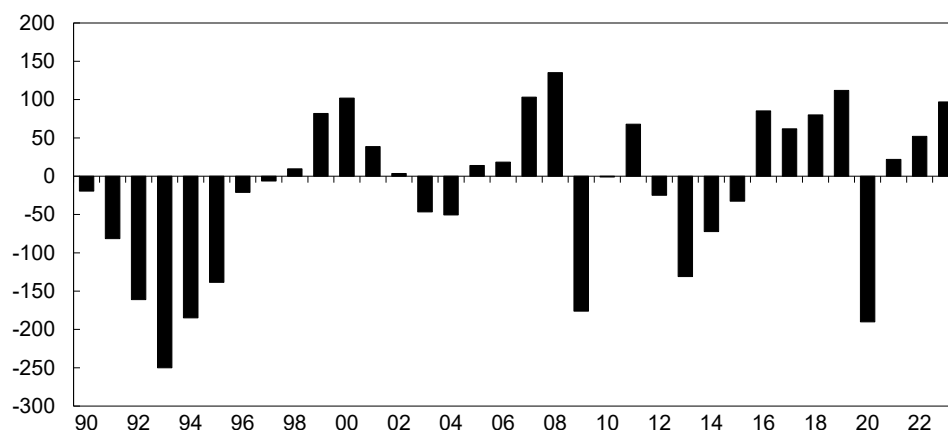
Alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov utgör budgetsaldot. I avsnitt 6 Inkomster behandlas den offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster i statens budget. Från de totala skatteintäkterna avräknas EU-skatter, kommunala skatteintäkter och ålderspensionsavgifter för att beräkna statens skatteintäkter. Periodiseringar och statens skatteintäkter utgör statens skatteinkomster. Inkomsterna i statens budget, som redovisas i tabell 8.1, beräknas slutligen genom att även lägga till övriga inkomster. I avsnitt 7 Utgifter behandlas, som en del av de takbegränsade utgifterna, utgiftsområdena 1–25 och 27 i statens budget. De redovisas som Utgifter exklusive statsskuldsräntor i tabell 8.1. Dessa poster kompletteras med utgifterna inom utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m., Riksgäldskontorets nettoutlåning samt en post för kassamässig korrigering (vilka redovisas i tabell 8.2) för att erhålla de utgifter som påverkar statens budgetsaldo.

Stort lånebehov 2020 men överskott i statens budget 2021–2023

Beroende på en försämrad makroekonomi och de åtgärder som har vidtagits med anledning av det nya coronaviruset beräknas statens budgetsaldo bli negativt 2020 och motsvara ett lånebehov som uppgår till 190 miljarder kronor. Prognosen för 2021–2023 visar däremot ett överskott i statens budget för dessa år. Storleken på lånebehovet 2020 är jämförbar med statens lånebehov under tidigare kriser (se diagram 8.1). De stora lånebehoven 2009 (176 miljarder kronor) och 2013 (131 miljarder kronor) var till stor del en konsekvens av Riksbankens preventiva förstärkningar av valutaservisen i samband med finanskrisen (100 miljarder kronor) respektive eurokrisen (100 miljarder kronor). Under nittiotalskrisen uppstod stora lånebehov flera år i följd. Lånebehovet var som störst 1993 då det uppgick till 250 miljarder kronor.

Diagram 8.1 Statens budgetsaldo 1990–2023

Miljarder kronor



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Lägre inkomster 2020 men en återhämtning efterföljande år

Den kraftiga konjunkturedgången med anledning av det nya coronaviruset medför en inbromsning av viktiga skattebaser och bidrar till att statsbudgetens inkomster minskar 2020. År 2021 och de efterföljande prognosåren förväntas dock en gradvis återhämtning i svensk ekonomi. Utöver dessa förändringar påverkas inkomsterna också av placeringar på skattekontot. Intäktsrörelsen på skattekontot har skapat incitament för företag och hushåll att placera pengar på kontot utöver skattebetalningar. Dessa kapitalplaceringar har ingen koppling till uppbörden av skatt men påverkar ändå tillfälligt statens inkomster och budgetsaldo. Vid utgången av 2018 bedömdes ca 60 miljarder kronor på skattekontot ha utgjorts av kapitalplaceringar. I budgetpropositionen för 2020 bedömdes att dessa förväntades utbetalas under 2021 och 2022 i takt med att räntenivån i ekonomin åter blev positiv. Samtidigt som de försämrade ekonomiska utsikterna antas senarelägga de förväntade räntehöjningarna görs också bedömningen att utbetalningen av ovan nämnda kapitalplaceringar inte kommer att ske inom prognosperioden.

Ökade utgifter 2020 men lägre nivå på statsskuldsräntorna

Som en följd av de åtgärder som regeringen vidtar med anledning av det nya coronaviruset ökar utgifterna kraftigt 2020. Även efterföljande år påverkas av beslutade, föreslagna och aviserade reformer. Nivån på statsskuldsräntorna beräknas däremot bli historiskt låg 2020. Avgörande för ränteutgifternas nivå över tid är statskuldens storlek, inhemska och utländska räntenivåer samt den svenska kronans växelkurs. Den upplåningsteknik som Riksgäldskontoret väljer kan på kort sikt få betydande effekter på ränteutgifterna, främst genom att utgifterna omfördelas över tid, t.ex. genom över- eller underkurser i samband med emissioner av statsobligationer. Överkurser uppstår om marknadsräntan understiger obligationens kupongränta vid emissionstillfället. Köparen av obligationen är då beredd att betala ett högre pris eftersom detta kompenseras av en högre löpande avkastning fram till att obligationen förfaller. På motsvarande sätt uppstår underkurser om marknadsräntan överstiger obligationens kupongränta vid emissionstillfället. Kursförluster uppstår när Riksgäldskontoret köper tillbaka obligationer och marknadsräntan vid köptillfället understiger kupongräntan. Sådana kursdifferenser är samma sak som en över- eller underkurs, fast vid en köptransaktion i stället för en säljtransaktion. Valutakursförluster uppstår på instrument i utländsk valuta om värdet på den svenska kronan är lägre vid förfallotidpunkten än då kontraktet ingicks.

Att räntebetalningarna minskar relativt mycket mellan 2020 och 2021 beror främst på att en realobligation som förfaller 2020 ger upphov till en stor betalning av upplupen inflationskompensation om ca 10,5 miljarder kronor. Någon motsvarande betalning äger inte rum åren därefter. Dessutom förfaller ett antal obligationer med relativt hög kupong fram t.o.m. 2020, vilket innebär att kupongbetalningarna på utestående obligationer 2021 sammantaget är lägre. Därutöver är ränteutgifterna låga beroende på överkurser vid emission som en följd av den låga räntenivån.

Ränteutgifterna har sjunkit kraftigt sedan mitten av 1990-talet, framför allt på grund av att räntenivåerna i dag är markant lägre än då. Under de tre första åren av 2000-talet uppgick de genomsnittliga ränteutgifterna årligen till ca 80 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 3,2 procent av BNP. Under de senaste tre åren har ränteutgifterna i genomsnitt uppgått till ca 15 miljarder kronor eller ca 0,3 procent av BNP. Den genomsnittliga nominella nivån på statsskulden är för dessa perioder i stort sett lika, men som andel av BNP har statsskulden däremot halverats.

Riksgäldskontorets nettoutlåning och kassamässig korrigering

Riksgäldskontorets nettoutlåning är en post på budgetens utgiftssida som vid sidan om anslagsfinansierade utgifter påverkar budgetsaldot. Riksgäldskontoret lånar ut pengar till – och ansvarar för inlåning från – myndigheter samt vissa statliga bolag och fonder. Nettoutlåningen speglar den totala nettoförändringen av all in- och utlåning under en viss period. En ökad nettoutlåning kan alltså bero på en ökad utlåning eller en minskad inlåning under perioden. Nettoutlåningen omfattar både löpande statlig verksamhet, som t.ex. utbetalning av studielån, och tillfälliga poster, som oftast beslutas med kort varsel och därför i många fall inte går att förutse. På grund av dessa tillfälliga poster varierar nettoutlåningen kraftigt från år till år.

De största posterna som påverkar nettoutlåningen avser lån till Riksbanken, avgifter till resolutionsreserven, infrastrukturlån, EKN och CSN. Lån till Riksbanken påverkas av valutakursförändringar under hela prognosperioden och en delamortering av den förstärkta valutareserven 2019 som en följd av Nordea Bank AB:s flytt av huvudkontoret från Sverige till Finland. Nordeas flytt medförde även att banken fr.o.m. 2019 inte längre är skyldig att betala avgift till den svenska s.k. resolutionsreserven, vilket förklarar att denna post halveras 2020. Infrastrukturlån avser både nyupplåning och amorteringar för i huvudsak vägar och järnvägar. EKN avser exportkrediter och CSN avser upplåning för studiemedel.

För att budgetsaldot ska överensstämma med saldot mellan in- och utbetalningar på statens centralkonto i Riksbanken görs en kassamässig korrigering. Detta behövs vid en tidsförskjutning mellan redovisning och betalning (alternativt redovisning och överföring av medel till räntekonton) samt vid transaktioner över statens centralkonto som inte har sin motsvarighet på anslag eller inkomstitlar och omvänt. Utfallet av den kassamässiga korrigeringen räknas fram som en restpost. Den kassamässiga korrigeringen 2019 om -2,4 miljarder kronor avser i huvudsak inbetalningar för frekvensutrymme för mobilnät som auktionerats ut av Post- och telestyrelsen. Inbetalningarna periodiseras över en period om 22 år. Korrigeringen om 0,3 miljarder kronor årligen 2020 och framåt förklaras av ovan nämnda periodisering samt en försäljning och betalning av lokalradioavgifter 2018 som periodiseras över en period om 8 år.

Tabell 8.2 Riksgäldskontorets nettoutlåning och kassamässig korrigering

Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Premiepensionsmedel	0,5	-0,2	0,0	0,0	0,1
CSN	6,0	6,0	6,7	7,1	7,4
Investeringslån till myndigheter	2,2	1,3	1,2	1,2	1,2
Myndigheternas räntekonton	0,3	-1,3	0,0	0,0	0,0
Resolutionsreserven, avgifter	-5,8	-3,3	-3,4	-3,5	-3,6
Insättningsgarantin	-1,9	0,1	0,0	0,0	0,0
Kärnavfallsfonden	0,9	2,3	0,0	0,0	0,0
Infrastrukturlån ¹	0,1	5,0	6,8	5,2	2,6
Lån till Riksbanken	-67,4	8,1	6,3	-0,3	9,8
Lån till Svenska kraftnät	-1,3	0,9	1,0	0,8	0,8
Exportkreditnämnden	-0,5	10,0	0,0	0,0	0,0
Public service-konto	-0,3	-0,8	-1,0	-1,1	-1,2
Övrigt	0,3	4,5	4,2	4,0	4,2
Summa nettoutlåning	-66,9	32,6	21,8	13,4	21,3
Kassamässig korrigering	-2,4	0,3	0,3	0,3	0,3

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

¹ Nettot av nyupplåning och amortering.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

8.2 Statsskulden

Statsskuldens utveckling

Statens budget visade ett överskott på 112 miljarder kronor 2019. Statsskulden minskade dock med 150 miljarder kronor (se tabell 8.3), främst beroende på skulddispositioner (poster som påverkar statsskulden men inte via budgetsaldot) avseende valutakurseffekter, upplupen inflationskompensation och affärsdagsjusteringar. Skulddispositionerna påverkar statsskulden, men inte statens budgetsaldo eller netto-lånebehov.

Tabell 8.3 Statsskuldens förändring

Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Ingående statsskuld ¹	1 262,1	1 112,8	1 274,6	1 239,3	1 182,5
Lånebehov ²	-111,9	190,2	-22,3	-51,6	-96,6
Skulddispositioner	-37,3	-28,4	-13,0	-5,2	-6,1
Utgående statsskuld	1 112,8	1 274,6	1 239,3	1 182,5	1 079,8
Eget innehav av statspapper	58,8	67,1	68,1	69,1	70,1
Konsoliderad statsskuld	1 054,0	1 207, 6	1 171,2	1 113, 5	1 009,7
Förändring av konsoliderad skuld	-143,0	153, 5	-36,4	-57,8	-103,7
Statsskuld i procent av BNP	21,0	24,7	22,8	20,6	17,8

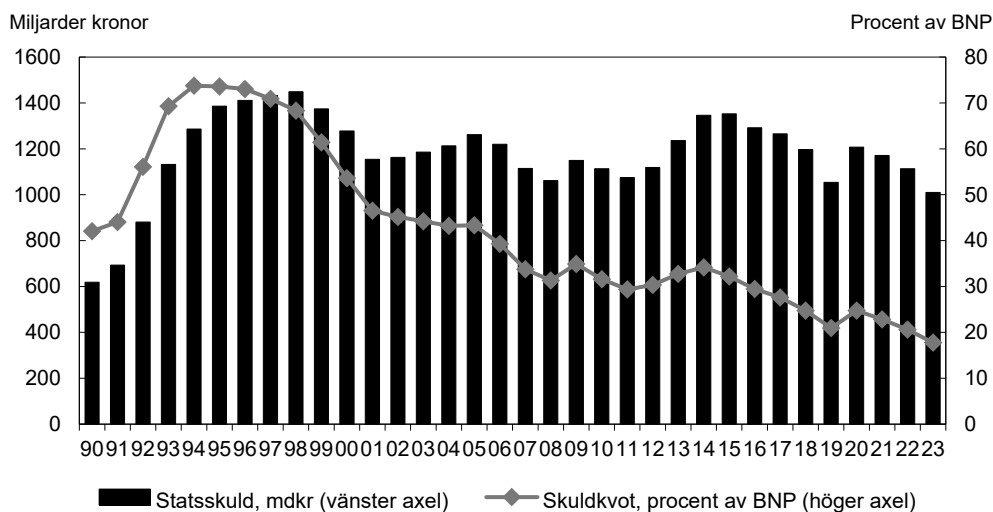
¹ Okonsoliderad statsskuld, dvs. skuld innan reducering motsvarande statliga myndigheters innehav av statspapper.² Identiskt med statens budgetsaldo med omvänt tecken.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Sedan 2015 har statsskulden minskat både nominellt och uttryckt som andel av BNP. År 2020 beräknas dock den konsoliderade statsskulden öka med 161 miljarder kronor och uppgå till 25 procent av BNP (se diagram 8.2). Den fortsatta utvecklingen för budgetsaldot innebär att statsskulden som andel av BNP sedan återigen minskar

gradvis för att vid utgången av 2023 motsvara 18 procent av BNP givet beslutade, föreslagna och aviserade finanspolitiska åtgärder.

Diagram 8.2 Statsskuldens utveckling 1990–2023



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

8.3 Uppföljning av statens budgetsaldo

I jämförelse med budgetpropositionen för 2020 är budgetsaldot nedreviderat med 18 miljarder kronor 2019 i huvudsak beroende på nedjusterade inkomster. För 2020 är budgetsaldot nedjusterat med 237 miljarder kronor beroende på både nedjusterade inkomster och uppjusterade utgifter med anledning av förändrade makroekonomiska utsikter och av de åtgärder som vidtagits med anledning av det nya coronaviruset.

Tabell 8.4 Uppföljning av statens budgetsaldo 2019 och 2020

Miljarder kronor

	Utfall 2019	Prognos 2020	BP2020 2019	BP2020 2020	Diff 2019	Diff 2020
Inkomster ¹	1 055,5	977,2	1 078,4	1 116,1	-22,9	-139,0
Utgifter exkl. statsskuldsräntor ²	990,7	1 112,0	997,2	1 025,5	-6,5	86,4
Statsskuldsräntor m.m. ³	22,2	22,6	21,1	29,6	1,1	-7,0
Riksgäldskontorets nettoutlåning	-66,9	32,6	-67,3	13,8	0,5	18,8
Kassamässig korrigering	-2,4	0,3	-2,2	0,3	-0,1	0,0
Statens budgetsaldo	111,9	-190,2	129,7	46,9	-17,7	-237,1

¹ Summan av inkomsttyperna 1000–7000.

² Utgifterna inom utgiftsområdena 1–25 samt 27, inklusive förändring av anslagsbehållningar.

³ Avser utgifterna inom utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

9 Den offentliga sektorns finanser

I detta avsnitt redovisas prognoser för den offentliga sektorns finanser, nettoförmögenhet och skuldtutveckling. Redovisningen görs för såväl den totala konsoliderade offentliga sektorn som för delsektorerna staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn. Konsolideringen innebär att transfereringar mellan de olika delsektorerna räknas av.

Vidare redovisas effekterna på det finansiella sparandet av regeringens förslag och aviseringar och de beräknade förändringarna på den offentliga sektorns finansiella sparande.

Avsnittet innehåller avslutningsvis en jämförelse mellan olika bedömares prognoser för finansiellt och strukturellt sparande.

Tabeller med prognosens innehåll i detalj redovisas i bilaga 1.

Sammanfattning

- Den offentliga sektorns finansiella sparande har varit i balans eller uppvisat överskott 2015–2019. Den förväntade kraftiga konjunkturedgången och de åtgärder som har föreslagits och aviserats medför att försvagningen i de offentliga finanserna blir betydande i prognosen för 2020. Ett stort antal åtgärder 2020 medför att även det strukturella sparandet försvagas. I takt med den ekonomiska återhämtningen, givet att prognosen inte innefattar några ytterligare framtida finanspolitiska regel- eller anslagsändringar, förväntas en successiv förstärkning av både det finansiella och det strukturella sparandet. I detta sammanhang är det dock viktigt att framhålla den stora osäkerhet som föreligger i prognoser och som är betydande för denna beräkning.
- I huvudsak är det statens finanser som försvagas och sektorn förväntas redovisa ett kraftigt underskott 2020 som sedan minskar till följd av den successiva återhämtningen i ekonomin.
- Ålderspensionssystemet bedöms redovisa ett underskott 2020 på 0,1 procent av BNP, men därefter ett litet överskott.
- En viss försvagning av kommunsektorns resultat förväntas 2020 medan det finansiella sparandet stärks något jämfört med 2019. Underskottet i kommunsektorns finansiella sparande beräknas uppgå till 0,7–0,8 procent av BNP under prognosperioden.
- Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld ökar tillfälligt i år till följd av de stora underskotten i de offentliga finanserna men förväntas sedan falla tillbaka som andel av BNP fr.o.m. 2021. Bruttoskulden beräknas understiga 40 procent av BNP hela prognosperioden.

Redovisningen av den offentliga sektorns finanser i detta avsnitt följer generellt principerna i nationalräkenskaperna (NR). Skatter och statsbidrag redovisas dock enligt den ordning som gällde före den genomgripande revideringen av NR i maj 2010. Därmed överensstämmer redovisningen av skatter och statsbidrag i detta avsnitt bättre med redovisningen i statens budget och den kommunala redovisningen än med NR:s redovisningsprinciper. Det finansiella sparandet för den offentliga sektorn och dess delsektorer påverkas emellertid inte av denna avvikelse. Redovisningen av inkomster och utgifter för den konsoliderade offentliga sektorn påverkas inte heller. I samband med att NR gick över till EU:s nya regelverk för nationalräkenskaper (ENS

2010) ändrades benämningarna på flera sektorer i NR. Här används dock de äldre men vedertagna benämningarna offentlig sektor (som i NR numera benämns offentlig förvaltning), stat (statlig förvaltning), ålderspensionssystem (sociala trygghetsfonder) och kommunsektor (kommunal förvaltning).

Regeringens prognoser av de offentliga finansernas utveckling baseras på en aktuell prognos för den makroekonomiska utvecklingen. Vidare baseras prognoserna på de regelverk för skatter och transfereringssystem och de anslagsnivåer som har beslutats av riksdagen, har aviserats och föreslagits av regeringen att träda i kraft under det kommande budgetåret eller har aviserats av regeringen att träda i kraft efter det kommande budgetåret. Utöver detta ingår inte några ytterligare framtida finanspolitiska regel- eller anslagsändringar för den redovisade prognosperioden. Beräkningen av de offentliga finanserna bortom det kommande budgetåret ska därmed ses som en konsekvensanalys av budgetförslagets och tidigare beslutade och aviserade åtgärders effekt på den medelfristiga budgetutvecklingen.

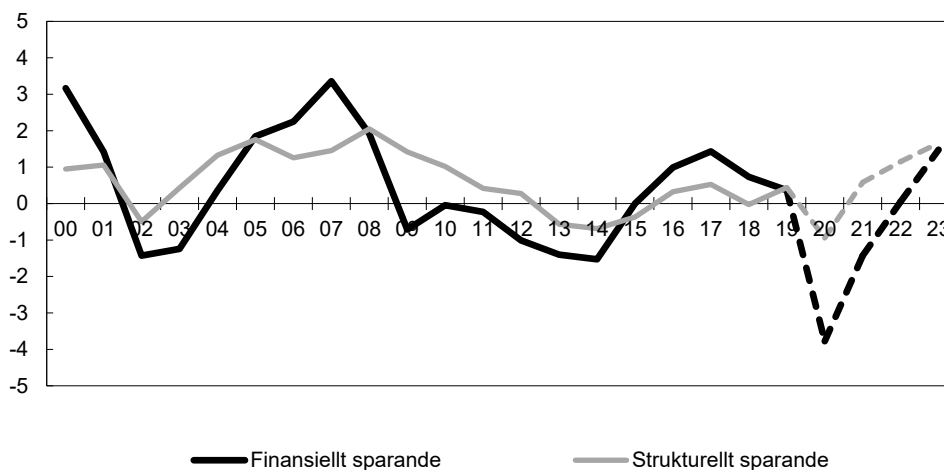
9.1 Den offentliga sektorns finanser

Det finansiella sparandet

Den offentliga sektorn har redovisat balans eller överskott sedan 2015 (se diagram 9.1). År 2019 uppgick sparandet till 0,4 procent av BNP. Till följd av den kraftiga konjunktur nedgången och de stora finanspolitiska satsningar som har föreslagits och aviserats beräknas det finansiella sparandet i sektorn 2020 minska med över 4 procent av BNP. I huvudsak är det sparandet i staten som beräknas försämrats.

Diagram 9.1 Den offentliga sektorns finansiella och strukturella sparande

Procent av BNP samt potentiell BNP. Utfall 2000–2019, prognos 2020–2023



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Försvagningen av den offentliga sektorns finansiella sparande mellan 2019 och 2020 beror främst på att utgifterna växer snabbare än BNP. Samtidigt är dock utvecklingen av den offentliga sektorns inkomster svag eftersom BNP minskar mellan åren. I takt med den gradvisa ekonomiska återhämtningen stärks också de offentliga finanserna (se tabell 9.1).

Tabell 9.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomster	2 443	2 383	2 502	2 633	2 768
Procent av BNP	48,6	48,8	48,8	48,8	48,7
Skatter och avgifter ¹	2 148	2 076	2 191	2 305	2 428
Kapitalinkomster	78	84	82	92	95
Övriga inkomster	217	223	229	236	245
Utgifter	2 425	2 567	2 575	2 630	2 684
Procent av BNP	48,2	52,6	50,2	48,7	47,2
Utgifter exkl. räntor	2 397	2 541	2 550	2 605	2 659
Räntor ²	28	25	26	25	26
Finansiellt sparande	18	-184	-73	3	84
Procent av BNP	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5
Strukturellt sparande					
Procent av potentiell BNP	0,4	-0,9	0,6	1,2	1,7

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

¹ Utfallet 2019 bygger än så länge delvis på beräkningar och kan enligt nationalräkenskaperna skilja sig från regeringens prognos för skatteintäkter 2019 som redovisas i avsnitt 6.² Inklusive utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det strukturella sparandet

Det strukturella sparandet, som är justerat för konjunkturella variationer och vissa engångseffekter, beräknas för att visa den underliggande nivån på det finansiella sparandet. Innevarande år beräknas det underliggande finansiella sparandet tillfälligt försämrats till följd av de stora finanspolitiska satsningar som har föreslagits och aviserats (se diagram 9.1 och tabell 9.2). Därefter bedöms det strukturella sparandet stabiliseras och uppvisa överskott.

Skillnaden mellan det finansiella sparandet och det strukturella sparandet utgörs av nettoeffekten av de automatiska stabilisatorerna och skattebasernas sammansättning samt engångseffekter (om raderna 2–4 i tabellen subtraheras från rad 1 erhålls rad 5). År 2020 och 2021 förväntas resursutnyttjandet i ekonomin vara svagt (rad 6 i tabellen) och de automatiska stabilisatorerna försämrar därmed kraftigt det finansiella sparandet (rad 2 i tabellen).

Tabell 9.2 Finansiellt och strukturellt sparande

Procent av BNP om inte annat anges

	2020	2021	2022	2023
1 Finansiellt sparande	-3,8	-1,4	0,1	1,5
2 varav automatiska stabilisatorer	-2,9	-1,9	-1,0	-0,2
3 varav skattebasernas sammansättning	0,0	-0,1	-0,1	0,0
4 varav engångseffekter				
5 varav strukturellt sparande, procent av potentiell BNP	-0,9	0,6	1,2	1,7
6 BNP-gap, procent av potentiell BNP	-5,2	-3,6	-1,9	-0,4

Källa: Egna beräkningar.

De inkomster och utgifter som beror på konjunkturläget utvecklas starkare respektive svagare jämfört med föregående år i takt med förändringen av resursutnyttjandet. Denna effekt på det finansiella sparandet dras bort vid beräkningen av det strukturella

sparandet. Förändringar i skattebasens sammansättning påverkar de offentliga finanserna marginellt under prognosperioden (rad 3 i tabellen). Under den redovisade tidsperioden bedöms det inte finnas någon engångseffekt som påverkar det finansiella sparandet (rad 4 i tabellen).

Den årliga förändringen av det strukturella sparandet enligt rad 5 kan i sin tur fördelas på ett antal andra komponenter (raderna 1–6 i tabell 9.3). En av dessa komponenter är den aktiva finanspolitiken (se tabell 9.4 för en mer utförlig redovisning av aktiva finanspolitiska åtgärder). Den aktiva finanspolitiken lämnar ett negativt bidrag till det strukturella sparandet 2020 men sedan ett positivt bidrag i takt med att åtgärderna för att hantera den kraftiga konjunkturedgången faller bort. Utvecklingen av det strukturella sparandet förklaras också av utvecklingen av nettointäkter från kapital samt utvecklingen av det strukturella sparandet i kommunsektorn och pensionssystemet.

Tabell 9.3 Förändringen av det strukturella sparandet

Procent av potentiell BNP

	2020	2021	2022	2023
1 Förändring av det strukturella sparandet	-1,4	1,5	0,6	0,5
2 varav aktiv finanspolitik	-2,4	1,3	0,2	0,1
3 varav kapitalnetto	0,2	-0,1	0,1	0,0
4 varav kommunsektorns sparande	0,4	-0,1	0,0	-0,1
5 varav pensionssystemets sparande	-0,2	0,2	0,0	0,0
6 varav övrigt	0,6	0,2	0,2	0,5

Källa: Egna beräkningar.

Posten övrigt innehåller bl.a. effekten av en underliggande automatisk budgetförstärkning. Denna uppkommer då skatteintäkterna ökar i ungefär samma takt som BNP i löpande priser, medan de statliga utgifterna ökar något långsammare. Anledningen till att utgifterna ökar långsammare än BNP är att många transfereringar och andra anslag inte automatiskt räknas upp i takt med att ekonomin växer. Anslagen till de statliga myndigheterna kompenseras vidare inte fullt ut för att lönerna ökar, eftersom viss produktivitetsökning förutsätts i pris- och löneomräkningssystemet. Utan nya aktiva beslut förstärks därför normalt de offentliga finanserna. Den automatiska budgetförstärkningen tenderar att vara väldigt volatil vid kraftiga konjunktursvängningar vilket kan ses i tabellen 2020 och 2021. Även inkomstförändringar som inte bedöms bero på konjunkturen ingår i posten övrigt.

Tabell 9.4 Samlade budgeteffekter av tidigare beslut och nu aktuella förslag och aviseringar i förhållande till föregående år

Offentliga sektorns finansiella sparande. Miljarder kronor om inte annat anges

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	26,3	11,9	88,9	-51,8	-2,8	-3,3
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	2,1	4,4	-1,2	4,1	-1,2	-0,3
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ²	1,4	3,2	3,6	1,7	-1,6	-2,5
Summa utgiftsförändringar³	28,4	16,3	87,7	-47,7	-4,0	-3,6
Skatter, brutto ^{4,5}	-3,9	-27,5	-36,7	27,1	6,2	0,0
Indirekta effekter av skatter ⁵	2,1	0,5	8,8	-6,1	-0,8	0,0
Övriga inkomstreformer	-1,4	-0,1	1,4	0,0	0,1	0,0
Summa inkomstförändringar, netto³	-3,2	-27,1	-26,6	20,9	5,4	0,0
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{3,6}	-31,6	-43,3	-114,3	68,7	9,4	3,6
Procent av BNP	-0,7	-0,9	-2,3	1,3	0,2	0,1

¹ Avsnitt 7.1 innehåller en mer detaljerad genomgång av utvecklingen av de takbegränsade utgifterna. I tabell 7.4 redovisas budgeteffekterna per utgiftsområde.

² Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

³ För utgiftssidan innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstsidan innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av åtgärder på utgifts- och inkomstsidan innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan.

⁴ Se tabell 6.7. Förändrad kommunal utdebitering ingår i tabell 6.7 men ska inte ingå i tabell 9.4 eftersom den visar budgeteffekter av tidigare riksdagsbeslut och förslag från regeringen.

⁵ För åtgärder på skatteområdet beskriver bruttoeffekten den statistiskt beräknade förändringen i intäkterna från den skatt som regeländringen avser. En indirekt effekt kan uppkomma om regeländringen påverkar andra skattebaser eller konsumentprisindex (om konsumentprisindex påverkas består den indirekta effekten bl.a. av att utgiftsnivån i olika offentliga transfereringssystem påverkas via prisbasbeloppet).

⁶ Exklusive indirekta effekter på inkomstsidan till följd av åtgärder på utgiftssidan.

Källa: Egna beräkningar.

Budgeteffekter av riksdagens och regeringens åtgärder sedan budgetpropositionen för 2020

Nedan följer en översiktlig redovisning av budgeteffekterna på de offentliga finanserna av nya åtgärder i förhållande till budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1). Utgångspunkten för redovisningen är att beslutade, föreslagna och aviserade öknings- och minskningar av anslag fullt ut motsvaras av en förändring av den faktiska förbrukningen av utgifter på anslagen. Nivån på den offentliga sektorns inkomster och utgifter påverkas även av andra förändringar, som i detta sammanhang inte definieras som nya förslag. Exempel på sådana förändringar är variationer i volymer i rättighetsbaserade transfereringssystem eller förändrade makroekonomiska förutsättningar.

Budgeteffekter av riksdagens initiativ till beslut om ändringar i statens budget för 2020

Sedan budgetpropositionen för 2020 har riksdagen, på eget initiativ, beslutat om ändringar i statens budget för 2020. Det framgår av betänkandet Ändringar i statens budget för 2020 – Stöd till kommunsektorn för att stärka välfärden (bet. 2019/20:FiU49, rskr. 2019/20:163–166). Beslutet innebär högre utgifter netto och högre inkomster netto för den offentliga sektorns finansiella sparande. Sammantaget medför åtgärderna att det finansiella sparandet är oförändrat.

Tabell 9.5 Budgeteffekter av riksdagens initiativ till beslut om ändringar i statens budget för 2020

Offentliga sektorns finansiella sparande. Miljarder kronor

	2020	2021	2022	2023
Summa utgiftsförändringar	1,7	-0,5	-0,8	-0,8
Summa inkomstförändringar	1,7	4,8	6,2	6,2
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	0,0	5,3	7,0	7,0

Källa: Betänkandet Ändringar i statens budget för 2020 – Stöd till kommunsektorn för att stärka välfärden (bet. 2019/20:FiU49, rskr. 2019/20:163–166).

Budgeteffekter av regeringens förslag och aviseringar

Sedan budgetpropositionen för 2020 har riksdagen beslutat om åtgärder till följd av förslag och aviseringar från regeringen i propositionen Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:132, bet. 2019/20:FiU51, rskr. 2019/20:199–202) och i propositionen Extra ändringsbudget för 2020 – Kreditgarantier till flygföretag med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:136, bet. 2019/20:FiU52, rskr. 2019/20:188). Vidare har regeringen lämnat förslag och aviseringar med ekonomiska konsekvenser i propositionen Vårändringsbudget för 2020 (2019/20:99), i propositionen Extra ändringsbudget för 2020 – Kreditgarantier för lån till företag (prop. 2019/20:142, bet. 2019/20:FiU54, rskr. 2019/20:195), i propositionen Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:146, bet. 2019/20:FiU56, rskr. 2019/20:207–212) och i propositionen Extra ändringsbudget för 2020 – Ytterligare åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:151, bet. 2019/20:FiU55, rskr. 2019/20:204).

I tabell 9.6 redovisas de samlade budgeteffekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande av alla förslag och aviseringar i dessa propositioner. Eftersom det rör sig om ändringsbudgetar är merparten av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen begränsade till 2020. Som framgår av tabellen beräknas vissa av åtgärderna ha varaktiga konsekvenser som för 2021–2023 medför att det finansiella sparandet försvagas med ca 12–14 miljarder kronor per år.

Av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2020 som avser budgetens utgifter för 2020 ingår i tabell 9.6 de som avser nya diskretionära åtgärder och finansiering. Dessa medför höjda anslagsnivåer om ca 49,3 miljarder kronor. I tabellen ingår inte medel som föreslås tillföras regelstyrda anslag som påverkas av förändringar av volym och makroekonomiska förutsättningar (i första hand transfereringsanslag) utan att någon ny reform föreslås (se vidare tabell 7.10). Dessa medför höjda anslagsnivåer om ca 11,0 miljarder kronor.

Tabell 9.6 Budgeteffekter av föreslagna och aviserade åtgärder sedan budgetpropositionen för 2020

Offentliga sektorns finansiella sparande. Miljarder kronor om inte annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	0,0	75,4	15,7	13,8	13,4
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	0,0	-4,4	-0,3	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	0,0	71,0	15,4	13,8	13,4
Skatter, netto ²	-9,0	-24,1	1,6	1,6	1,6
Övriga inkomstreformer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	-9,0	-24,1	1,6	1,6	1,6
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-9,0	-95,1	-13,8	-12,2	-11,8
Procent av BNP	0,0	-1,9	-0,3	-0,2	-0,2

¹ Se avsnitt 7.2 för en mer detaljerad genomgång av de förslag som påverkar budgetens utgiftssida. Tabell 7.10 visar de beräknade budgeteffekterna per utgiftsområde.

² Effekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande av föreslagna förändringar av skatteregler beskrivs närmare i tabell 6.1.

Källa: Egna beräkningar.

De sammanlagda budgeteffekterna sedan budgetpropositionen för 2020 av beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder framgår av tabell 9.7.

Tabell 9.7 Sammanlagda budgeteffekter sedan budgetpropositionen av riksdagens beslut om statens budget och regeringens förslag och aviseringar

Offentliga sektorns finansiella sparande. Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Summa utgiftsförändringar	0,0	72,7	14,9	13,0	12,6
<i>varav åtgärder på riksdagens initiativ</i>	<i>0,0</i>	<i>1,7</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,8</i>
<i>varav åtgärder på regeringens initiativ</i>	<i>0,0</i>	<i>71,0</i>	<i>15,4</i>	<i>13,8</i>	<i>13,4</i>
Summa inkomstförändringar	-9,0	-22,5	6,4	7,8	7,8
<i>varav åtgärder på riksdagens initiativ</i>	<i>0,0</i>	<i>1,7</i>	<i>4,8</i>	<i>6,2</i>	<i>6,2</i>
<i>varav åtgärder på regeringens initiativ</i>	<i>-9,0</i>	<i>-24,1</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor sedan BP20	-9,0	-95,1	-8,5	-5,2	-4,8
<i>varav åtgärder på riksdagens initiativ</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>5,3</i>	<i>7,0</i>	<i>7,0</i>
<i>varav åtgärder på regeringens initiativ</i>	<i>-9,0</i>	<i>-95,1</i>	<i>-13,8</i>	<i>-12,2</i>	<i>-11,8</i>

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

Källa: Egna beräkningar.

Budgeteffekter redovisas även i förhållande till föregående år för att stödja analysen av finanspolitiken. I tabell 9.4 redovisas den samlade budgeteffekten i förhållande till föregående år av alla tidigare beslut från riksdagen samt nu aktuella förslag och aviseringar med ekonomiska konsekvenser, som en del av analysen av förändringen av det strukturella sparandet och finanspolitikens effekt på efterfrågan.

9.2 Statens finanser

I detta avsnitt redovisas statens finanser enligt NR. Beräkningarna utgår från de prognoser på statens budgetsaldo som redovisas i avsnitt 8. Skillnaden mellan de båda redovisningarna består främst i att statens budgetsaldo visar statens lånebehov med omvänt tecken och därmed dess påverkan på statsskulden. Statens finansiella sparande

visar förändringen av statens finansiella förmögenhet, exklusive effekten av värdeförändringar.

Från statens finansiella sparande till budgetsaldo

I tabell 9.8 framgår väsentliga skillnader mellan statens budgetsaldo enligt budgetredovisningen och det finansiella sparandet enligt NR. Det finansiella sparandet påverkas inte av försäljningar eller köp av finansiella tillgångar, t.ex. aktier, eller ökad utlåning, eftersom sådana transaktioner i sig inte förändrar den finansiella förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statsskulden av sådana transaktioner.

Förutom denna skillnad avviker det finansiella sparandet i flera andra avseenden från budgetsaldot. Bland annat redovisas budgetsaldot kassamässigt, medan det finansiella sparandet redovisas enligt NR:s principer, vilket innebär en periodiserad redovisning. Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatteintäkter och ränteutgifter.

Tabell 9.8 Statens finansiella sparande och budgetsaldo

Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Budgetsaldo	112	-190	22	52	97
Till budgetsaldo					
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	6	11	-12	-6	-4
Periodisering av skatter	8	21	-50	-9	7
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m. ¹	-1	-5	-8	-5	-5
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-66	26	14	7	18
Finansiellt sparande	60	-138	-34	38	112

¹ Inkluderar justeringar avseende Riksbankens inlevererade överskott.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Statens budgetsaldo var 2019 betydligt högre än det finansiella sparandet. De kassamässigt inbetalda skatterna beräknas ha blivit lägre än de debiterade, dvs. periodiserade, skatteintäkterna. Det innebär att de inbetalningar som den privata sektorn gjort till staten under kalenderåret bedöms ha blivit lägre än de debiterade skatterna, vilket i sig medförde att budgetsaldot blev lägre än det finansiella sparandet. Enligt redovisningsprinciperna för statens budget försvagade även räntorna budgetsaldot i förhållande till det finansiella sparandet.

Posten Övriga finansiella transaktioner m.m., som framför allt avser lån till Riksbanken för upplåning i utländsk valuta och Centrala studiestödsnämnden, förstärkte budgetsaldot 2019 (se avsnitt 8 under rubriken Riksgäldskontorets nettoutlåning och kassamässig korrigering). Posten påverkade inte sparandet enligt NR och är den huvudsakliga orsaken till att budgetsaldot blev högre än sparandet.

År 2020 förväntas det finansiella sparandet i stället bli högre än budgetsaldot. Både periodiserade skatteintäkter och räntebetalningar förklarar detta. Likaså medför bl.a. lån till Riksbanken under Övriga finansiella transaktioner m.m. att budgetsaldot försämras i förhållande till sparandet.

Skillnaden mellan redovisningarna 2021 förklaras i huvudsak av olikheter i redovisningen av inkomster från skatter och räntebetalningar. År 2022 och 2023 tar skillnaderna i redovisningarna i större utsträckning ut varandra.

Utvecklingen av statens finansiella sparande

Det finansiella sparandet i staten uppgick 2019 till 1,2 procent av BNP. Den kraftiga konjunkturavmattningen tillsammans med de betydande aviserade och föreslagna åtgärderna medför att skatteintäkterna till sektorn 2020 minskar men framför allt att utgifterna ökar som andel av BNP i förhållande till 2019 (se tabell 9.9). Sammantaget innebär detta att sparandet i sektorn snabbt försämras i förhållande till 2019.

Tabell 9.9 Statens inkomster och utgifter

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomster	1 279	1 207	1 282	1 368	1 444
Procent av BNP	25,5	24,7	25,0	25,3	25,4
Skatter och avgifter ¹	1 114	1 032	1 108	1 184	1 255
Kapitalinkomster	29	35	33	39	39
Övriga inkomster	136	140	142	145	149
Utgifter	1 219	1 345	1 316	1 330	1 332
Procent av BNP	24,3	27,6	25,7	24,6	23,4
Utgifter exkl. räntor	1 198	1 327	1 298	1 313	1 315
Procent av BNP	23,8	27,2	25,3	24,3	23,1
Ränteutgifter ²	21	18	18	17	17
Finansiellt sparande	60	-138	-34	38	112
Procent av BNP	1,2	-2,8	-0,7	0,7	2,0

¹ Utfall 2019 enligt nationalräkenskaperna, vilket kan skilja sig från regeringens prognos för den offentliga sektorns skatteinkomster för 2019 som redovisas i avsnitt 6.

² Inkl. utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2021 medför den ekonomiska återhämtningen att statens finanser snabbt förstärks men att sektorn fortfarande uppvisar ett underskott. Från och med 2022 bedöms sparandet i staten vändas till överskott.

9.3 Ålderspensionssystemets finanser

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet beräknas visa ett underskott 2020 som motsvarar 0,1 procent av BNP. Pensionssystemets finanser påverkas av konjunkturedgången genom lägre avgiftsinkomster och lägre avkastning på fondernas finansiella tillgångar. Från och med 2021 beräknas ålderspensionssystemet uppvisa ett mindre överskott motsvarande 0,1 procent av BNP i genomsnitt. Det förklaras av att avgiftsinkomsterna ökar snabbare än pensionsutbetalningarna samt stigande kapitalinkomster i slutet av prognosperioden.

I ålderspensionssystemet förväntas ett avgiftsunderskott under hela prognosperioden, dvs. avgiftsinkomsterna beräknas vara lägre än pensionsutbetalningarna. Avgiftsunderskottet minskar men består ändå hela perioden. Direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar i form av ränteintäkter och utdelningar bedöms vara högre än avgiftsunderskottet från 2021, vilket medför att det finansiella sparandet i sektorn ökar successivt.

Tabell 9.10 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Avgifter	289	290	301	311	325
Pensioner	315	326	328	338	349
Avgiftsunderskott	-25	-35	-27	-27	-24
Räntor, utdelningar	37	36	36	39	42
Förvaltningsutgifter m.m.	-5	-5	-6	-6	-6
Finansiellt sparande	6	-5	4	7	13
Procent av BNP	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,2

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna i ålderspensionssystemet beräknas öka de närmaste åren till följd av att pensionärerna blir fler och av att pensionerna i genomsnitt blir högre. År 2020–2023 antas pensionsutbetalningarna öka med i genomsnitt 2,6 procent per år. Avgiftsinkomsterna, som är starkt kopplade till lönesumman i ekonomin (summan av utbetalda löner inklusive företagarkomster), beräknas öka något snabbare, med i genomsnitt 3,1 procent per år. De avgiftsinkomster som finansierar systemet är ålderspensionsavgiften från arbetsgivare och egenföretagare samt den allmänna pensionsavgiften.

Tabell 9.11 Ålderspensionssystemets avgiftsinkomster

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Allmän pensionsavgift	128	130	134	139	145
Ålderspensionsavgift, arbetsgivare	135	134	139	144	151
Ålderspensionsavgift, egenföretagare	3	3	4	4	4
Statlig ålderspensionsavgift	23	23	24	24	25
Avgiftsinkomster	289	290	301	311	325

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Alla inkomstpensioner och tilläggspensioner som erhålls efter 65 års ålder är följsamhetsindexerade. Följsamhetsindexering innebär att inkomst- och tilläggs-pensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex eller ett balansindex, minus en förskottsrenta på 1,6 procent. I ett läge då pensionssystemets finanser är i balans bygger följsamhetsindexeringen på förändringen av inkomstindex. Om pensionssystemets skulder överstiger systemets tillgångar aktiveras balanseringen och indexeringen bygger i stället på ett balansindex. Balanseringen är ett sätt att säkerställa att pensionssystemets utgifter inte över tid överstiger dess inkomster.

9.4 Kommunsektorns finanser

Kommunsektorns finanser regleras av balanskravet och kravet på en god ekonomisk hushållning i kommunallagen (2017:725). Enligt balanskravet får kommuners och regioners resultat som huvudregel inte vara negativa medan kravet på en god ekonomisk hushållning innebär att högre resultat troligen behövs (se avsnitt 5.4). Skillnaden mellan resultatet och det finansiella sparandet förklaras till största delen av att investeringar, men inte avskrivningar, ingår som utgifter i beräkningen av det finansiella sparandet. I resultatet ingår inte investeringar men däremot avskrivningar.

Det kan även förekomma periodiseringsskillnader för olika inkomster och utgifter mellan det finansiella sparandet och resultatet.

I regeringens prognos för kommunsektorns finanser antas sektorn bedriva en utgiftspolitik som är förenlig med balanskravet. På några års sikt antas i normalfallet kommunsektorn som helhet även redovisa ett resultat som bedöms vara i linje med en god ekonomisk hushållning. Vidare antas den genomsnittliga kommunalskattesatsen vara oförändrad. Prognosen grundar sig på ett antagande om oförändrad politik på statlig nivå, förutom tidigare beslutade och nu föreslagna förändringar av statsbidragen. Därigenom blir skatteunderlagets tillväxt viktigt för utvecklingen av kommunsektorns inkomster i prognosen.

Eftersom kommunsektorn i normalfallet antas redovisa ett resultat i linje med god ekonomisk hushållning på några års sikt blir den beräknade utvecklingen av skatteunderlaget vanligtvis styrande för prognosen för utgifterna.

Resultat och finansiellt sparande 2019

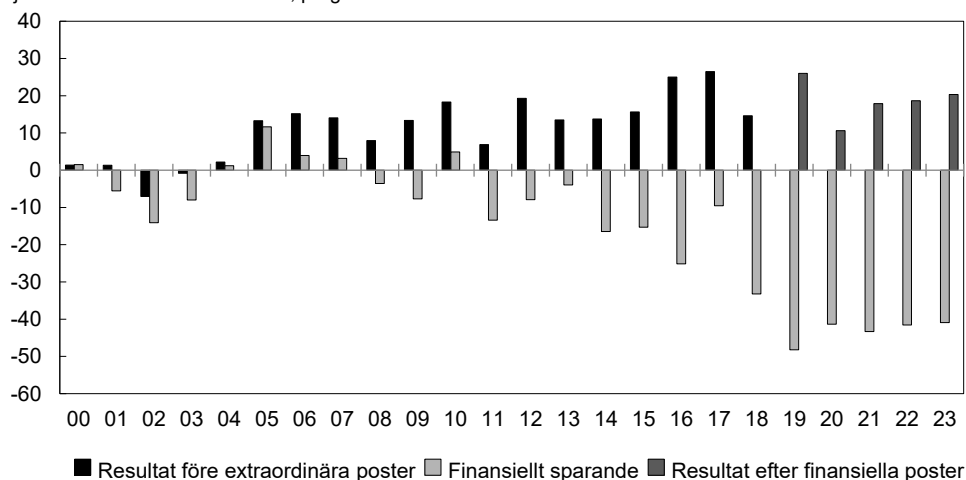
Kommunsektorn som helhet har under en längre period redovisat starka finanser. År 2019 redovisade sektorn ett preliminärt resultat efter finansiella poster om 26 miljarder kronor. Att det var 11 miljarder kronor högre än resultatet 2018 bedöms till största del bero på ändrad redovisning som förstärkte resultatet 2019 (se diagram 9.2).

Kommunernas resultat efter finansiella poster 2019 blev 17 miljarder kronor och regionernas 9 miljarder kronor. För både kommuner och regioner motsvarar det 3 procent av intäkter från skatter och generella statsbidrag. I genomsnitt har regionerna haft lägre resultat än kommunerna historiskt men den ekonomiska ställningen skiljer sig också mellan olika kommuner och regioner.

Enligt NR:s preliminära statistik växte kommunsektorns utgifter snabbare än inkomsterna 2019. Det ledde till att sektorns finansiella sparande sjönk jämfört med tidigare år.

Diagram 9.2 Finansiellt sparande och resultat

Miljarder kronor. Utfall 2000–2019, prognos 2020–2023



Anm.: Fr.o.m. 2019 har kommunal redovisning ändrats, vilket medför att måttet resultat efter finansiella poster har ersatt resultat före extraordinära poster.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konjunkturutvecklingen präglar prognosen för kommunala finanser

År 2020 förväntas de kommunala skatteinkomsternas utveckling kraftigt bromsa in till följd av den djupa konjunkturedgången. År 2021–2023 antas det kommunala skatteunderlaget gradvis återhämta sig. I propositionen Vårändringsbudget för 2020

föreslås nya tillskott av generella statsbidrag som förbättrar kommunsektorns ekonomi och delvis motverkar de kommunala skattebortfallen 2020–2023.

Kommunsektorns utgifter påverkas också av virusutbrottet som medför stora insatser av både kommuner och regioner. Samtidigt bedöms kommunernas utgifter kopplade till nyanländas första år i Sverige fortsatt minska under prognosperioden. De kommunala investeringsutgifterna har ökat snabbt under 2010-talet vilket har lett till att sektorns finansiella sparande har minskat betydligt under samma period.

Resultatet antas sjunka under prognosperioden jämfört med 2019. Ändrade regler för kommunal redovisning påverkade 2019 års resultat positivt genom en engångseffekt och positiv utveckling av vissa finansiella tillgångar. Motsvarande värdeförändringar beräknas påverka resultatet negativt 2020 men positivt 2021–2023. Eftersom investeringsutgifterna efter tidigare års snabba utveckling förväntas att växa långsammare i prognosen beräknas det finansiella sparandet inte fortsätta att minska som de senaste åren. Det finansiella sparandet bedöms under prognosperioden bli något högre än 2019 (se tabell 9.12).

Tabell 9.12 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Totala inkomster	1 152	1 198	1 216	1 248	1 290
Utveckling i procent	2,8	4,0	1,6	2,6	3,4
Skatter ¹	749	758	787	815	851
Kommunal fastighetsavgift	19	19	20	20	20
Statsbidrag exkl. kompensation för mervärdesskatt	209	239	223	221	219
<i>Varav</i>					
<i>generella bidrag</i>	<i>116</i>	<i>146</i>	<i>136</i>	<i>137</i>	<i>137</i>
<i>riktade bidrag</i>	<i>93</i>	<i>93</i>	<i>87</i>	<i>84</i>	<i>82</i>
Kapitalinkomster	12	13	13	13	14
Övriga inkomster ²	163	169	174	179	185
<i>varav kompensation för mervärdesskatt</i>	<i>74</i>	<i>76</i>	<i>78</i>	<i>79</i>	<i>81</i>
Totala utgifter	1 200	1 239	1 260	1 290	1 331
Utveckling i procent	4,1	3,2	1,7	2,4	3,2
Konsumtion	974	1000	1020	1040	1069
Investeringar	134	133	138	143	146
Transfereringar	88	102	97	102	111
Övriga utgifter ³	4	4	4	5	5
Finansiellt sparande	-48	-41	-43	-42	-41
Procent av BNP	-1,0	-0,8	-0,8	-0,8	-0,7
Resultat	26	11	18	19	20
Procent av skatter och generella statsbidrag	3,0	1,2	1,9	2,0	2,1

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

¹ Utfall 2019 enligt nationalräkenskaperna, vilket kan skilja sig från regeringens prognos för den offentliga sektorns skatteinkomster för 2019 som redovisas i avsnitt 6.

² Kommunsektorns kompensation för mervärdesskatt är inkluderad i övriga inkomster och inte i statsbidragen.

³ Inkluderar nettoköp av fastigheter. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp är denna nettopost negativ, vilket minskar de redovisade utgifterna med några miljarder kronor per år

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

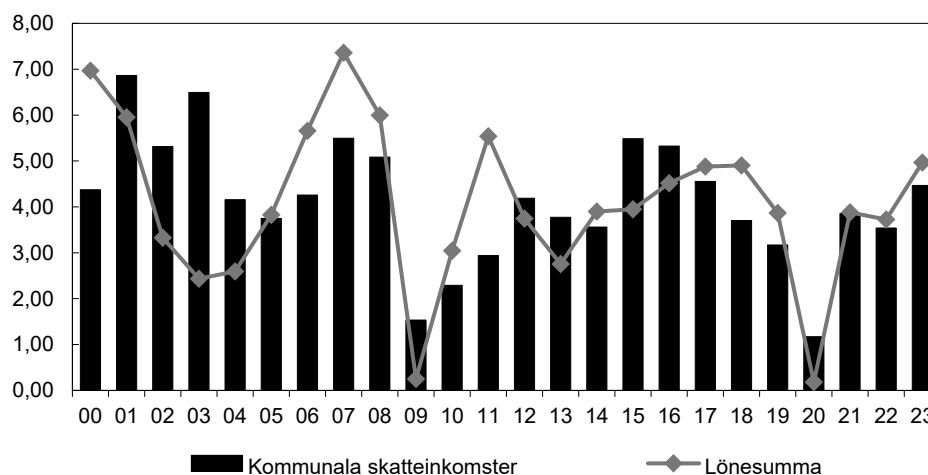
Kommunsektorns inkomster

Kommunsektorns inkomster består framför allt av inkomster från skatt på arbete (främst inkomst av tjänst och näringsverksamhet samt pensioner) och av statsbidrag.

Den kraftiga konjunkturedgången förväntas leda till en minskning av antalet arbetade timmar 2020. Det slår på utvecklingen av lönesumman och det kommunala skatteunderlaget, vilket beräknas resultera i en historiskt svag utveckling av de kommunala skatteinkomsterna 2020 (se diagram 9.3). Effekten på det kommunala skatteunderlaget av minskningen av antalet arbetade timmar mildras dock något genom att hushålls-transfereringarna samtidigt ökar. År 2021–2023 antas en gradvis konjunkturåterhämtning och de kommunala skatteinkomsterna förväntas öka i en snabbare takt. Utvecklingen av de kommunala skatteinkomsterna dämpas varje år 2018–2020 till följd av att skattesänkningar för personer över 65 år har beslutats för dessa år. Pensionsutbetalningarna, som också ingår i det kommunala skatteunderlaget, bedöms öka med i genomsnitt knappt 3 procent per år under prognosperioden. Det är ungefär samma utveckling som under 2019.

Diagram 9.3 Lönesumma och kommunala skatteinkomster

Procentuell förändring. Utfall 2000–2019, prognos 2020–2023



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Vid förändringar av skattelagstiftningen som påverkar det kommunala skatteunderlaget neutraliseras i regel effekterna av dessa genom att nivån på de generella statsbidragen höjs eller sänks (s.k. skattereglery).

Kommuner och regioner får bidrag från staten i form av dels generella, dels riktade statsbidrag. De generella statsbidragen ökar med ca 31 miljarder kronor 2020, vilket främst beror på de tillskott av generella bidrag om 20 miljarder kronor som regeringen föreslår i propositionen Vårändringsbudget för 2020. Därtill tillkommer 2,5 miljarder kronor i tillskott 2020 som riksdagen beslutat om. Utöver det beror ökningen av de generella statsbidragen 2020 bl.a. även på kompensation för kommunsektorns minskade skatteinkomster till följd av en skattesänkning för personer över 65 år. I prognosen antas de generella statsbidragen åter minska 2021 då 12,5 miljarder kronor i tillskott föreslås för åren efter 2020 i propositionen Vårändringsbudget för 2020.

De riktade statsbidragen som finansieras från ett flertal olika utgiftsområden beräknas vara oförändrade 2020 jämfört med 2019. Samtidigt som migrationsrelaterade ersättningar till kommuner och regioner minskar till följd av färre asylsökande i mottagningssystemet och färre nyanlända i etableringsinsatser, ökar andra statsbidrag under 2020. Statsbidrag kopplade till vård och omsorg ökar 2020 bl.a. till följd av tillskott för att stödja kommuner och regioners insatser med anledning av

virusutbrottet. Sammantaget antas de totala statsbidragen öka kraftigt 2020 men återminska 2021 och 2022, i enlighet med nu aviserad politik och de beräkningsförutsättningar som beskrivs i inledningen av avsnitt 9.4.

Kommunsektorns utgifter

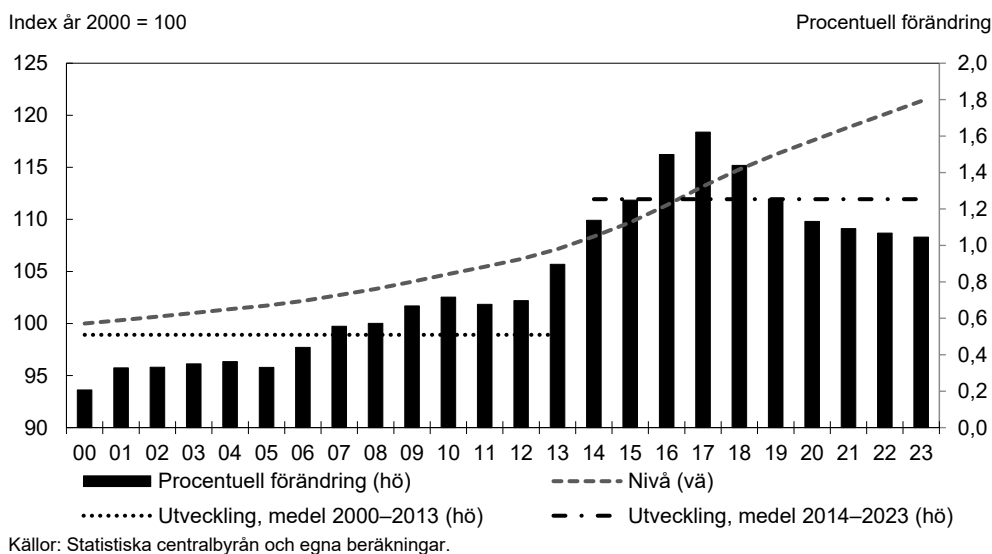
Av kommunsektorns totala utgifter utgör kommunal konsumtion den största delen, dvs. välfärdstjänster inom främst vård, skola och omsorg. Kommunerna och regionerna har därutöver utgifter för investeringar och transfereringar, t.ex. ekonomiskt bistånd.

Kommunal konsumtion

Den kommunala konsumtionen fördelas mellan ett antal verksamhetsområden. Störst andel av konsumtionsutgifterna går till hälso- och sjukvård. Därefter följer utgifter för omsorg och för utbildning. Den demografiska utvecklingen har stor betydelse för behovet av resurser inom olika välfärdstjänster. Om exempelvis antalet elever ökar behöver fler lärare anställas för att inte lärartätheten ska sjunka. Mellan 2012 och 2017 har befolkningen ökat i en allt snabbare takt. Sett till åldersstrukturen är det framför allt antalet barn som har legat bakom denna stigande ökningstakt, men även antalet äldre (65 år och äldre). Sedan 2017 har befolkningstillväxten avtagit och väntas fortsätta avta gradvis 2020–2023. Även detta förklaras främst av antalet barn där ökningen framöver väntas ske i en avtagande takt. Antalet äldre bedöms däremot fortsätta att öka snabbare än befolkningen i stort.

I diagram 9.4 visas en modellberäkning av hur mycket konsumtionsvolymen (dvs. mängden arbetade timmar, lokaler och förbrukningsvaror etc.) inom den kommunala sektorn behöver öka för att tillgodose de ökade behov som förändringar i åldersstrukturen innebär. I denna beräkning tas ingen hänsyn till möjligheterna att effektivisera verksamheten. Sedan 2013 har behoven ökat i en allt högre takt. Även om ökningstakten dämpas 2020–2023 bedöms den vara betydligt högre än under perioden före 2014.

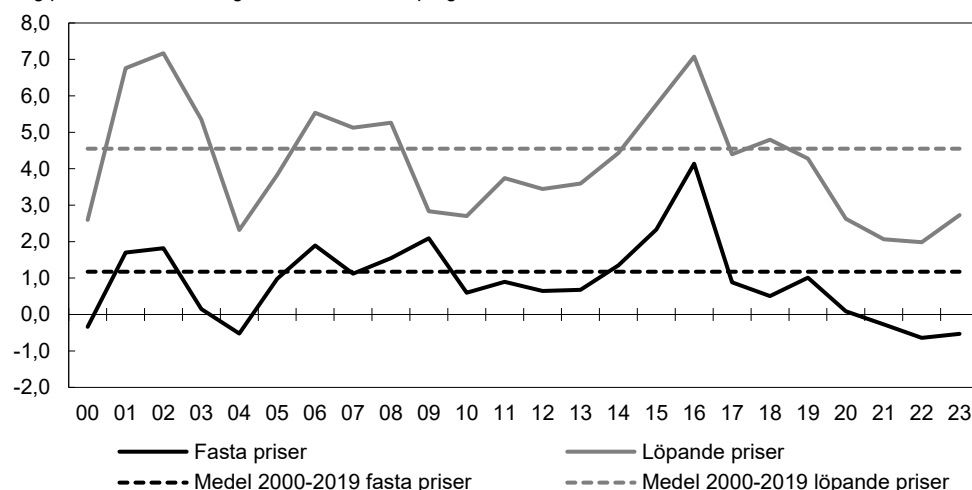
Diagram 9.4 Konsumtionsutveckling motsvarande behovet från förändringar i åldersstrukturen i kommunsektorn, modellberäkning



År 2020 bedöms kommunsektorns faktiska konsumtionsutgifter i fasta priser fortsätta att utvecklas svagare än den genomsnittliga utvecklingstakten sedan 2000 (se diagram 9.5). Skatteintäkterna bromsar in i spåren av minskad sysselsättning medan statsbidragen ökar till följd av de aviserade tillskotten till kommunsektorn för 2020.

Diagram 9.5 Kommunala konsumtionsutgifter

Årlig procentuell förändring. Utfall 2000–2019, prognos 2020–2023



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I kommunsektorns finansiella sparande och resultat ingår konsumtionsutgifterna i löpande priser. Prisutvecklingen har därmed stor betydelse för hur kommunal konsumtion utvecklas. Prisutvecklingen styrs i sin tur främst av löneutvecklingen i sektorn. Lönekostnaden per timme i kommunsektorn beräknas öka med 1,7–2,8 procent per år 2020–2023. Konsumtionsutgifterna i löpande priser beräknas samtidigt öka med 2,0–2,7 procent (se diagram 9.5).

Utgifter för transfereringar, räntor och investeringar

Cirka 8 procent av kommunsektorns totala utgifter består av transfereringar till staten, näringslivet och hushållen. Denna andel har varit relativt oförändrad under 2000-talet och bedöms även vara det i prognosen. Transfereringarna till hushållen i form av ekonomiskt bistånd utgör drygt 1 procent av kommunsektorns utgifter.

Kommunsektorns skulder antas fortsätta öka medan räntorna antas vara fortsatt låga. Det leder till den sammantagna bedömningen att sektorns ränteutgifter ökar i långsam takt 2020–2023.

Kommunsektorns investeringsutgifter har ökat kraftigt de senaste åren. År 2019 uppgick sektorns fasta bruttoinvesteringar till 134 miljarder kronor eller 2,7 procent av BNP. Kommunsektorns omfattande investeringar de senaste åren har flera förklaringar. Många kommuner har en växande befolkning och är i behov av nya lokaler, t.ex. för skol- och förskoleverksamhet. Samtidigt har det ökande antalet äldre också ökat behoven inom sjukvården och äldreomsorgen. Äldre byggnader och infrastruktur behöver dessutom renoveras eller bytas ut. Utöver ökade behov har det låga ränteläget tillsammans med sektorns goda ekonomiska resultat de senaste åren ökat benägenheten att investera. År 2019 stannade utvecklingen av de fasta bruttoinvesteringarna av. År 2020 väntas investeringarna öka i en historiskt sett svag takt för att 2023 uppgå till 146 miljarder kronor, eller 2,6 procent av BNP.

Den höga investeringsnivån bidrar till att kommunsektorns skulder, där kommunerna står för den största andelen, beräknas öka då investeringarna till en viss del lånefinansieras. Investeringar som utförs av kommunala bolag, klassificerade utanför kommunsektorn, ökar till en viss del också kommunsektorns skuldsättning. Det sker genom att kommunsektorn tar upp lån som vidareutlånas till bolagen i privat sektor.

9.5 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Den offentliga sektorns nettoförmögenhet består av både realkapital och finansiella tillgångar, med avdrag för skulder. I följande avsnitt redovisas den finansiella förmögenheten, de reala tillgångarna finns redovisade i bilaga 1 Tabellsamling makro-ekonomisk utveckling och offentliga finanser.

Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet återfinns huvudsakligen i AP-fonderna i ålderspensionssystemet, medan statens och kommunsektorns bidrag till den finansiella nettoförmögenheten är negativt (se tabell 9.13). Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar, huvudsakligen hänförliga till ålderspensionssystemet, överstiger ränteutgifterna. Den totala skulden inkluderar statens och kommunsektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna som intjänats fr.o.m. 1998. De totala skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensionssystemet, inte i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Under 2019–2021 medför de beräknade underskotten i staten och kommunsektorn att den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet försvagas. Därefter medför de förväntade överskotten i staten att den finansiella nettoförmögenheten gradvis förstärks.

Tabell 9.13 Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet

Procent av BNP. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Staten	-1,0	-3,6	-4,1	-3,1	-0,9
Ålderspensionssystemet	31,7	30,8	31,4	31,7	30,9
Kommunsektorn	-2,8	-3,8	-4,4	-5,0	-5,4
Offentlig sektor	27,9	23,4	22,9	23,7	24,6
Förändring	3,7	-4,5	-0,6	0,8	0,9
<i>Varav bidrag till förändringen</i>					
<i>Finansiellt sparande</i>	<i>0,4</i>	<i>-3,8</i>	<i>-1,4</i>	<i>0,1</i>	<i>1,5</i>
<i>Värdeförändringar m.m.</i>	<i>4,3</i>	<i>-1,6</i>	<i>2,0</i>	<i>1,9</i>	<i>0,6</i>
<i>Nominell BNP-förändring</i>	<i>-0,9</i>	<i>0,8</i>	<i>-1,1</i>	<i>-1,1</i>	<i>-1,2</i>

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Maastrichtskulden definieras av EU-regler och är det skuldbegrepp som används vid bedömningen av medlemsstaternas offentliga finanser inom ramen för Stabilitets- och tillväxtpakten. För Sverige innebär definitionen att skulden består av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

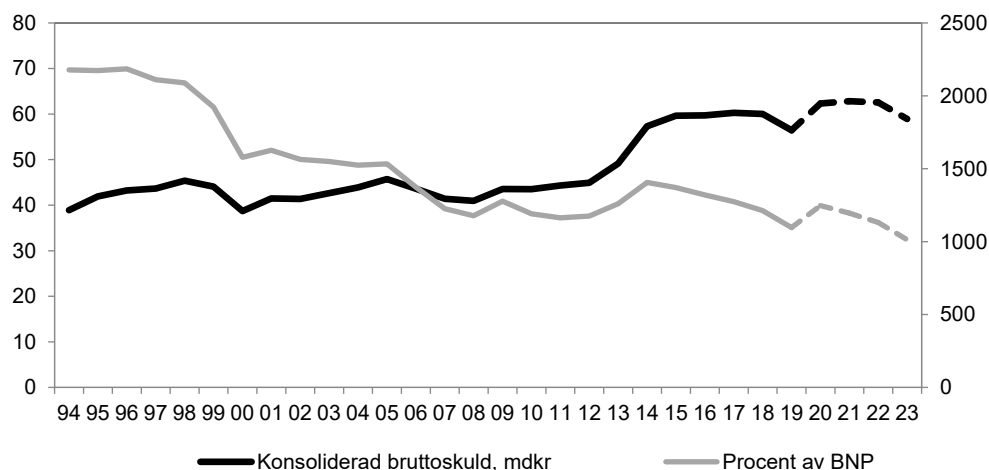
Inför att Sverige den 1 januari 1995 blev medlem i EU uppgick den konsoliderade bruttoskulden till över 1 200 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 70 procent av BNP (se diagram 9.6). Sedan dess har det nominella värdet ökat med ca 550 miljarder kronor, för att vid utgången av 2019 uppgå till drygt 1 750 miljarder kronor.

Diagram 9.6 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Utfall 1994–2019, prognos 2020–2023

Procent av BNP

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skulden har emellertid minskat kraftigt som andel av BNP sedan 1994 och uppgick vid utgången av 2019 till ca 35 procent av BNP (skuldkvoten).

Utvecklingen av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld beror dels på det finansiella sparandet (som kan fördelas på primärt sparande och ränteutgifter), dels på faktorer som inte påverkar det finansiella sparandet. De sistnämnda faktorerna rör periodiseringar och s.k. stock flow-förändringar, som bl.a. utgörs av finansiella transaktioner. Exempelvis påverkas bruttoskulden av köp och försäljning av tillgångar medan det finansiella sparandet inte påverkas av sådana transaktioner.

Den offentliga sektorns bruttoskuld ökar snabbt 2020 till följd av de stora underskotten i finanserna men stabiliseras därefter och minskar som andel av BNP (se tabell 9.14).

Tabell 9.14 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen

Procent av BNP om inte annat anges. Utfall 2019, prognos 2020–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Miljarder kronor	1 764	1 948	1 963	1 955	1 842
Procent av BNP	35,1	39,9	38,3	36,2	32,4
Förändring	-3,7	4,8	-1,6	-2,1	-3,8
Bidrag till förändringen					
Primärt finansiellt sparande	-0,8	3,4	1,1	-0,3	-1,8
Ränteutgifter	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Stock-flow	-1,9	0,0	-1,1	-0,1	-0,5
<i>varav periodisering av räntor och skatter</i>	<i>0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,9</i>
<i>varav försäljning av aktier m.m.</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>
<i>varav övrigt</i>	<i>-2,1</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5</i>
Nominell BNP-förändring	-1,5	1,0	-2,0	-1,9	-1,8

Anm.: Övrigt omfattar i huvudsak Riksgäldskontorets skulddispositioner samt finansiering av lån till Riksbanken.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

9.6 Finansiellt sparande enligt olika bedömare

I följande avsnitt redovisas en jämförelse mellan de senaste prognoserna för det finansiella och strukturella sparandet gjorda av regeringen i denna proposition, Konjunkturinstitutet (KI), Ekonomistyrningsverket (ESV), Riksbanken, Europeiska kommissionen, OECD och Internationella valutafonden (IMF). Vid en jämförelse av de olika bedömningarna är det viktigt att beakta att de har gjorts vid olika tidpunkter och kan bygga på olika antaganden om den framtida politiken.

Prognosjämförelse avseende det finansiella sparandet

Regeringens prognos på den offentliga sektorns finansiella sparande är förhållandevis lik KI:s beräkning medan övriga bedömare endast delvis eller inte alls hunnit beakta effekter som förväntas uppstå till följd av den kraftiga inbromsningen i den ekonomiska tillväxten (se tabell 9.15).

Tabell 9.15 Bedömningar av finansiellt sparande

Procent av BNP

	2020	2021	2022	2023
Regeringen	-3,8	-1,4	0,1	1,5
KI inkl. åtgärder ¹	-3,5	-1,9	–	–
ESV, alternativ scenario 2	-3,3	-1,1	–	–
Riksbanken	0,0	-0,1	-0,1	-
Europeiska kommissionen	0,1	0,1	–	–
OECD	0,2	0,1	–	–
IMF	0,3	0,3	0,3	0,3

Anm.: Publiceringsdatum är för regeringen 2020-04-15, Konjunkturinstitutet (KI) 2020-04-01. Ekonomistyrningsverket (ESV) 2020-03-24, Riksbanken 2020-02-12, Europeiska kommissionen 2019-11-07, OECD 2019-11-14, och Internationella valutafonden (IMF) 2019-10-11.

¹ I KI:s bedömning antas aktiv finanspolitik på sammanlagt ca 180 miljarder kronor för 2020, varav ca 75 miljarder kronor är sådant som hunnit beaktas av regeringens aviserade förslag.

Prognosjämförelse avseende det strukturella sparandet

I tabell 9.16 redovisas olika bedömares prognoser för den offentliga sektorns strukturella sparande. Skillnaderna mellan regeringen och andra bedömare är i vissa fall annorlunda vid jämförelser av det strukturella sparandet än det finansiella sparandet. Detta kan bero dels på olika bedömningar av ekonomins potentiella BNP-nivå, dels på skillnader i beräkningsmetoder.

Tabell 9.16 Bedömningar av strukturellt sparande

Procent av potentiell BNP

	2020	2021	2022	2023
Regeringen	-0,9	0,6	1,2	1,7
KI inkl. åtgärder ¹	-1,3	-0,2	–	–
Europeiska kommissionen	0,4	0,6	–	–
OECD	0,3	0,6	–	–
IMF	0,0	0,0	0,0	0,0

Anm.: Publiceringsdatum är för regeringen 2020-04-15, Konjunkturinstitutet (KI) 2020-04-01. Ekonomistyrningsverket (ESV) 2020-03-24, Riksbanken 2020-02-12, Europeiska kommissionen 2019-11-07, OECD 2019-11-14, och Internationella valutafonden (IMF) 2019-10-11.

¹ I KI:s bedömning antas aktiv finanspolitik på sammantaget ca 180 miljarder kronor för 2020, varav ca 75 miljarder kronor är sådant som hunnit beaktats av regeringens aviserade förslag.

9.7 Uppföljning av offentliga sektorns finanser

Den offentliga sektorn redovisade 2019 ett finansiellt sparande som uppgick till ca 18 miljarder kronor eller 0,4 procent av BNP. Detta är överensstämmande med beräkningarna i budgetpropositionen för 2020.

Den kraftigt reviderade prognosen på den ekonomiska tillväxten tillsammans med de åtgärder som föreslås och aviseras i denna proposition medför att inkomster från skatter minskar samtidigt som utgifterna ökar fr.o.m. 2020 i förhållande till beräkningarna i budgetpropositionen för 2020.

Det finansiella sparandet i staten och ålderspensionssystemet beräknas bli lägre under hela prognosperioden jämfört med föregående beräkning (se tabell 9.17). För kommunsektorn är prognosen i stort sett oförändrad.

Tabell 9.17 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen 2020

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2019, prognos 2020–2022

	2019	2020	2021	2022
Finansiellt sparande i budgetpropositionen för 2020	21	17	22	67
Procent av BNP	0,4	0,3	0,4	1,2
Förändringar				
Inkomster	4	-127	-84	-55
Skatter	-8	-134	-86	-63
<i>Varav</i>				
<i>Skatter staten</i>	-6	-112	-69	-47
<i>Skatter ålderspensionssystemet</i>	1	-7	-6	-7
<i>Skatter kommunsektorn</i>	-3	-14	-10	-9
Övriga inkomster	12	7	1	9
Utgifter	7	74	11	9
Kommunal konsumtion	7	5	1	-4
Ålderspensioner	1	4	-3	-1
Ränteutgifter ¹	1	-2	-1	-1
Övriga primära utgifter	-2	67	14	15
Förändring av finansiellt sparande	-3	-201	-95	-64
Procent av BNP	-0,1	-4,1	-1,8	-1,2
Staten	3	-192	-91	-59
Ålderspensionssystemet	3	-10	-4	-5
Kommunsektorn	-9	1	0	1
Finansiellt sparande i 2020 års ekonomiska vårproposition	18	-184	-73	3
Procent av BNP	0,4	-3,8	-1,4	0,1

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

¹ Inkl. utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konsoliderad bruttoskuld och den finansiella nettoförmögenheten jämfört med budgetpropositionen för 2020

Den finansiella nettoförmögenheten blev högre 2019 än enligt föregående prognos. Avvikelsen rör huvudsakligen tillgångarna i ålderspensionssystemet (se tabell 9.18). Maastrichtskulden 2019 blev också högre än beräknat. För perioden 2020–2023 medför de förväntade stora underskotten i den offentliga sektorns finanser att förmögenheten blir betydligt lägre än enligt budgetpropositionen för 2020. Maastrichtskulden har i motsvarande utsträckning reviderats upp.

Tabell 9.18 Offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet. Aktuell prognos och förändringar jämfört med budgetpropositionen 2020

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2019, prognos 2020–2022

	2019	2020	2021	2022
Budgetpropositionen för 2020				
Finansiell nettoförmögenhet	1 349	1 419	1483	1 600
Procent av BNP	27,1	27,6	27,8	28,9
Konsoliderad skuld	1 732	1 716	1 696	1 642
Procent av BNP	34,8	33,4	31,8	29,6
Förändringar				
Finansiell nettoförmögenhet	55	-275	-310	-321
Konsoliderad skuld	32	232	267	313
2020 års vårproposition				
Finansiell nettoförmögenhet	1 405	1 144	1 173	1 279
Procent av BNP	27,9	23,4	22,9	23,7
Konsoliderad skuld	1 764	1 948	1 963	1 955
Procent av BNP	35,1	39,9	38,3	36,2

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kommunsektorns finanser jämfört med budgetpropositionen för 2020

Enligt det preliminära NR-utfallet för 2019 var kommunsektorns finansiella sparande 9 miljarder kronor lägre än prognosen i budgetpropositionen för 2020. Det lägre sparandet förklaras främst av att konsumtionsutgifterna var högre i utfallet.

Till följd av ändrade regler för kommunal redovisning har resultatredovisningen för kommunsektorn ändrats. Den ändrade redovisningen är huvudförklaringen till att resultatutfallet 2019 var 12 miljarder kronor högre än i prognosen i budgetpropositionen för 2020.

För prognosåren har skatteinkomsterna reviderats ned avsevärt som följd av den kraftiga konjunkturedgången som nu antas ske. Samtidigt är statsbidragen avsevärt uppreviderade 2020–2023 vilket beror på de tillskott som aviseras. Sammantaget är revideringarna av kommunsektorns resultat och det finansiella sparandet måttliga för prognosåren.

Tabell 9.19 Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med budgetpropositionen för 2020

Miljarder kronor. Utfall 2019, prognos 2020–2022

	2019	2020	2021	2022
Totala inkomster	0	12	3	3
Skatter	-3	-14	-9	-9
Statsbidrag, exkl. mervärdesskatt	2	25	12	13
Övriga inkomster	1	1	0	-1
Totala utgifter	8	11	3	2
Konsumtion	7	5	1	-4
Investeringar	0	-5	-6	-3
Övriga utgifter	1	11	8	9
Finansiellt sparande	-9	1	0	1
Resultat	12	-4	1	1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

10 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

I detta avsnitt redovisas en bedömning av om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Bedömningen görs utifrån en utveckling av makroekonomin och de offentliga finanserna på lång sikt, givet antaganden om bl.a. befolkningsförändringar, sysselsättning och tillväxt. Syftet är att i god tid uppfatta om finanspolitiken är ohållbar så att åtgärder för att återställa hållbarhet kan vidtas så tidigt som möjligt.

I rådande läge är det särskilt osäkert hur samhällsekonomin och de offentliga finanserna utvecklas den närmaste tiden. Det innebär att slutsatserna i detta avsnitt endast är indikativa och bör tolkas med stor försiktighet.

Sammanfattning

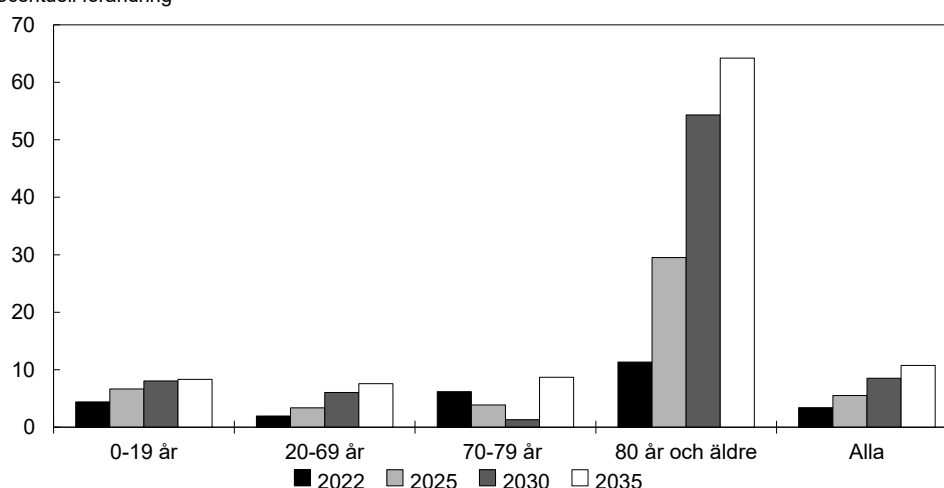
- Det är för tidigt att uttala sig om den kraftiga konjunkturedgången får långsiktiga effekter på de offentliga finanserna. Eftersom antalet arbetade timmar i ekonomin har en betydande effekt på de offentliga finanserna är eventuella långsiktiga negativa effekter på sysselsättningen avgörande. Den försvagning av de offentliga finanserna som sker 2020 äventyrar emellertid inte de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.
- På längre sikt påverkas de offentliga finanserna framför allt av trender som inte är relaterade till den ekonomiska utvecklingen de närmaste åren. Den demografiska utvecklingen de närmaste 15 åren gör att produktionen av vård, skola och omsorg behöver öka snabbare än under det senaste decenniet. Det innebär att personalförsörjningen i delar av de kommunala verksamheterna sannolikt blir en utmaning.

10.1 Långsiktiga utmaningar

Sveriges befolkning ökar med ca 10 procent eller med närmare 1,1 miljoner personer mellan 2018 och 2035 i Statistiska centralbyråns befolkningsframskrivning från april 2019 (se diagram 10.1). Av denna ökning utgör barn och ungdomar ca 18 procent och antalet personer i yrkesverksam ålder (20–69 år) ca 44 procent. Resterande ca 38 procent utgörs av personer som är 70 år och äldre. Den förväntade befolkningsökningen sker därmed till stor del i de åldersgrupper där de offentliga utgifterna för välfärdstjänster och transfereringar är större än skatteinbetalningarna.

Diagram 10.1 Befolkningsförändringar jämfört med 2018

Procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån.

10.2 Vad avses med att finanspolitiken är hållbar?

Bedömningen av om finanspolitiken är hållbar bygger på en framskrivning av den offentliga sektorns inkomster och utgifter långt fram i tiden. Om finanspolitiken är hållbar kan de regler som styr de offentliga inkomsterna och utgifterna vara oförändrade på lång sikt, utan att det resulterar i växande underskott och en alltför stor offentlig skuldsättning. Syftet med analysen är att bedöma under vilka förutsättningar som dagens regelverk är hållbart, och under vilka det är ohållbart, dvs. måste ändras. Analysen bygger på att finanspolitiken är oförändrad och bortser från att den i verkligheten anpassas för att klara kvantitativa mål och restriktioner som överskottsmålet och utgiftstaket.

10.3 Ett scenario för utvecklingen på lång sikt

Den framskrivning av de offentliga inkomsterna och utgifterna som presenteras här, som sträcker sig fram t.o.m. 2110, tar sin utgångspunkt i Statistiska centralbyråns befolkningsprognos från april 2019. För de skattefinansierade verksamheterna antas att standarden är oförändrad, uttryckt som resursinsats per brukare. Exempelvis får en 90-åring i framtiden lika många sjukvårds- och omsorgstimmar, och tillgång till lika stora lokalytor, övriga hjälpmedel m.m. som en 90-åring i dag. Ersättningsgraden i alla transfereringssystem förutom pensionssystemet antas öka i takt med genomsnittsinkomsten. För pensionssystemet görs en särskild beräkning baserad på dess regler. Vidare antas att dagens skatteregler är oförändrade. I fokus för framskrivningen ligger det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn (stat, kommuner och regioner, ålderspensionssystemet) betraktas samlat (en utförlig beskrivning av beräkningsantaganden finns i rapporten Teknisk bilaga till Bedömningen av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet april 2019 som är tillgänglig på www.regeringen.se).

Arbetskraftsutbudet växer inte lika snabbt som befolkningen

I framskrivningen ökar antalet sysselsatta långsammare än befolkningen. Det är en följd av att arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetstid är oförändrat för personer i olika åldrar och med olika ursprung, samtidigt som antalet äldre ökar snabbt. Trenden med minskande andel sjuka utanför arbetskraften antas dock fortsätta, vilket ökar arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 55–64 år. Antalet sysselsatta och antalet arbetade timmar ökar i genomsnitt med ca 0,4 procent per år.

Fler välfärdstjänster behövs när befolkningen växer och åldras

Utnyttjandet av den offentliga konsumtionen, dvs. vård, skola, omsorg m.m., varierar under livet. I början av livet används mycket resurser för förskola och utbildning. När en person blir ca 20 år sjunker de offentliga utgifterna och mot slutet av livet ökar utgifterna för främst sjukvård och äldreomsorg snabbt. Fler äldre gör att behovet av omsorg om äldre och funktionshindrade ökar med ca 18 procent mellan 2019 och 2030 och med ytterligare ca 6 procent mellan 2030 och 2035. Efterfrågan på tjänster som inte konsumeras individuellt, såsom rättsväsende, offentlig administration och försvar, antas öka i takt med totalbefolkningen och är knappt 10 procent högre 2035 än 2019. Sammantaget behöver den offentliga konsumtionen öka med ca 14 procent i volym mellan 2019 och 2035 för att tjänstebudet ska växa i takt med den demografiska utvecklingen.

När den offentliga sektorn expanderar behöver antalet sysselsatta öka. Om antalet anställda i offentlig sektor ska öka i takt med antalet personer som utnyttjar de skattefinansierade tjänsterna ökar personalbehovet med ca 10 000–15 000 per år fram till 2035, en total ökning med drygt 200 000 personer mellan 2019 och 2035. Personalbehovet är större i kommunsektorn än i staten, framför allt inom omsorgen om äldre och funktionshindrade, men även inom sjukvården.

Trots en snabb expansion utvecklas den offentliga sektorns sparande och skuld på ett hållbart sätt

Mellan 2023 och 2035 innebär de demografiska förändringarna att den offentliga konsumtionen ökar något som andel av BNP, (se tabell 10.1). Det är främst utgifterna för omsorg om äldre och funktionshindrade, samt för sjukvård, som ökar snabbare än BNP. Det primära finansiella sparandet försämras som andel av BNP under dessa år, framför allt i staten som bär det övergripande finansieringsansvaret för välfärden. Efter 2035 minskar de primära utgifterna något som andel av BNP. Trenden med fallande utgifter beror främst på att offentliga investeringar och konsumtionsutgifter minskar. De offentliga transfereringarna uppvisar en fortsatt svagt ökande trend som andel av BNP även efter 2035. De viktigaste skatteunderlagen styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära inkomsterna uppgår till ca 47 procent av BNP under den första delen av framskrivningen, men faller tillbaka något omkring 2035.

Tabell 10.1 Primära offentliga utgifter och inkomster vid oförändrat beteende

Procent av BNP. Utfall 2019, prognos 2023, framskrivning 2035–2060

	2019	2023	2035	2060
Primära utgifter	47,7	46,8	46,8	46,3
Offentlig konsumtion	26,0	25,3	25,6	25,4
Investeringar	4,9	5,0	4,8	4,0
Transfereringar	16,7	16,4	16,5	16,8
Till hushåll	13,3	12,6	12,7	13,1
Primära inkomster	47,1	47,0	46,9	46,5

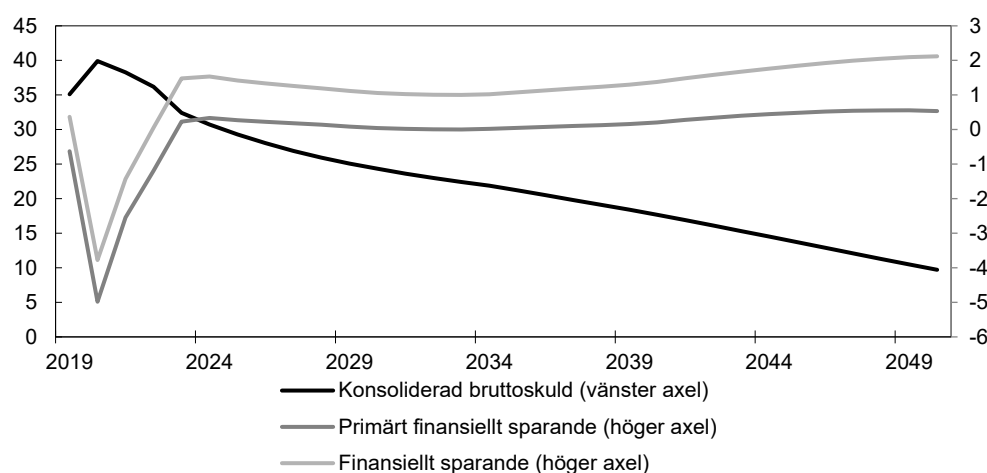
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Efter en inledande kraftig försämring förbättras det primära finansiella sparandet påtagligt till 2023, för att sedan försämrats något som andel av BNP till 2035 (se diagram 10.2). Den höga nivån på sparandet bidrar på sikt till en minskning av den konsoliderade bruttoskulden från ca 40 procent av BNP 2020 till drygt 32 procent av BNP 2023, och till att vara mindre än 10 procent av BNP 2050.

För att sammanfatta hållbarhetsanalysen används två indikatorer, S1 och S2, som visar hur stor permanent förändring av det offentliga sparandet som krävs för att den offentliga skulden ska utvecklas på ett önskvärt sätt. S1 är ett mått på hur stor förändring av finanspolitiken som behövs för att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) ska motsvara 60 procent av BNP 2034. Eftersom bruttoskulden väntas motsvara ca 40 procent av BNP i slutet av 2020 finns det en säkerhetsmarginal till denna skuldnivå, således är S1 negativ. S2 visar hur mycket det offentliga sparandet permanent måste förändras för att den offentliga nettoskulden som andel av BNP ska stabiliseras på mycket lång sikt.

Diagram 10.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande och den konsoliderade bruttoskulden

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

S1 uppgår till -3,4 procent av BNP, beräknad från 2021. Det relativt stora negativa S1-värdet visar att dagens omfattning av det offentliga åtagandet med stor sannolikhet kan upprätthållas fram till 2034 utan att bruttoskulden överskrider stabilitets- och tillväxtpaktens gränsvärde. Om den sparandjustering som krävs för att skuldkvoten 2034 ska motsvara 35 procent av BNP i stället beräknas, dvs. en skuldkvot i linje med det s.k. skuldankaret, är indikatorvärdet -1,2.

Även värdet av S2 är -1,2. Strikt tolkat betyder det att det finansiella sparandet kan försvagas permanent med 1,2 procent av BNP 2021 utan att nettoskulden blir instabil på mycket lång sikt. Finanspolitiken är därmed hållbar även på detta bedömningssätt.

Värdet på indikatorerna har förändrats lite sedan föregående bedömning

I 2019 års ekonomiska vårproposition (prop. 2018/19:100) beräknades S1 till -3,1 och S2 till -1,5. En anledning till att S2 försvagats något är att den offentliga sektorns nettoställning i utgångsåret är något sämre än i den tidigare framskrivningen. Att S1-indikatorn är något större i absoluta tal trots att utgångsläget försvagats förklaras av att indikatorvärdet beräknas på ett annat sätt än i 2019 års ekonomiska vårproposition. I 2019 års ekonomiska vårproposition är S1 den permanenta försvagning av sparandet 2020 som är förenlig med att den konsoliderade bruttoskulden är 60 procent av BNP 2033, medan S1 i denna proposition är den sammanlagda sparandeförsvagningen över 5 år, 2021–2025, som är förenlig med att den konsoliderade bruttoskulden är 60 procent av BNP 2034. När sparandet anpassas över flera år i stället för ett år blir den totala förändringen större. Om indikatorvärdet beräknas på samma sätt som i

2019 års ekonomiska vårproposition är det nu -2,9, dvs. två tiondelar av BNP mindre i absoluta tal än i 2019 års ekonomiska vårproposition.

Andras bedömningar av finanspolitikens hållbarhet

Både Konjunkturinstitutet och Europeiska kommissionen har nyligen publicerat bedömningar av den svenska finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (se Specialstudie 2020:5, Konjunkturinstitutet, februari 2020 respektive Debt Sustainability Monitor 2019, European Economy, January 2020). Konjunkturinstitutet bedömer att Sverige har starka offentliga finanser med en låg bruttoskuld och positiv nettoställning. Samtidigt finns det utmaningar de kommande decennierna både vad gäller ekonomi och personalförsörjning i offentlig verksamhet. För att klara det offentliga välfärdsåtagandet, som Konjunkturinstitutet definierar det, kommer det att krävas åtgärder som förstärker det primära finansiella sparandet. Kommissionen bedömer att risken för en ohållbar utveckling är låg, både på kort, medellång (fram till 2034) och lång sikt. Sammanfattande hållbarhetsindikatorer redovisas i tabell 10.2.

Tabell 10.2 Hållbarhetsindikatorer för Sverige

Procent av BNP

	S1	S2
Regeringen	-3,4	-1,2
Konjunkturinstitutet (februari 2020)		0,1
Europeiska kommissionen (januari 2020)	-5,4	1,2

Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

10.4 Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar

Sammantaget bedöms finanspolitiken vara långsiktigt hållbar. I referensscenariot är S1 -3,4 procent och S2 -1,2 procent av BNP. Det är dock för tidigt att uttala sig om den kraftiga konjunkturedgången får långsiktiga effekter på de offentliga finanserna. Eftersom antalet arbetade timmar i ekonomin har en betydande effekt på de offentliga finanserna är eventuella långsiktigt negativa effekter på sysselsättningen avgörande. Den försvagning av de offentliga finanserna som väntas ske i år äventyrar emellertid inte de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Det finns för de offentliga finanserna viktiga trender som är helt orelaterade till det pågående virusutbrottet. Åren fram till 2035 karakteriseras av ett växande demografiskt motiverat behov av skattefinansierade välfärdstjänster. De primära utgifterna i staten och kommunsektorn bedöms öka dessa år, men ökningen är inte av en storleksordning som gör finanspolitiken ohållbar.

11 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

I detta avsnitt lämnar regeringen förslag om vilka ändamål och verksamheter som bör flyttas mellan utgiftsområden fr.o.m. 2021. De föreslagna ändringarna genomförs först efter riksdagens ställningstagande vilket innebär att de inte ingår i de beräkningar för utgiftsområden som görs i denna proposition.

11.1 Digitalisering och it inom offentlig förvaltning

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser insatser inom området digitalisering och it inom offentlig förvaltning och som finansieras från anslaget 1:18 *Myndigheten för digital förvaltning* inom utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning flyttas till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen vill samla digitaliseringen av offentlig förvaltning och den övriga digitaliseringspolitiken inom ett utgiftsområde för att skapa bättre möjligheter att samlat driva digitaliseringsfrågorna och tydliggöra inriktningen för digitaliseringspolitiken som en helhet.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som finansieras från anslaget 1:18 *Myndigheten för digital förvaltning* inom utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning bör flyttas till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

För 2021 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 22 Kommunikationer med 159 042 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning med motsvarande belopp.

11.2 Lån till körkort

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser lån till körkort och som finansieras från anslaget 1:13 *Lån till körkort* inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv flyttas till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Skälen för regeringens förslag: Lån till körkort kan lämnas till vissa arbetslösa för körkortsutbildning för behörighet B inom utgiftsområde 22 Kommunikationer finns i dag ansvaret för andra frågor som rör körkort. Regeringen anser att det är mer ändamålsenligt att ansvaret för dessa frågor är samlade inom samma utgiftsområde än som i dag inom olika.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser lån till körkort och som finansieras från anslaget 1:13 *Lån till körkort* inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv flyttas till utgiftsområde 22 Kommunikationer.

För 2021 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 22 Kommunikationer med 151 466 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv med motsvarande belopp.

11.3 Ändrat namn på utgiftsområde

Regeringens förslag: Utgiftsområde 19 ändrar namn till Regional utveckling.
--

Skälen för regeringens förslag: För att stämma överens med regeringens nya mål för den regionala tillväxtpolitiken bör utgiftsområde 19 benämnas Regional utveckling. Regeringen föreslår därför att utgiftsområde 19 ändrar namn till Regional utveckling. Förslaget medför ändringar i riksdagsordningen. Ett lagförslag finns i avsnitt 2.

Bilaga 1

Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser

Innehållsförteckning

1	Den makroekonomiska utvecklingen.....	3
2	Utgifter	9
3	Den offentliga sektorns finanser.....	12

Tabellförteckning

Tabell 1.1	Internationella variabler.....	3
Tabell 1.2	Finansiella variabler.....	3
Tabell 1.3	Försörjningsbalans, fasta priser.....	4
Tabell 1.4	Försörjningsbalans, fasta priser, kalenderkorrigerad	5
Tabell 1.5	Försörjningsbalans, löpande priser.....	5
Tabell 1.6	Hushållens ekonomi.....	6
Tabell 1.7	Produktivitet och arbetsmarknad.....	7
Tabell 1.8	Potentiella variabler och resursutnyttjande	8
Tabell 1.9	Löner och priser	8
Tabell 2.10	Utgiftstak och budgeteringsmarginal.....	9
Tabell 2.11	Utgifter per utgiftsområde 2014–2023.....	9
Tabell 2.12	Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter 2014–2023.....	10
Tabell 3.13	Den konsoliderade offentliga sektorns finanser.....	12
Tabell 3.14	Statens finanser	13
Tabell 3.15	Ålderspensionssystemets finanser.....	13
Tabell 3.16	Kommunsektorns finanser	14
Tabell 3.17	Strukturellt sparande	14
Tabell 3.18	Den offentliga sektorns okonsoliderade tillgångar och skulder samt nettoförmögenhet 2018	15

I denna bilaga specificeras prognoserna för den makroekonomiska utvecklingen och den offentliga sektorns finanser. Dessa prognoser beskrivs i avsnitt 4, 7 och 9. Prognosen är baserad på de regelverk för skatter och transfereringar och de anslagsnivåer som har beslutats av riksdagen och som har föreslagits eller aviserats av regeringen.

1 Den makroekonomiska utvecklingen

Tabell 1.1 Internationella variabler

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2014–2019, prognos 2020–2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BNP, euroområdet	1,4	2,1	1,9	2,5	1,9	1,2	-5,0	3,0	3,5	3,5
BNP, USA	2,5	2,9	1,6	2,4	2,9	2,3	-3,5	3,5	3,5	3,0
BNP, Kina	7,4	7,0	6,8	6,9	6,8	6,2	0,0	9,0	6,0	5,5
BNP i världen, PPP-vägd ¹	3,6	3,5	3,4	3,8	3,6	2,9	-1,0	4,5	4,5	4,0
BNP i världen, KIX-vägd ²	2,2	2,3	2,4	2,9	2,6	2,0	-3,3	4,0	3,6	2,8
Svensk exportmarknad ³	3,5	4,3	3,4	5,1	3,5	2,5	-9,0	7,0	6,5	5,0
Inflation, euroområdet ⁴	0,4	0,2	0,2	1,5	1,8	1,2	0,7	1,0	1,4	1,8
Inflation, USA ⁵	1,6	0,1	1,3	2,1	2,4	1,8	1,4	2,1	2,3	2,3
Styrränta, euroområdet ⁶	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Styrränta, USA ⁶	0,3	0,3	0,5	1,1	1,9	2,3	0,5	0,3	0,5	0,9
Råoljepris ⁷	99,0	52,4	43,5	54,2	71,0	64,3	38,4	39,3	42,0	44,3

¹ BNP sammanviktad med köpkraftsjusterade BNP-vikter enligt Internationella valutafonden.

² BNP sammanviktad med KIX-vikter, ett mått på respektive lands betydelse för svensk utrikeshandel. De senast beräknade vikterna används för 2020 och därefter skrivs de fram med trenden från de föregående fem åren.

³ Den sammanvägda importen i de länder som Sverige exporterar till. Respektive lands vikt utgörs av dess andel i svensk varuexport.

⁴ Harmoniserat konsumentprisindex (HIKP).

⁵ Konsumentprisindex (KPI).

⁶ Årsgenomsnitt, procent. Avser refinansräntan för euroområdet, dvs. den ränta som banker i euroområdet får betala för lån i en vecka från Europeiska centralbanken, och Federal funds ränta för USA.

⁷ Brent, USD per fat.

Källor: Macrobond och egna beräkningar.

Tabell 1.2 Finansiella variabler

Procent, årsgenomsnitt, om inte annat anges. Utfall 2014–2019, prognos 2020–2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Reporänta	0,5	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5	-0,3	-0,1	-0,3	-0,5	-0,5
Statsobligationsränta 10 år	1,7	0,7	0,5	0,7	0,7	0,1	-0,2	-0,2	0,1	0,3
Statsobligationsränta 5 år	0,9	0,2	-0,2	-0,1	0,1	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	0,1
Växelkurs, kronindex KIX ¹	106,8	112,6	111,7	112,9	117,6	122,1	124,6	123,8	122,2	119,9
Växelkurs SEK per EUR	9,1	9,4	9,5	9,6	10,3	10,6	10,9	10,9	10,8	10,6
Växelkurs SEK per USD	6,9	8,4	8,6	8,5	8,7	9,5	9,8	9,6	9,3	9,0

¹ 18 november 1992 = 100.

Källor: Riksbanken, Macrobond och egna beräkningar.

Tabell 1.3 Försörjningsbalans, fasta priser

Procentuell förändring i fasta priser om inte annat anges. Utfall 2014–2019, prognos 2020–2023

	2018 ¹	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BNP	4 834	2,7	4,4	2,4	2,4	2,2	1,2	-4,0	3,5	3,4	3,1
Hushållens konsumtion	2 159	2,9	3,5	2,0	2,1	1,7	1,2	0,1	2,8	3,6	3,6
Offentlig konsumtion	1 258	1,2	2,2	3,7	0,1	0,4	0,4	0,6	-0,5	-0,3	-1,1
<i>varav stat</i>	324	1,0	1,8	2,6	-2,0	-0,1	-1,2	2,2	-1,1	0,5	-2,8
<i>varav kommunsektor</i>	934	1,4	2,3	4,1	0,9	0,5	1,0	0,1	-0,3	-0,6	-0,5
Fasta bruttoinvesteringar	1 250	6,1	5,8	4,1	5,6	4,2	-1,2	-10,7	5,5	5,2	5,0
<i>i näringslivet</i>	1 023	7,1	7,0	3,3	5,4	3,6	-1,6	-14,1	5,8	6,5	6,2
<i>varav bostadsinvesteringar</i>	262	18,1	13,6	10,9	7,9	-3,8	-5,8	-5,3	0,2	3,9	-0,1
<i>i offentliga myndigheter</i>	221	1,5	0,7	8,0	6,4	7,1	0,8	4,5	4,4	0,3	0,3
<i>varav stat</i>	105	-2,9	-3,0	6,6	3,5	3,0	3,7	8,5	6,3	-0,7	0,6
<i>varav kommunsektor</i>	116	7,1	4,8	9,5	9,5	11,1	-1,9	0,7	2,4	1,4	0,1
Lagerinvesteringar ²	47	0,2	0,4	-0,2	0,1	0,4	-0,3	-1,0	1,0	0,0	0,0
Export	2 213	4,3	6,3	2,8	4,3	3,2	4,2	-6,0	6,2	5,0	4,1
Import ³	2 092	6,1	5,7	3,8	4,8	3,6	1,8	-5,4	6,7	4,0	3,4
Nettoexport ⁴	121	-0,6	0,4	-0,3	0,0	-0,1	1,1	-0,5	0,0	0,6	0,5
BNP per invånare⁵	0,5	1,7	3,3	1,1	1,0	1,0	0,2	-4,8	2,6	2,6	2,4

Anm.: Med begreppet kommunsektor avses det som i nationalräkenskaperna (NR) benämns kommunala myndigheter. Kommunsektorn innefattar både kommuner och regioner.

¹ Löpande priser, miljarder kronor. År 2018 är referensår för prognosen för försörjningsbalansen i fasta priser.

² Bidrag till BNP-tillväxten, förändring i procent av BNP föregående år.

³ I summering av BNP utgör importen en avdragspost.

⁴ Export minus import, uttryckt som bidrag till BNP-tillväxt (procentenheter).

⁵ BNP per person i totala befolkningen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 1.4 Försörjningsbalans, fasta priser, kalenderkorrigerad

Procentuell förändring i fasta priser om inte annat anges. Utfall 2014–2019, prognos 2020–2023

	2018 ¹	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BNP	4 834	2,9	4,2	2,2	2,7	2,3	1,3	-4,2	3,3	3,4	3,3
Hushållens konsumtion	2 159	3,0	3,4	1,9	2,2	1,7	1,2	0,0	2,8	3,6	3,7
Offentlig konsumtion	1 258	1,4	1,8	3,4	0,5	0,5	0,5	0,2	-0,7	-0,3	-0,8
<i>varav stat</i>	324	1,1	1,6	2,4	-1,7	0,0	-1,2	2,0	-1,2	0,5	-2,5
<i>varav kommunsektor</i>	934	1,6	1,9	3,7	1,3	0,7	1,1	-0,3	-0,5	-0,6	-0,1
Fasta bruttoinvesteringar	1 250	6,2	5,5	3,8	5,9	4,4	-1,1	-10,9	5,3	5,3	5,3
<i>i näringslivet</i>	1 023	7,3	6,7	3,0	5,7	3,8	-1,6	-14,4	5,6	6,6	6,6
<i>varav bostadsinvesteringar</i>	262	18,1	13,5	10,9	8,0	-3,8	-5,8	-5,4	0,2	3,9	0,0
<i>i offentliga myndigheter</i>	221	1,5	0,7	8,1	6,3	7,1	0,8	4,6	4,4	0,3	0,3
<i>varav stat</i>	105	-2,9	-2,9	6,7	3,4	3,0	3,7	8,6	6,4	-0,7	0,6
<i>varav kommunsektor</i>	116	7,1	4,9	9,6	9,4	11,1	-1,9	0,8	2,4	1,3	0,0
Lagerinvesteringar ²	47	0,2	0,4	-0,1	0,1	0,4	-0,3	-1,1	1,0	0,0	0,0
Export	2 213	4,5	5,9	2,4	4,7	3,3	4,2	-6,4	6,0	5,0	4,5
Import ³	2 092	6,4	5,3	3,4	5,2	3,8	1,8	-5,8	6,5	4,0	3,7
Nettoexport ⁴	121	-0,4	0,3	-0,2	0,0	-0,1	1,1	-0,5	0,0	0,6	0,5

Anm.: Med begreppet kommunsektor avses det som i nationalräkenskaperna (NR) benämns kommunala myndigheter. Kommunsektorn innefattar både kommuner och regioner.

¹ Löpande priser, miljarder kronor. Beloppen är inte kalenderkorrigerade. År 2018 är referensår för prognosen för försörjningsbalansen i fasta priser.

² Bidrag till BNP-tillväxten, förändring i procent av BNP föregående år.

³ I summering av BNP utgör importen en avdragspost.

⁴ Export minus import, uttryckt som bidrag till BNP-tillväxt (procentenheter).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 1.5 Försörjningsbalans, löpande priser

Procentuell förändring i löpande priser om inte annat anges. Utfall 2014–2019, prognos 2020–2023

	2018 ¹	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BNP	4 834	4,5	6,7	3,9	4,6	4,6	4,0	-2,9	5,1	5,2	5,2
Hushållens konsumtion	2 159	3,8	4,6	2,9	3,9	3,9	3,2	0,6	4,3	5,4	5,7
Offentlig konsumtion	1 258	4,0	5,3	6,2	3,4	4,4	3,9	3,2	1,8	2,3	2,3
<i>varav stat</i>	324	2,9	4,1	4,0	0,7	3,3	3,0	4,9	1,1	3,2	1,2
<i>varav kommunsektor</i>	934	4,4	5,8	7,1	4,4	4,8	4,3	2,6	2,1	2,0	2,7
Fasta bruttoinvesteringar	1 250	8,1	8,1	5,8	8,9	7,5	1,1	-9,6	7,1	6,8	6,6
<i>i näringslivet</i>	1 023	9,3	9,5	5,1	8,7	6,7	0,6	-13,0	7,4	8,1	7,8
<i>varav bostadsinvesteringar</i>	262	20,7	17,9	17,4	13,4	-0,5	-4,4	-3,6	3,7	7,5	3,4
<i>i offentliga myndigheter</i>	221	2,9	1,7	9,0	10,0	11,0	3,1	5,7	5,7	2,1	2,6
<i>varav stat</i>	105	-1,6	-2,1	7,3	7,2	6,6	5,7	9,9	7,5	0,9	2,6
<i>varav kommunsektor</i>	116	8,7	6,1	10,9	12,8	15,4	0,8	1,8	3,9	3,4	2,6
Export	2 213	6,4	8,5	1,5	7,5	7,8	7,7	-5,3	7,2	6,0	5,2
Import ²	2 092	8,0	7,2	2,2	8,9	9,8	4,7	-4,5	7,9	5,2	4,6
BNI	4 918	4,4	5,3	3,7	5,8	4,6	4,8	-2,8	5,0	5,1	5,1
Bytesbalans, procent av BNP³		3,8	3,2	2,9	3,4	2,6	4,4	4,3	4,0	4,3	4,5

Anm.: Med begreppet kommunsektor avses det som i nationalräkenskaperna (NR) benämns kommunala myndigheter. Kommunsektorn innefattar både kommuner och regioner.

¹ Miljarder kronor. År 2018 är referensår för prognosen för försörjningsbalansen i fasta priser.

² I summering av BNP utgör importen en avdragspost.

³ Enligt definitionen i Statistiska centralbyråns statistikpublikation Betalningsbalansen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 1.6 Hushållens ekonomi

Procentuell förändring för hushållens inkomster. Andel av disponibel inkomst för hushållens sparande. Utfall 2014–2019, prognos 2020–2023

	2019 ¹	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Hushållens inkomster											
Real disponibel inkomst ²		2,4	2,5	3,6	2,1	2,8	2,6	0,2	0,6	2,1	2,0
Prisindex ³		0,9	1,1	0,9	1,8	2,2	1,9	0,5	1,5	1,7	2,0
Nominell disponibel inkomst	2 438	3,3	3,6	4,5	3,9	5,1	4,6	0,8	2,1	3,9	4,0
Lönesumma ⁴	2 004	3,9	3,9	4,5	4,9	4,9	3,9	0,2	3,9	3,7	5,0
Övriga faktorinkomster ⁵	191	0,9	-5,4	5,3	7,2	4,3	6,7	1,5	2,8	3,1	4,0
Räntor och utdelningar, netto ⁶	198	0,9	1,8	1,7	0,2	-0,1	0,3	-1,6	-0,2	1,1	0,7
Offentliga transfereringar	668	0,8	2,6	3,2	2,4	3,0	2,1	4,7	-0,3	2,1	1,0
<i>varav pensioner</i>	374	0,3	2,8	4,9	3,7	2,6	2,9	3,7	0,4	3,2	2,5
<i>varav sjukdom</i>	108	3,7	4,4	-2,5	-1,1	-0,1	-1,2	-0,3	-2,5	-1,0	-1,3
<i>varav arbetsmarknad</i>	31	-7,2	-1,2	1,2	-0,6	-4,8	0,2	36,9	-5,8	0,8	-9,3
<i>varav familjer och barn</i>	81	2,6	2,6	3,3	3,2	8,6	2,7	4,5	-0,3	2,1	1,8
<i>varav studier</i>	17	1,2	-2,3	-1,3	1,7	11,9	11,3	13,0	-3,8	1,8	1,2
<i>varav övrigt</i>	56	1,4	2,5	7,1	2,2	6,7	2,1	0,8	3,6	1,3	-0,1
Privata transfereringar ⁷	159	1,9	10,2	5,3	2,7	5,1	5,1	2,9	1,0	4,1	5,0
Skatter och avgifter	-781	4,0	7,8	7,8	4,9	1,3	0,9	-1,8	3,6	4,6	5,5
Hushållens sparande⁸											
Nettosparande, exklusive sparande i avtalspensioner	211	5,9	4,9	6,4	6,4	7,4	8,7	8,8	6,8	5,4	3,8
Nettosparande i avtalspensioner (inklusive pps ⁹)	232	9,4	8,2	8,8	8,0	9,5	9,5	9,2	9,9	9,8	9,9
Totalt nettosparande ¹⁰	443	13,9	12,1	13,9	13,3	15,4	16,6	16,5	15,2	13,8	12,5
Finansiellt sparande	344	12,8	9,6	11,0	9,5	12,2	14,1	14,3	12,8	11,2	9,6

Anm.: Skillnaden mellan begreppen nettosparande och finansiellt sparande är framför allt att kapitalförslitning på hushållens kapitalstock utgör en avdragspost vid beräkningen av nettosparandet, medan investeringsutgifter är en avdragspost vid beräkning av det finansiella sparandet. Om nettoinvesteringar överstiger kapitalförslitningen blir det finansiella sparandet lägre än nettosparandet.

¹ Löpande priser, miljarder kronor.

² Hushållens reala disponibla inkomst beräknas genom att den nominella inkomsten korrigeras för prisförändringar enligt implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

³ Implicitprisindex för hushållens konsumtionsutgifter.

⁴ Totala lönesumman för arbetsgivare i Sverige och i utlandet till svenska hushåll.

⁵ Består bl.a. av egenföretagares inkomster.

⁶ Vid räntor och utdelningar anges nettobidraget i procentuell volymförändring.

⁷ Består främst av utbetalda privatfonderade avtalspensioner.

⁸ Procentuell andel av disponibel inkomst.

⁹ Premiepensionssparande.

¹⁰ Total sparkvot = nettosparande inklusive sparande i avtalspensioner (inklusive premiepensionssparande) / (disponibel inkomst + nettosparande i avtalspensioner [inklusive premiepensionssparande]).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 1.7 Produktivitet och arbetsmarknad

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2014–2019, prognos 2020–2023

	2019 ¹	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Produktivitet ²	527	1,1	3,1	-0,2	0,6	0,5	1,7	-1,9	1,8	2,3	1,2
i näringslivet ²	583	1,7	4,0	0,2	0,9	1,0	1,9	-2,1	1,9	2,7	1,2
i offentlig sektor ²	392	-1,3	0,1	-1,6	-0,8	-1,4	0,8	-0,1	0,3	0,3	-0,3
Arbetade timmar ³	8 257	1,8	0,9	2,0	2,3	1,8	-0,3	-2,4	1,5	1,1	2,1
varav näringslivet ³	5 857	1,8	0,9	1,7	2,3	1,8	-0,1	-3,5	2,5	1,8	3,2
varav offentlig sektor ³	2 231	2,1	0,7	3,1	2,4	1,8	-0,7	0,2	-1,0	-0,6	-0,6
Medelarbetstid ⁴	1 609	0,4	-0,4	0,5	0,0	0,3	-0,9	-0,8	0,9	-0,1	-0,1
Sysselsatta, 15–74 år	5 132	1,4	1,4	1,5	2,3	1,5	0,7	-1,6	0,6	1,2	2,2
Sysselsatta, näringslivet ⁵	3 534	1,4	1,1	1,5	2,7	1,8	0,6	-2,5	1,0	1,7	3,1
Sysselsatta, offentlig sektor ⁵	1 464	1,2	2,2	2,7	1,7	1,0	0,6	0,2	-0,2	0,0	0,1
varav stat ⁵	264	1,2	0,4	1,2	1,1	1,2	1,0	0,6	-0,2	0,5	0,1
varav kommunsektor ⁵	1 200	1,2	2,7	3,1	1,9	1,0	0,5	0,1	-0,2	-0,1	0,1
Sysselsättningsgrad 15–74 år ⁶		66,2	66,6	67,1	67,8	68,3	68,3	66,9	67,0	67,5	68,7
Sysselsättningsgrad 20–64 år ^{6,7}		79,9	80,5	81,2	81,8	82,4	82,1	80,1	80,2	80,8	82,2
Arbetslösa, 15–74 år	373	0,0	-6,1	-5,1	-2,2	-3,9	8,2	33,9	0,8	-6,8	-16,3
Arbetslöshet, 15–74 år ⁸		7,9	7,4	6,9	6,7	6,3	6,8	9,0	9,0	8,4	7,0
Arbetskraft, 15–74 år	5 504	1,3	0,8	1,0	2,0	1,1	1,1	0,8	0,6	0,5	0,6
Arbetskraftsdeltagande, 15–74 år ⁹		71,9	72,0	72,1	72,7	72,9	73,3	73,5	73,6	73,7	73,8
Befolkning, total ¹⁰	10 278	1,0	1,1	1,3	1,4	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7
Befolkning, 15–74 år ¹⁰	7 510	0,7	0,7	0,9	1,1	0,8	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4

¹ Nivå, avser tusental om inte annat anges.² Produktivitet mätt som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme, kalenderkorrigerat.³ Enligt nationalräkenskaperna (NR). Nivå avser miljoner timmar, kalenderkorrigerat.⁴ Avser antal arbetade timmar per år enligt NR (kalenderkorrigerat) dividerat med årsmedeltal för antal sysselsatta enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU).⁵ Sysselsättning enligt NR. Näringslivet och offentlig sektor summerar inte till totalt antal sysselsatta enligt AKU. Med begreppet kommunsektor avses det som i NR benämns kommunala myndigheter. Kommunsektorn innefattar både kommuner och regioner.⁶ Sysselsatta som andel av befolkningen i den aktuella åldersgruppen.⁷ Sysselsättningsgrad enligt EU:s 2020-mål.⁸ Arbetslösa som andel av arbetskraften i den aktuella åldersgruppen.⁹ Arbetskraften som andel av befolkningen i den aktuella åldersgruppen.¹⁰ Utfall för 2019 är ett beräknat årsmedelvärde.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 1.8 Potentiella variabler och resursutnyttjande

Procentuell förändring i fasta priser om inte annat anges

	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Potentiell BNP ¹	4 774 ²	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7
Potentiell produktivitet	583 ³	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2
Potentiellt arbetade timmar	8 189 ⁴	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	0,9	0,8	0,6	0,6	0,5
Potentiell sysselsättning	5 069 ⁵	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6
BNP-gap ⁶		-1,8	0,2	0,4	1,0	1,4	0,8	-5,2	-3,6	-1,9	-0,4
Produktivitetsgap ⁶		-0,7	1,7	1,0	0,6	0,3	0,9	-1,9	-1,2	0,0	0,0
Timgap ⁶		-1,1	-1,4	-0,7	0,4	1,1	-0,1	-3,3	-2,4	-1,9	-0,4
Sysselsättningsgap ⁶		-1,1	-1,0	-0,8	0,2	0,6	0,2	-2,4	-2,5	-2,0	-0,5
Jämviktsarbetslöshet ⁷		6,9	6,8	6,7	6,7	6,6	6,6	6,5	6,5	6,5	6,6
Potentiell BNP i löpande pris ⁸	4 774 ⁹	3,7	4,3	3,6	4,2	4,3	4,6	2,9	3,3	3,5	3,8

Anm.: Fasta priser, referensår 2018, kalenderkorrigerade värden, om inte annat anges. Med potentiell avses den nivå på respektive variabel som skulle uppnås vid ett balanserat konjunkturläge. Potentiella variabler går inte att observera utan bedöms utifrån statistiska modeller och indikatorer.

¹ Potentiell BNP till marknadspris.

² Nivå, avser miljarder kronor, löpande priser.

³ Nivå, avser kronor per timme, marknadspris.

⁴ Nivå, avser miljoner timmar.

⁵ Nivå, avser tusental.

⁶ Skillnaden mellan faktisk och potentiell variabel i procent av potentiell variabel.

⁷ I procent av potentiell arbetskraft.

⁸ Beräknad som potentiell BNP till marknadspris (fasta priser, referensår 2018) multiplicerad med BNP-deflatorn, som är ett prisindex för producerade varor och tjänster.

⁹ Nivå, avser miljarder kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 1.9 Löner och priser

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2014–2019, prognos 2020–2023

	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Lönesumma ²	2 004 ¹	3,9	3,9	4,5	4,9	4,9	3,9	0,2	3,9	3,7	5,0
Timlön enligt NR ³		1,9	3,0	2,3	2,5	2,8	3,9	2,5	2,4	2,6	2,8
Timlön enligt KL ⁴		2,8	2,4	2,4	2,3	2,5	2,6	2,2	2,4	2,6	2,8
Reallön ⁵		3,0	2,5	1,4	0,5	0,6	0,8	1,7	1,2	1,3	1,0
KPI ⁶		-0,2	0,0	1,0	1,8	2,0	1,8	0,5	1,2	1,3	1,8
KPIF ⁷		0,5	0,9	1,4	2,0	2,1	1,7	0,5	1,5	1,6	1,8
KPIF exkl. energi		0,7	1,4	1,4	1,7	1,4	1,6	1,3	1,4	1,6	1,8
KPI-KS ⁸		-0,2	-0,3	0,8	1,7	1,9	1,7	0,5	1,2	1,3	1,8
HIKP ⁹		0,2	0,7	1,1	1,9	2,0	1,7	0,6	1,3	1,4	1,6
BNP-deflator		1,7	2,2	1,5	2,2	2,3	2,7	1,1	1,6	1,8	2,0
Prisbasbelopp ¹⁰		44,4	44,5	44,3	44,8	45,5	46,5	47,3	47,5	48,1	48,7

¹ Nivå, avser miljarder kronor.

² Totala lönesumman för arbetsgivare i Sverige och i utlandet till svenska hushåll.

³ Nominell löneutveckling, kalenderkorrigerad. Timlönen enligt nationalräkenskaperna (NR) mäts som lönesumman dividerat med anställdas arbetade timmar.

⁴ Nominell löneutveckling. Konjunkturlönestatistiken (KL) för 2019 avser prognos.

⁵ Reallön beräknas som timlön enligt konjunkturlönestatistiken korrigerad för prisförändringar enligt konsumentprisindex.

⁶ Konsumentprisindex.

⁷ KPI med fast ränta.

⁸ KPI med konstanta skatter.

⁹ Harmoniserat index för konsumentpriser.

¹⁰ Tusental kronor.

Källor: Medlingsinstitutet, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

2 Utgifter

Tabell 2.10 Utgiftstak och budgeteringsmarginal

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2014–2019, prognos 2020–2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Utgiftstak	1 107	1 158	1 215	1 274	1 337	1 351	1 742	1 443	1 502	1 540
Takbegränsade utgifter	1 096	1 135	1 184	1 229	1 282	1 308	1 442	1 407	1 429	1 439
Budgeteringsmarginal	11	23	31	45	55	43	300	36	73	101
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	1,0	2,0	2,6	3,6	4,3	3,3	20,8	2,5	5,1	7,0

Anm.: Regeringens förslag till nivå på utgiftstaket 2020 i propositionen Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99) samt bedömning av utgiftstakets nivå 2023 i denna proposition.

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 2.11 Utgifter per utgiftsområde 2014–2023

Miljarder kronor. Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2020. Utfall 2014–2019, prognos 2020, beräknat 2021–2023

Utgiftsområde	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1 Rikets styrelse	13,2	12,6	13,0	13,7	14,6	15,0	15,6	15,3	15,5	15,5
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	13,9	14,2	14,8	15,0	15,7	16,6	17,2	17,4	17,7	18,0
3 Skatt, tull och exekution	10,4	10,8	10,8	11,0	11,4	11,5	12,0	12,2	12,4	12,5
4 Rättsväsendet	40,2	40,4	42,3	44,1	45,9	49,4	52,5	54,5	55,5	56,2
5 Internationell samverkan	1,7	1,9	2,1	2,0	1,9	2,3	2,1	2,0	2,0	2,0
6 Försvar och samhällets krisberedskap	48,0	48,3	49,4	50,4	53,5	60,6	63,4	70,7	76,8	77,8
7 Internationellt bistånd	31,0	32,2	32,0	36,7	42,8	44,2	45,8	46,5	49,5	52,4
8 Migration	12,6	18,7	41,3	40,0	19,6	11,8	11,2	10,3	10,3	10,5
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	61,6	65,0	63,4	67,4	78,4	79,6	88,2	82,7	79,8	78,4
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	99,0	102,6	105,6	101,9	99,7	97,9	104,4	93,6	92,4	91,3
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	39,3	38,1	35,9	34,7	34,8	34,5	36,5	35,3	34,9	34,6
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	80,8	82,9	86,1	88,7	95,2	97,3	101,8	103,2	105,9	107,9
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	9,5	11,7	15,0	18,6	17,3	13,4	10,0	7,5	7,2	7,4
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	69,6	68,7	76,8	76,9	78,8	77,0	91,7	89,2	89,4	83,9
15 Studiestöd	20,0	19,2	19,5	19,7	21,1	22,8	25,4	26,7	27,2	27,0
16 Utbildning och universitetsforskning	59,3	62,8	66,0	71,1	76,0	78,5	82,2	86,0	86,0	86,6
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	13,0	13,4	14,1	14,5	16,0	15,8	17,0	15,7	15,7	15,4
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1,1	1,1	3,1	3,8	4,6	3,1	3,9	4,6	4,3	4,3
19 Regional tillväxt	2,9	2,2	2,6	2,8	3,6	3,3	3,5	3,7	3,5	3,1
20 Allmän miljö- och naturvård	5,1	5,9	7,3	7,8	10,4	9,4	12,1	13,0	13,0	10,3

Utgiftsområde	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
21 Energi	2,9	2,3	2,7	3,0	3,5	2,2	3,4	2,5	2,5	2,4
22 Kommunikationer	45,9	47,2	50,0	53,2	56,6	58,6	62,2	68,2	69,4	69,1
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	16,2	13,4	15,9	17,2	19,6	20,8	20,4	18,1	16,5	14,9
24 Näringsliv	5,4	5,5	5,9	6,4	7,5	7,3	34,9	7,3	7,1	6,7
25 Allmänna bidrag till kommuner	93,6	102,0	93,3	105,6	111,4	120,1	151,0	141,0	141,4	141,5
26 Statsskuldsräntor m.m.	3,3	21,9	1,7	10,6	13,6	22,2	22,6	0,2	5,2	7,2
27 Avgiften till Europeiska unionen	41,6	44,2	30,3	24,2	35,0	37,7	43,5	50,7	51,8	57,6
Summa utgiftsområden	840,9	889,3	900,8	940,7	988,5	1 012,9	1 134,6	1 078,4	1 092,9	1 094,6
Minskning av anslagsbehållningar								-2,3	-1,3	-2,1
Summa utgifter	840,9	889,3	900,8	940,7	988,5	1 012,9	1 134,6	1 076,0	1 091,6	1 092,6
Summa utgifter exkl. statsskuldsräntor	837,5	867,4	899,1	930,2	974,9	990,7	1 112,0	1 076,0	1 086,5	1 085,5
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	258,0	267,5	285,4	299,1	307,4	317,6	329,6	331,4	342,4	353,1
Takbegränsade utgifter	1 095,5	1 134,9	1 184,5	1 229,3	1 282,3	1 308,3	1 441,6	1 407,4	1 428,9	1 438,6
Budgeringsmarginal	11,5	23,1	30,5	44,7	54,7	42,7	300,4	35,6	73,1	101,4
Utgiftstak för staten	1 107	1 158	1 215	1 274	1 337	1 351	1 742	1 443	1 502	1 540

Anm.: Regeringens förslag till nivå på utgiftstaket 2020 i propositionen Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99) samt bedömning av utgiftstakets nivå 2023 i denna proposition.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Tabell 2.12 Utgifternas procentuella andel av takbegränsade utgifter 2014–2023

Miljarder kronor. Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2020. Utfall 2014–2019, prognos 2020, beräknat 2021–2023

Utgiftsområde	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1 Rikets styrelse	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3
3 Skatt, tull och exekution	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9
4 Rättsväsendet	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6	3,8	3,6	3,9	3,9	3,9
5 Internationell samverkan	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
6 Försvar och samhällets krisberedskap	4,4	4,3	4,2	4,1	4,2	4,2	4,6	4,4	5,0	5,4
7 Internationellt bistånd	2,8	2,8	2,7	3,0	3,3	3,3	3,4	3,2	3,3	3,6
8 Migration	1,1	1,6	3,5	3,3	1,5	1,5	0,9	0,8	0,7	0,7
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	5,6	5,7	5,4	5,5	6,1	6,1	6,1	6,1	5,9	5,4
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	9,0	9,0	8,9	8,3	7,8	7,5	7,2	6,7	6,5	6,3
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	3,6	3,4	3,0	2,8	2,7	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	7,4	7,3	7,3	7,2	7,4	7,4	7,1	7,3	7,4	7,5
13 Jämställdhet och nyanlända invandrarers etablering	0,9	1,0	1,3	1,5	1,3	1,0	0,7	0,5	0,5	0,5

Utgiftsområde	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	6,4	6,0	6,5	6,3	6,1	5,9	6,4	6,3	6,3	5,8
14 <i>Justerad för teknisk förändring</i>	7,0	6,7	6,6	6,3	6,2	5,9	6,4	6,3	6,3	5,8
15 Studiestöd	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9
15 <i>Justerad för teknisk förändring</i>	1,8	1,6	1,6	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9
16 Utbildning och universitetsforskning	5,4	5,5	5,6	5,8	5,9	6,0	5,7	6,1	6,0	6,0
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggnad samt konsumentpolitik	0,1	0,1	0,3	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
19 Regional tillväxt	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2
20 Allmän miljö- och naturvård	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9	0,7
21 Energi	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
22 Kommunikationer	4,2	4,2	4,2	4,3	4,4	4,5	4,3	4,8	4,9	4,8
22 <i>Justerad för teknisk förändring</i>	4,3	4,3	4,2	4,3	4,4	4,5	4,3	4,8	4,9	4,8
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1,5	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,4	1,3	1,2	1,0
24 Näringsliv	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	2,4	0,5	0,5	0,5
25 Allmänna bidrag till kommuner	8,5	9,0	7,9	8,6	8,7	9,2	10,5	10,0	9,9	9,8
25 <i>Justerad för teknisk förändring</i>	9,5	10,1	8,9	9,7	9,4	9,5	10,5	10,0	9,9	9,8
26 Statsskuldräntor m.m.										
27 Avgiften till Europeiska unionen	3,8	3,9	2,6	2,0	2,7	2,9	3,0	3,6	3,6	4,0
Minskning av anslagsbehållning								-0,2	-0,1	-0,1
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	23,5	23,6	24,1	24,3	24,0	24,3	22,9	23,6	24,0	24,5
Budgeteringsmarginal	1,0	2,0	2,6	3,6	4,3	3,3	20,8	2,5	5,1	7,0

Anm.: Regeringens förslag till nivå på utgiftstaket 2020 i propositionen Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99) samt bedömning av utgiftstakets nivå 2023 i denna proposition.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

3 Den offentliga sektorns finanser

Tabell 3.13 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2014–2019, prognos 2020–2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomster	1 917	2 058	2 193	2 294	2 388	2 443	2 383	2 502	2 633	2 768
Procent av BNP	48,1	48,4	49,7	49,6	49,4	48,6	48,8	48,8	48,8	48,7
Skatter och avgifter ¹	1 678	1 810	1 940	2 033	2 106	2 148	2 076	2 191	2 305	2 428
Procent av BNP	42,2	42,6	43,9	44,0	43,6	42,7	42,5	42,7	42,7	42,7
Kapitalinkomster	64	64	68	66	76	78	84	82	92	95
Övriga inkomster ²	174	184	185	195	206	217	223	229	236	245
Utgifter	1 977	2 058	2 149	2 228	2 353	2 425	2 567	2 575	2 630	2 684
Procent av BNP	49,7	48,4	48,7	48,2	48,7	48,2	52,6	50,2	48,7	47,2
Transfereringar och subventioner	730	750	766	786	827	842	935	900	919	934
Hushållen	587	603	622	637	656	670	708	701	713	719
Näringslivet m.m. ³	74	76	84	83	92	90	138	103	106	107
Utlandet	69	71	61	66	79	82	90	96	99	108
Konsumtion	1 041	1 097	1 165	1 205	1 258	1 307	1 349	1 374	1 405	1 438
Investeringar m.m.	172	179	187	208	235	247	257	276	281	286
Ränteutgifter ⁴	34	32	31	29	33	28	25	26	25	26
Finansiellt sparande	-61	0	44	66	36	18	-184	-73	3	84
Procent av BNP	-1,5	0,0	1,0	1,4	0,7	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5
<i>Staten</i>	<i>-50</i>	<i>5</i>	<i>63</i>	<i>75</i>	<i>62</i>	<i>60</i>	<i>-138</i>	<i>-34</i>	<i>38</i>	<i>112</i>
<i>Pensionssystemet</i>	<i>5</i>	<i>10</i>	<i>6</i>	<i>0</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>-5</i>	<i>4</i>	<i>7</i>	<i>13</i>
<i>Kommunsektorn</i>	<i>-16</i>	<i>-15</i>	<i>-25</i>	<i>-10</i>	<i>-33</i>	<i>-48</i>	<i>-41</i>	<i>-43</i>	<i>-42</i>	<i>-41</i>
Strukturellt sparande, procent av potentiell BNP	-0,7	-0,4	0,3	0,5	0,0	0,4	-0,9	0,6	1,2	1,7
Finansiell ställning										
Konsoliderad bruttoskuld	1 792	1 863	1 866	1 884	1 876	1 764	1 948	1 963	1 955	1 842
Procent av BNP	45,0	43,9	42,2	40,8	38,8	35,1	39,9	38,3	36,2	32,4
Nettoställning	714	730	919	1 115	1 170	1 405	1 144	1 173	1 279	1 397
Procent av BNP	17,9	17,2	20,8	24,1	24,2	27,9	23,4	22,9	23,7	24,6

¹ Utfall 2019 enligt nationalräkenskaperna (NR), vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2019 som redovisas i avsnitt 6.

² Utgörs av bl.a. tillräknade inkomster som bruttoförs i NR, t.ex. kapitalförslitningen av investeringar.

³ Inklusive ej fördelade utgifter.

⁴ Inklusive utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 3.14 Statens finanser

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2014–2019, prognos 2020–2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomster	985	1 075	1 168	1 219	1 263	1 279	1 207	1 282	1 368	1 444
Skatter och avgifter ¹	846	934	1021	1071	1105	1114	1032	1108	1184	1255
Kapitalinkomster	24	22	24	22	29	29	35	33	39	39
Övriga inkomster ²	115	119	123	126	129	136	140	142	145	149
Utgifter	1 035	1 070	1 105	1 143	1 201	1 219	1 345	1 316	1 330	1 332
Transfereringar privat sektor ³	408	415	406	414	445	448	516	483	487	483
Bidrag till kommunsektorn	203	219	247	272	279	282	316	301	300	300
Ålderspensionsavgifter	22	23	26	25	24	23	23	24	24	25
Konsumtion	284	296	308	310	320	330	346	350	361	365
Investeringar m.m.	89	90	93	100	107	116	126	140	141	142
Ränteutgifter ⁴	28	27	26	24	27	21	18	18	17	17
Finansiellt sparande	-50	5	63	75	62	60	-138	-34	38	112
Procent av BNP	-1,3	0,1	1,4	1,6	1,3	1,2	-2,8	-0,7	0,7	2,0
Budgetsaldo	-72	-33	85	62	80	112	-190	22	52	97
Procent av BNP	-1,8	-0,8	1,9	1,3	1,7	2,2	-3,9	0,4	1,0	1,7
Statsskuld, okonsoliderad	1 394	1 403	1 347	1 328	1 262	1 113	1 275	1 239	1 183	1 080
Procent av BNP	35,0	33,0	30,5	28,7	26,1	22,1	26,1	24,2	21,9	19,0
Statsskuld, konsoliderad	1 347	1 352	1 292	1 265	1 197	1 054	1 208	1 171	1 113	1 010
Procent av BNP	33,8	31,8	29,3	27,4	24,8	21,0	24,7	22,8	20,6	17,8

¹ Utfall 2019 enligt nationalräkenskaperna (NR), vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2019 som redovisas i avsnitt 6.

² Utgörs av bl.a. tillräknade inkomster som bruttoförs i NR, t.ex. kapitalförslitningen av investeringar.

³ Inklusive ej fördelade utgifter.

⁴ Inklusive utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 3.15 Ålderspensionssystemets finanser

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2014–2019, prognos 2020–2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomster	265	279	294	302	317	326	327	338	352	369
Socialförsäkringsavgifter ¹	214	224	234	245	257	267	267	277	287	300
Statliga ålderspensionsavgifter m.m.	23	24	26	25	24	23	23	24	24	25
Räntor, utdelningar m.m.	29	32	34	32	36	37	37	37	40	43
Utgifter	260	269	287	301	310	320	332	334	345	356
Pensioner	255	265	283	296	305	315	326	328	339	350
Övriga utgifter ²	4	5	5	5	5	5	5	5	6	6
Finansiellt sparande	5	10	6	0	7	6	-5	4	7	13
Procent av BNP	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,2

¹ Utfall 2019 enligt nationalräkenskaperna (NR), vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2019 som redovisas i avsnitt 6.

² Inklusive utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 3.16 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2014–2019, prognos 2020–2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomster	903	956	1 015	1 080	1 120	1 152	1 198	1 216	1 248	1 290
Skatter ¹	603	636	670	700	726	749	758	787	815	851
Kommunal fastighetsavgift	16	16	16	17	18	19	19	20	20	20
Statsbidrag	148	160	185	206	207	209	239	223	221	219
Skatter och statsbidrag, procent av BNP	19,2	19,1	19,7	20,0	19,7	19,4	20,8	20,1	19,5	19,2
Kapitalinkomster	14	11	10	13	12	12	13	13	13	14
Övriga inkomster	124	134	133	144	156	163	169	174	179	185
<i>varav kompensation för moms</i>	<i>55</i>	<i>59</i>	<i>61</i>	<i>66</i>	<i>72</i>	<i>74</i>	<i>76</i>	<i>78</i>	<i>79</i>	<i>81</i>
Utgifter	920	972	1 040	1 089	1 153	1 200	1 239	1 260	1 290	1 331
Transfereringar till hushåll	41	41	43	43	45	46	48	51	52	53
Övriga transfereringar	35	38	45	42	40	43	54	46	50	58
Konsumtion	754	797	854	891	934	974	1000	1020	1040	1069
Investeringar ²	86	91	101	114	132	134	133	138	143	146
Ränteutgifter ³	4	3	-3	-1	2	4	4	4	5	5
Finansiellt sparande	-16	-15	-25	-10	-33	-48	-41	-43	-42	-41
Procent av BNP	-0,4	-0,4	-0,6	-0,2	-0,7	-1,0	-0,8	-0,8	-0,8	-0,7
Resultat före extraordinära poster ⁴	14	16	25	26	15					
Resultat efter finansiella poster⁴						26	11	18	19	20

Anm.: Skatter och statsbidrag som andel av BNP inkluderar inkomster från den kommunala fastighetsavgiften.

¹ Utfall 2019 enligt nationalräkenskaperna (NR), vilket kan skilja sig från regeringens prognos på offentliga sektorns skatteintäkter för 2019 som redovisas i avsnitt 6.² Investeringarna inkluderar även köp och försäljningar av fastigheter, netto.³ Inklusive utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.⁴ Från och med 2019 har måttet resultat efter finansiella poster ersatt måttet resultat före extraordinära poster i kommunal redovisning.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 3.17 Strukturellt sparande

Procent av potentiell BNP om inte annat anges. Utfall 2014–2019, prognos 2020–2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Finansiellt sparande, miljarder kronor	-61	0	44	66	36	18	-184	-73	3	84
Finansiellt sparande, procent av BNP	-1,5	0,0	1,0	1,4	0,7	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5
Justering för BNP-gap	0,9	-0,1	-0,2	-0,5	-0,6	-0,3	2,6	1,7	0,9	0,2
Justering för arbetslöshetsgap	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,2	0,0
Justering för skattebasernas sammansättning	-0,2	0,1	-0,3	-0,4	-0,1	0,4	0,0	0,1	0,1	0,0
Justering för engångseffekter ¹	0,1	-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Strukturellt sparande	-0,7	-0,4	0,3	0,5	0,0	0,4	-0,9	0,6	1,2	1,7
BNP-gap ²	-1,8	0,2	0,4	1,0	1,4	0,8	-5,2	-3,6	-1,9	-0,4

¹ Engångseffekter för 2015 rör återbetalningen av försäkringspremier från AFA Försäkring. Engångseffekter 2014–2016 beror på periodiseringar av Sveriges avgift till EU. År 2015 inkluderar även en engångsinbetalning av skatt från en internationell koncern.² Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 3.18 Den offentliga sektorns okonsoliderade tillgångar och skulder samt nettoförmögenhet 2018

	Miljarder kronor	Procent av BNP
Tillgångar	8 726	180,5
Finansiella tillgångar	4 338	89,7
<i>varav aktier</i>	<i>1 994</i>	<i>41,3</i>
Kapitalstock	4 388	90,8
<i>varav mark</i>	<i>896</i>	<i>18,5</i>
Skulder	3 167	65,5
<i>varav Maastrichtskuld¹</i>	<i>1 876</i>	<i>38,8</i>
<i>varav pensionsskuld</i>	<i>437</i>	<i>9,0</i>
<i>varav övrigt</i>	<i>854</i>	<i>17,7</i>
Nettoförmögenhet	5 559	115,0
<i>Staten</i>	<i>1 520</i>	<i>31,4</i>
<i>Ålderspensionssystemet</i>	<i>1 402</i>	<i>29,0</i>
<i>Kommunsektorn</i>	<i>2 637</i>	<i>54,6</i>
Finansiell nettoförmögenhet	1 170	24,2
Statens nettoförmögenhet inkl. löneskatt på kommunsektorns pensionsskuld²	1 608	33,3

¹ Maastrichtskulden är redovisad konsoliderad i denna tabell. Posten Övrigt inkluderar konsolideringsfaktorn mellan staten, ålderspensionssystemet och kommunsektorn samt skillnader mellan marknadsvärdet och den nominellt värderade Maastrichtskulden.

² Statens nettoförmögenhet redovisad med löneskatt på kommunsektorns pensionsskuld är i enlighet med redovisningen i årsredovisningen för staten.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 april 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Baylan, Hallengren, Hultqvist, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Nilsson, Ernkrans, Hallberg, Nordmark

Föredragande: statsrådet Bolund

Regeringen beslutar proposition 2019/20:100
2020 års ekonomiska vårproposition