

Prognos

Statens budget och de offentliga finanserna

Juni 2020



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Om ESV:s prognoser

Ekonomistyrningsverket (ESV) gör oberoende prognoser och analyser av statens budget och den offentliga sektorns finanser. Nuvarande prognos sträcker sig till 2023.

ESV:s prognoser ska fungera som besluts- och diskussionsunderlag för finanspolitiken och baseras därför på den senaste budgeten.

Prognosen grundar sig på ESV:s bedömning av den makroekonomiska utvecklingen. Ekonomisk rapportering från statliga myndigheter är också en viktig utgångspunkt för beräkningarna.

Juniprognosen beaktar månadsutfall för statens budget till och med april 2020. Beräkningarna slutfördes den 5 juni 2020.

Ladda ner prognosen

Publikationen Statens budget och de offentliga finanserna kan laddas ner som PDF från www.esv.se. Även detaljerade tabeller till prognosen och tidigare prognoser finns att tillgå via webbplatsen i olika format.

Datum: 2020-06-16

Dnr: 2020-00344

Tabeller

Numera publicerar vi de flesta tabeller i en samlad excelfil. Den finns på samma webbsida som publikationen och heter i juniprognosen: [prognostabeller juni 2020](#)

Sammanfattning

Coronapandemin har stor påverkan på världens ekonomier. I Sverige faller BNP kraftigt i år och antalet sysselsatta minskar snabbt. Minskade skatteintäkter och ökade utgifter för att mildra de ekonomiska effekterna av pandemin leder till stora underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande. Det är framför allt i staten som underskottet blir stort. Det strukturella sparandet ligger under målnivån i år och Maastrichtskulden blir högre än gränsvärdet för skuldankaret. Kraftfulla finanspolitiska åtgärder är dock nödvändigt i en djup ekonomisk kris.

Största underskottet i staten på över 25 år

Den offentliga sektorns finansiella sparande försvagas kraftigt i coronakrisens spår. Det är främst i staten som underskottet blir stort, det största på mer än 25 år. Trots minskade skatteintäkter blir underskottet i kommunsektorn däremot mindre i år än förra året. Det beror dels på att inkomsterna i kommunsektorn ökar mycket till följd av tillfälliga statsbidrag under coronapandemin, dels på att investeringarna minskar jämfört med förra året då de låg på en mycket hög nivå.

Nästa år är underskottet fortfarande stort, men betydligt mindre än i år. Det är i staten som underskottet blir avsevärt mindre. Det beror främst på att flertalet av de åtgärder som satts in för att mildra effekterna av coronapandemin är tillfälliga och bara betalas ut i år. Återhämtningen i ekonomin bidrar också till att förbättra sparandet.

I kommunsektorn blir däremot underskottet större nästa år. Anledningen är att läget är betydligt mer ansträngt i kommunsektorn då statsbidragen minskar samtidigt som skatteintäkterna fortfarande är på en förhållandevis låg nivå.

Budgetsaldot, som är ett annat saldomått för staten, beräknas visa ett underskott på nära 400 miljarder kronor i år. Det är betydligt större än underskottet i statens finansiella sparande.

Skillnaden förklaras främst av tillfälliga anstånd med skattebetalningar och minskade kapitalplaceringar på skattekontot. Dessa påverkar budgetsaldot, men inte sparandet. Budgetsaldot är det samma som lånebehovet fast med omvänt tecken.

Till följd av det stora underskottet stiger den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) kraftigt i år, till 46 procent av BNP. Det är över gränsvärdet för skuldankaret, men i ett internationellt perspektiv är Sveriges offentliga skuld fortfarande låg.

Sparandet långt under målnivån

Det strukturella sparandet beräknas till -3,0 procent av potentiell BNP i år. Det är betydligt lägre än målnivån på en tredjedels procent av BNP. Det är dock rimligt att göra avsteg från överskotts målet om ekonomin drabbas av en svår och oförutsägbar chock. Åtgärder för att minska smittspridningen, att stötta företag och de som blir sjuka eller arbetslösa samt att kompensera kommunsektorn för förlorade skatteintäkter är viktiga i den här krisen. De bidrar till att mildra effekterna av krisen och underlätta återhämtningen när ekonomierna nu gradvis öppnar upp och efterfrågan ökar.

Omfattande åtgärder till följd av corona

För att mildra de ekonomiska effekterna av pandemin har omfattande stöd och stimulanser införts. Sammanlagt bedömer ESV att åtgärderna uppgår till över 200 miljarder kronor i år. Netto är dock beloppet mindre eftersom en del av stöden är skattepliktiga. ESV:s bedömning av kostnaderna är lägre än regeringens. Det är främst bedömningen av utgifterna för korttidspermitteringar som skiljer sig. Det beror på att ESV räknar med att stöden kommer att betalas ut under kortare tid än vad regeringen räknar med.

Tabell 1. Åtgärder till följd av coronapandemin
Miljarder kronor

	Regeringen	ESV
Korttidspermitteringar	95	51
Omställningsstöd	39	39
Sänkta arbetsgivaravgifter och egenavgifter	33	42
Stärka välfärden	26	26
Sjuklöneansvar	17	9
Arbetslöshetsers. och aktivitetsstöd	13	12
Provtagning	6	6
Stöd till hyror	5	5
Karensdag	5	2
Smittskyddsåtgärder	4	4
Kapitaltillskott statliga företag	4	4
Kollektivtrafik och vägar	4	4
Idrott och kultur	2	2
Övrigt	17	20
Totalt	268¹	225 (189)²

Källa: Regeringen och ESV

¹ I det totala beloppet ingår även åtgärder från vårändringsbudgeten och alla extra ändringsbudgetar som inte explicit angetts som åtgärder med anledning av coronapandemin. Det avviker därför från det totala belopp som regeringen själv redovisat med anledning av coronapandemin.

² Nettoeffekt inom parentes. Eftersom flera av stöden är skattepliktiga påverkas de offentliga finanserna inte med hela bruttobeloppet.

Djup lågkonjunktur

BNP faller med 6,5 procent i år och sysselsättningen minskar med 120 000 personer. Till följd av den kraftiga minskningen av aktiviteten i ekonomin beräknas både BNP och sysselsättningsnivån hamna långt under sina potentiella nivåer i år. Svensk ekonomi har gått in i en djup lågkonjunktur. Det finns dock tecken på att en återhämtning har inletts nu när många länder gradvis öppnar upp sina ekonomier. Återhämtningen fortsätter nästa år. Svensk ekonomi är ändå inte tillbaka på samma nivå som innan pandemin bröt ut och återhämtningen fortsätter under de kommande två åren.

Pandemin ger stora avtryck på arbetsmarknaden. Anställningsplanerna har minskat drastiskt, varslen har ökat till historiskt höga nivåer och antalet nya arbetslösa på Arbetsförmedlingen har ökat kraftigt. Sysselsättningsgraden sjunker med nära 2 procentenheter. Den kraftiga minskningen

av sysselsättningen innebär att arbetslösheten skjuter i höjden, även om också arbetskraftsdeltagandet sjunker något.

Den kraftiga försämringen på arbetsmarknaden får till följd att löneökningstakten dämpas. Avtalen för en större del av arbetsmarknaden skulle ha löpt ut den sista mars i år, men avtalen förlängdes och avtalsrörelsen har skjutits fram till hösten. Förhandlingarna väntas då ge lägre löneökningar än under de senaste åren eftersom arbetslösheten har stigit kraftigt på kort tid.

Inflationen enligt KPIF blir så låg som 0,2 procent i år. Den kraftiga försvagningen av efterfrågan håller nere prisökningarna, framför allt inom tjänstesektorn. Dessutom sjunker energipriserna.

Stort fall i skatteintäkterna

Nedgången i ekonomin påverkar skatteintäkterna i betydande omfattning. De faller med 130 miljarder kronor i år. Det är en mycket stor minskning historiskt sett. Bortfallet i intäkter slår brett över skattelagen eftersom de flesta skattebaserna krymper. Tillfälliga regler för att motverka krisens skadeverkningar bidrar också till att intäkterna minskar. Minskningen blir störst för skatt på kapital. Nästa år ökar skatteintäkterna igen då en relativt stark återhämtning förväntas i ekonomin.

Intäkterna från skatt på arbete minskar till följd av en svag arbetsmarknad och en tillfällig nedsättning av arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna. Regeringens stöd i form av möjlighet till korttidspermittering mildrar dock fallet eftersom lönesumman annars hade minskat betydligt mer. Nästa år ökar intäkterna igen eftersom lönesumman beräknas öka samtidigt som de ordinarie reglerna för arbetsgivaravgifterna åter tillämpas.

Intäkterna från skatt på kapital minskar kraftigt i år. Hushållens kapitalskatter minskar till följd av att både kapitalvinsterna och aktieutdelningarna sjunker. Skatt på företagsvinster minskar då företagen möter minskad efterfrågan och i vissa fall produktionssvårigheter till följd av coronapandemin. Nästa år ökar intäkterna igen, främst till följd av att skatt på företagsvinster väntas öka snabbt.

Även om det nu finns tecken på en vändning för vissa delar av hushållens konsumtion kommer intäkterna från skatt på konsumtion minska kraftigt i

år. Det beror på att hushållens konsumtion totalt sett minskar, vilket får stor effekt på momsintäkterna. Historiskt sett är det mycket ovanligt att momsintäkterna minskar mellan åren. Nästa år stiger intäkterna igen då hushållens konsumtion ökar snabbt.

Skattekvoten minskar i år. Det är en följd av den tillfälliga nedsättningen av arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna och den kraftiga minskningen av kapitalskatterna. Nästa år stiger skattekvoten marginellt. Det beror på att skatt på kapital växer något snabbare än BNP.

Utgifterna ökar kraftigt i år på grund av krisåtgärder

De totala utgifterna på statens budget ökar kraftigt i år, men minskar nästa år. Den stora ökningen i år beror främst på omfattande krisåtgärder för att dämpa den pågående pandemins effekter på ekonomin. Nästa år minskar de totala utgifterna igen eftersom de flesta krisåtgärderna är tillfälliga.

Utgifterna för näringsliv ökar främst till följd av statligt stöd för korttidspermitteringar och omställningsstöd till företag. De allmänna bidragen till kommunerna har höjts för att stärka välfärden och för att stötta kommunsektorn under pandemin. Inom området för hälso-, sjukvård och omsorg ökar utgifterna bland annat till följd av kostnader för provtagning och extraordinära smittskyddsåtgärder. Utgifterna inom arbetsmarknadsområdet ökar framför allt på grund av att arbetslösheten stiger. Utgifterna för sjukdom och funktionsnedsättning ökar eftersom staten tillfälligt tagit över alla sjuk-

lönekostnader samt betalar ut ersättning för karensavdrag. Utgifterna för migration och integration fortsätter dock att minska.

Utgiftskvoten, det vill säga de totala utgifterna som andel av BNP ökar kraftigt i år. Det beror på att utgifterna ökar mycket till följd av åtgärder för att motverka krisen samtidigt som BNP minskar.

Till följd av pandemin höjdes utgiftstaket i årets vårändringsbudget. Det innebär att utgiftstaket klaras med god marginal i år, trots de stora utgiftshöjningar som skett till följd av pandemiutbrottet. Nästa år är dock den kvarvarande marginalen liten, med tanke på de säkerhetsmarginaler som krävs.

Fortfarande stor osäkerhet om coronaeffekter

Osäkerheten kring hur omfattande effekterna av coronapandemin blir på svensk ekonomi är fortfarande stor. Bedömningen nu är att det inte blir ett lika kraftigt fall i BNP och därmed inte lika stort underskott som i vår uppdatering av det ekonomiska läget i maj. Om pandemin pågår under längre tid kan tillväxten dock bli svagare och underskottet större, men återhämtningen kan också gå snabbare. Vissa indikatorer har vänt upp i de senaste mätningarna och det finns tecken på återhämtning i delar av ekonomin men det är ännu för tidigt att säga om botten är nådd.

Det är också osäkert hur stora kostnaderna blir för vissa av de stöd som har införts till följd av coronapandemin. Framför allt gäller det stödet vid korttidspermittering och att staten tillfälligt tar över kostnaderna för sjuklön. Det är i nuläget svårt att veta hur många företag som kommer att ansöka om korttidspermittering samt hur lång tid och hur stor del av arbetstiden som de söker för.

Sammanfattande nyckeltal

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BNP, fasta priser, proc. utv.	1,2	2,7	4,5	2,1	2,6	2,0	1,2	-6,3	4,8	4,3	2,3
BNP, fasta priser, kalenderkorrigerad, proc. utv.	1,2	2,8	4,2	1,8	2,8	2,1	1,2	-6,5	4,7	4,3	2,5
Hushållens konsumtion, proc. utv.	1,8	2,9	3,9	2,3	2,6	1,8	1,2	-6,3	8,6	5,4	3,0
Offentlig konsumtion, proc. utv.	1,6	1,2	2,2	3,7	0,1	0,8	0,3	0,6	-2,0	0,3	-0,4
Investeringar, proc. utv.	0,5	6,0	6,9	4,0	5,5	1,4	-1,3	-12,1	4,3	7,2	3,8
Lager, bidrag till BNP-förändringen	0,2	0,2	0,4	-0,2	0,1	0,3	-0,1	-0,6	0,4	0,0	0,0
Export, proc. utv.	-1,1	4,4	5,8	2,4	4,1	4,2	3,2	-9,4	8,2	6,9	3,8
Import, proc. utv.	-0,2	6,4	6,1	4,5	4,7	3,8	1,1	-10,0	8,9	7,2	3,9
Real disponibel inkomst, proc. utv.	1,9	2,1	2,7	3,6	2,0	1,9	3,4	-4,5	4,9	3,6	1,9
Hushållens sparande, exklusive tjänste- och premiepensioner, andel av disponibel inkomst	6,3	5,6	4,5	5,7	5,1	5,2	7,1	8,9	5,6	4,0	3,0
Lönesumma, proc. utv.	2,8	3,9	4,2	4,9	5,0	4,8	3,7	-1,6	2,4	5,6	4,0
Arbetade timmar, kalenderkorrigerade, proc. utv.	0,4	1,8	0,9	2,0	2,3	1,9	-0,3	-6,3	2,9	3,1	1,4
Arbetslöshet, procent av arbetskraften ¹	8,0	7,9	7,4	6,9	6,7	6,3	6,8	8,9	10,2	8,1	7,4
Finansiellt sparande i offentlig sektor, mdkr	-53	-61	0	44	66	38	15	-311	-106	-27	16
Finansiellt sparande i offentlig sektor, proc. av BNP	-1,4	-1,5	0,0	1,0	1,4	0,8	0,3	-6,5	-2,1	-0,5	0,3
Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden), proc. av BNP	40,2	45,0	43,7	42,3	40,7	38,9	35,2	45,5	43,1	40,0	37,9
Bakåtblickande åttaårsnitt, finansiellt sparande	-0,4	-0,4	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1	-0,7	-0,8	-0,7	-0,7	-0,4
Strukturellt sparande	-1,0	-1,1	-1,2	0,1	0,1	-0,3	0,0	-3,0	0,1	0,1	0,3
Skattekvot, proc. av BNP	42,5	42,2	42,6	44,1	44,1	43,8	42,8	42,3	42,4	42,4	42,3
Totala utgifter på statens budget, mdkr	921	862	892	917	940	992	944	1 262	1 096	1 086	1 100
Takbegränsade utgifter, mdkr	1 067	1 096	1 135	1 184	1 229	1 282	1 308	1 538	1 405	1 420	1 430
varav Ålderspensionssystemet, mdkr	257	258	267	285	299	307	318	330	333	342	354
Marginal till utgiftstaket, mdkr	28	11	23	31	45	55	43	204	38	82	110
Budgetsaldo, mdkr	-131	-72	-33	85	62	80	112	-396	-21	47	53
Engångseffekter på statens budget, mdkr	-74	-14	1	52	10	1	65	-249	21	8	-1
Underliggande budgetsaldo, mdkr	-57	-58	-33	33	52	79	47	-146	-42	39	53
Statsskuld, proc. av BNP	32,3	33,7	31,7	29,3	27,4	24,8	21,0	29,9	28,1	25,6	23,5

Källa: SCB och ESV

¹Arbetskraft 15-74 år, ILO.

Principer och metoder för ESV:s prognoser

För att kunna tolka Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) prognoser och förstå hur de skiljer sig från prognoser från andra prognosinstitut är det viktigt att känna till ESV:s principer och metoder.

ESV:s prognos – ett underlag för politiska beslut: ESV:s prognos ska vara ett beslutsunderlag för den ekonomiska politiken. Prognosen omfattar hela samhällsekonomin, med fokus på inkomster och utgifter för den offentliga sektorn. Nyckelaggregaten i beräkningarna är statens budgetsaldo och det finansiella sparandet i den offentliga sektorn samt den offentliga skuldsättningen. Prognosen omfattar innevarande år och de följande fyra åren. Prognosen baseras på gällande regler samt förslag och tydliga aviseringar om framtida finanspolitik som regeringen har presenterat i den senaste budgetpropositionen.¹ ESV gör inga antaganden om ny finanspolitik, vilket är en viktig skillnad mot flera andra prognosinstitut.

Makroekonomi: Prognosen för hur svensk ekonomi utvecklas är grunden för beräkningarna för de offentliga finanserna. För innevarande och nästa år är makroprognosen en konjunkturprognos som fångar efterfrågan i ekonomin. Därefter baseras prognosen i stället på ekonomins utbudssida. Produktion och sysselsättning antas då konvergera mot den uppskattade potentialen i svensk ekonomi, givet finanspolitiken i den senaste budgeten. Potentialen beror i stor utsträckning på demografin och produktivitetens utvecklingen i ekonomin. På längre sikt, vanligen slutåret i beräkningen, antas den cykliska variationen ha upphört och resursutnyttjandet vara normalhögt (varken hög- eller lågkonjunktur). Produktion och sysselsättning är då i nivå med potentialen.

Inkomster i offentlig sektor: Skatteintäkterna har en stark koppling till makroekonomin, eftersom de stora skattebaserna i hög grad samvarierar med BNP-utvecklingen. Därtill kan regeländringar få stor påverkan på intäkterna. ESV:s beräkningar på längre sikt visar som regel ungefär oförändrade skatteintäkter som andel av BNP.

Utgifter i staten: Utgifterna i staten påverkas inte i lika stor utsträckning som skatteintäkterna av hur makroekonomin utvecklas. Vissa utgifter påverkas inte alls utan är helt budgetstyrda, medan andra är regelstyrda och påverkas av makro- och volymutvecklingen inom respektive område. Därtill finns utgifter som både är budgetstyrda och påverkas av pris- och löneutvecklingen, exempelvis myndigheternas förvaltningsutgifter.

ESV:s prognosmetod om oförändrad finanspolitik i förhållande till den senaste budgeten innebär att utgifterna på längre sikt tenderar att minska som andel av BNP eftersom det förutsätts att inga nya utgiftshöjande beslut tillkommer. Det beror främst på att budgetpraxis är att vissa utgifter är nominellt oförändrade efter aktuellt budgetår. Det gäller exempelvis som regel de generella statsbidragen till kommunerna. Andra budgetstyrda utgiftsanslag räknas i budgeten upp enligt regeringens prioriteringar även för kommande år, till exempel utgifterna för försvar och infrastruktur. Vår prognos för dessa utgifter visar hur vi räknar med att de budgeterade medlen kommer att utnyttjas. De statliga myndigheternas förvaltningsutgifter räknas schablonmässigt upp med pris- och löneutvecklingen, justerat med ett produktivitetsavdrag. Därutöver kan budgeten för ett förvaltningsanslag förändras till följd av att myndighetens uppdrag ändras.

Även vissa regelstyrda utgifter tenderar att minska som andel av BNP över tid givet vår prognosmetod att utgå från den senaste budgeten. Exempelvis beräknas utgifterna för barnbidrag utifrån gällande (eller föreslagen) nivå på barnbidraget.

Kommunsektorn: Prognosen förutsätter att kommunsektorn klarar balanskravet. Givet antagandet om oförändrad finanspolitik hålls skattesatserna oförändrade och de generella statsbidragen räknas upp enligt den senaste budgeten, vilket för kommande år ofta innebär en obefintlig eller endast måttlig uppräknings. De kommunala konsumtionsutgifterna anpassas till de beräknade inkomsterna med balanskravet som restriktion, vilket vanligen leder till lägre volymökningar än vad som är demografiskt motiverat.

Finansiellt sparande: ESV:s prognosmetod om oförändrad finanspolitik påverkar beräkningen av den offentliga sektorns finansiella sparande. Metoden innebär en gradvis förstärkning av sparandet, en "automatisk budgetförstärkning"² utan att några särskilda beslut behöver fattas, eftersom inkomsterna vanligen ökar snabbare än utgifterna (se ovan). Prognosen visar vilket finanspolitiskt utrymme som finns, givet att över-skottsmålet nås, och ska inte tolkas som det mest sannolika utfallet.

ESV:s prognos för det finansiella sparandet är fullt ut jämförbar med regeringens prognos eftersom ESV baserar prognosen på samma finanspolitik som i den senaste budgeten. Många andra prognosinstitut gör egna antaganden om framtida finanspolitik vilket innebär att deras prognoser inte är direkt jämförbara med regeringens eller ESV:s prognoser.

¹ Därtill tar ESV hänsyn till budgetpåverkande förslag i andra propositioner, exempelvis i vårpropositionen och i ändringsbudgetar för innevarande år.

² Se ESV:s publikation Automatisk diskretionär finanspolitik – ADF (ESV2013:58).

Innehåll

1	Makroekonomisk utveckling.....	9
2	Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget.....	15
2.1	Skatteintäkter	15
2.1.1	Skatt på arbete.....	16
2.1.2	Skatt på kapital	19
2.1.3	Skatt på konsumtion.....	22
2.2	Inkomster på statens budget	24
3	Utgifter på statens budget.....	27
3.1	Realekonomiskt fördelade utgifter	29
3.2	Vissa takbegränsade utgiftsområden	29
3.2.1	Hälsovård, sjukvård och social omsorg (UO 9).....	29
3.2.2	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning (UO 10)	30
3.2.3	Arbetsmarknad och arbetsliv (UO 14).....	32
3.2.4	Näringsliv (UO 24).....	33
3.3	Utgifter som inte är takbegränsade	34
3.3.1	Statsskuldräntor (UO 26).....	34
3.3.2	Riksgäldens nettoutlåning	35
4	Finansiellt sparande och budgetsaldo.....	37
4.1	Offentliga sektorns finansiella sparande.....	37
4.2	Sparandet i staten	38
4.3	Sparandet i kommunsektorn.....	40
4.4	Sparandet i ålderspensionssystemet.....	43
5	Den offentliga skulden	45
5.1	Maastrichtskulden.....	45
5.2	Statsskulden.....	46
6	De budgetpolitiska målen	49
6.1	Överskottsmålet för offentlig sektor	49
6.2	Skuldankaret för den offentliga sektorns bruttoskuld.....	50
6.3	Utgiftstaket i statens budget	50
6.4	Balanskravet i kommunsektorn	51
7	Prognosjämförelser och kommentarer	53
7.1	Revideringar sedan marsprognosen.....	53
7.2	Beslut, förslag eller aviseringar som inte har beaktats i prognosen.....	57
	Tabeller över inkomster och utgifter på statens budget	59
	Kontaktpersoner.....	63

Prognostabeller juni 2020 på ESV:s webbplats

Arbetsmarknad

Nyckeltal för arbetsmarknaden

Budgetsaldo och engångseffekter

Budgetsaldo och underliggande budgetsaldo samt specificering av engångseffekters påverkan på budgetsaldot

Finansiellt sparande i staten

Bro mellan statens budgetsaldo och det finansiella sparandet med specificering av poster som skiljer dem åt

Finansiellt sparandet för den konsoliderade offentliga sektorn

Finansiellt sparande i staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet samt konsoliderat i offentlig sektor

Försörjningsbalans

Försörjningsbalans, i fasta och löpande priser, nivå samt procentuell utveckling

Förändring av anslagsbehållningar

Ingående, utgående och förändring av anslagsbehållningar

Hushållens disponibla inkomster

Disponibel inkomst, årlig procentuell förändring samt sparkvot

Inkomster av statens aktier m.m.

Specificering av årliga utdelningar från statligt ägda bolag, affärsverk samt Riksbanken

Kassamässig korrigerings och Riksgäldskontorets nettoutlåning

Specificering av poster under kassamässig korrigerings och Riksgäldens nettoutlåning

Löner, lönesumma och priser

Makroekonomiska nyckeltal inklusive timlön, lönesumma, KPI, och inkomstindex och balanstal

Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget

Statens skatteintäkter uppdelat på arbete, kapital, konsumtion och övrigt samt statens övriga inkomster inklusive utdelningar

Räntor och valutor

Makroekonomiska nyckeltal för räntor och valutor

Skattebaser

Skattebaser som påverkar inkomstsidan på statens budget

Statsskuld och Maastrichtskuld

Statsskulden med fördelning på förändringskomponenter samt offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Utgifter på statens budget samt ålderspensionssystemet

Budgeten uppdelat på utgiftsområden och realekonomisk fördelning samt ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Utgiftstak och förändringar av dessa

Initial bedömning av, ursprungligt beslutade och slutligt fastställda utgiftstak samt specifikation av tekniska justeringar

Volymer

Volymer som påverkar utgifts- och inkomstsidan på statens budget

1 Makroekonomisk utveckling

Coronapandemin har stor effekt på global och svensk ekonomi. I Sverige faller BNP med 6,5 procent i år och antalet sysselsatta minskar med nära 120 000 personer. Arbetslösheten stiger till 8,9 procent. Nästa år sker en återhämtning och BNP ökar med 4,7 procent. Det är dock inte tillräckligt mycket för att sysselsättningen ska öka. Arbetslösheten fortsätter att stiga. Svensk ekonomi är därmed inte tillbaka på samma nivå som innan pandemin bröt ut och återhämtningen fortsätter de kommande två åren då arbetslösheten sjunker igen.

Coronapandemin har fått stora konsekvenser

Coronapandemin har fått stor effekt på den globala och den svenska ekonomin. Vi har sett en dramatisk utveckling de senaste månaderna med bland annat kraftiga svängningar på börsen, snabbt minskad efterfrågan till följd av nedstängningarna av ekonomierna i syfte att minska smittspridningen, ett ökat antal konkurser, höga varsel och stigande arbetslöshet. De flesta framåtblickande indikatorer har också fallit snabbt även om en viss ljusning skett de allra senaste veckorna. För att mildra de ekonomiska effekterna av pandemin har regeringar och centralbanker världen över vidtagit omfattande åtgärder.

Hur den ekonomiska utvecklingen kommer att se ut framöver är mycket svårbedömt. Trots vissa positiva tecken, till exempel indikatorer som vänt upp senaste veckorna och utfall som kommit in starkare än förväntat, så är det ändå tydligt att BNP kommer att minska kraftigt under andra kvartalet i år, både globalt och i Sverige. Men hur stor nedgången blir är svårt att säga. Ännu svårare är det att avgöra hur snabbt återhämtningen kan ske när restriktionerna för människors rörlighet successivt hävs och ekonomierna gradvis öppnas upp. Det beror bland annat på hur länge pandemin pågår samt i vilken utsträckning de omfattande åtgärder som satts in kan bidra till att undvika konkurser och upprätthålla efterfrågan. Det är också osäkert om

det blir några långvariga effekter på ekonomin, exempelvis genom att en del av de som blir arbetslösa har svårt att komma tillbaka in på arbetsmarknaden.

I Sverige väntas BNP minska med 6,5 procent i år. När restriktioner nu hävs och många länders ekonomier gradvis öppnar upp sker en återhämtning under resten av året. En utveckling som väntas fortsätta nästa år och åren därefter. Även om återhämtningen är stark redan nästa år bedömer vi att det tar flera år innan svensk ekonomi åter når ett normalt konjunkturläge.

Olika sektorer och branscher påverkas olika mycket av krisen. Tjänstesektorn är den sektor som drabbas hårdast. Samtidigt har dagligvaruhandeln och efterfrågan på vissa sällanköpsvaror ökat.

Metod för makroprognoser på kort och lång sikt

På kort sikt gör vi konjunkturprognoser som grundar sig på vår omvärldsbild, de senaste utfallen, effekter av penning och finanspolitik, företagsundersökningar och andra indikatorer. På längre sikt antar vi att konjunkturen går mot ett normalläge. I nuvarande prognos nås normalläget 2023. Konjunkturen antas då vara i balans; det råder varken hög- eller lågkonjunktur. Både BNP och sysselsättningen ligger då på sina potentiella banor. Till följd av coronapandemin går svensk ekonomi in i en kraftig lågkonjunktur vilket innebär att både BNP- och sysselsättningsnivån bedöms ligga långt under sina potentiella nivåer i år. Nästa år sker en återhämtning och gapen minskar. Men det är fortfarande stora gap nästa år. Det innebär att tillväxten 2022–2023 blir starkare än den potentiella tillväxten, som enligt vår bedömning uppgår till i genomsnitt nära 1,5 procent per år för BNP och 0,4 procent per år för sysselsättningen. Beräkningarna av potentiell tillväxt grundar sig i hög grad på den demografiska utvecklingen, det vill säga ökningen av befolkningen och förändringar av dess sammansättning. Även bedömningar av potentiell produktivitetstillväxt samt av arbetskraftsdeltagande, medelarbetsstid och jämviktsarbetslöshet påverkar den potentiella tillväxten.

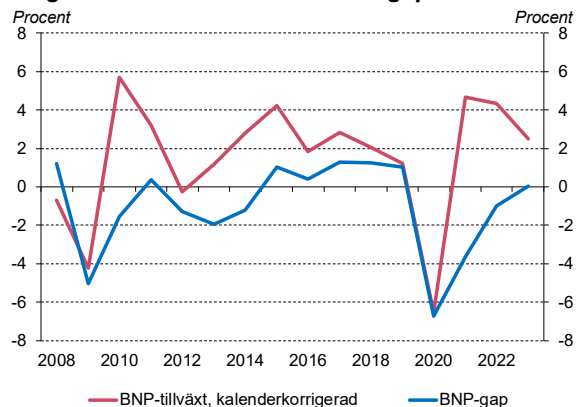
Pandemin har även stora effekter på arbetsmarknaden. Antalet arbetade timmar minskar kraftigt till följd av att färre blir sysselsatta, sjukfrånvaron ökar och många blir korttidspermitterade. Eftersom de som blir korttidspermitterade behåller en stor

del av lönen minskar inte lönesumman, som är den största skattebasen, i samma utsträckning som antalet arbetade timmar. Den underliggande löneökningstakten, liksom inflationen, dämpas dock som en följd av inbromsningen i ekonomin.

Djup lågkonjunktur

Till följd av den kraftiga minskningen av aktiviteten i ekonomin beräknas både BNP och sysselsättningsnivån ligga långt under sina potentiella nivåer i år. Svensk ekonomi har gått in i en djup lågkonjunktur. Återhämtningen som sker successivt då många länders ekonomier gradvis öppnar upp bidrar till att BNP-gapet blir lite mindre nästa år än i år. Men det kommer att ta flera år innan BNP och sysselsättningen når upp till sina potentiella nivåer igen, trots att den potentiella tillväxttakten i ekonomin också dämpas. I och med den kraftiga försämringen på arbetsmarknaden väntas den strukturella förbättring vi sett under de senaste åren, med stigande arbetskraftstal och sysselsättningsgrader, mattas av. En långsammare befolkningsökning bidrar också till att dämpa den potentiella tillväxttakten.

Diagram 1. BNP-tillväxt och BNP-gap



Källa: ESV

Global kris

De ekonomiska effekterna av coronapandemin börjades synas i februari då Kina stängde ned staden Wuhan. Det påverkade inledningsvis världshandeln negativt då exporten av viktiga insatsvaror från Kina stoppades, vilket ledde till utbuds begränsningar. I takt med att smittan spreds till flera

länder och utvecklades till en pandemi infördes restriktioner och ekonomier stängdes ned världen över. Det påverkade efterfrågan kraftigt. Framför allt minskade efterfrågan på internationella resor, hotellövernattningar och restaurangbesök.

Den kraftiga inbromsningen i världsekonomin har skapat en stor osäkerhet som haft betydande påverkan på de finansiella marknaderna. Initialt föll börskurserna snabbt. De har dock återhämtat sig. Det kraftiga fallet i efterfrågan i världen har även lett till att oljepriset har sjunkit, vilket har satt många oljeexporterande länder under press.

Global BNP kommer att falla kraftigt under det andra kvartalet även om många länder börjat lätta på restriktionerna och gradvis öppnar upp sina ekonomier. Under andra halvåret förväntas det ske en återhämtning i Sverige och i omvärlden. För året 2020 beräknas global BNP minska med runt 3 procent. Fallet blir det dubbla eller mer i USA och Europa liksom i de flesta övriga utvecklade länder. I tillväxtländerna minskar inte BNP lika mycket. Nedgången till följd av coronapandemin är dock minst lika stor, om inte större, i tillväxtländerna som i de mer utvecklade ekonomierna. Men tillväxtländerna hade en betydligt större ökning av BNP i utgångsläget. En faktor som förstärker nedgången av aktiviteten är att den sker samtidigt i alla länder. Den internationella handeln påverkas procentuellt sett mer än BNP eftersom handelsflöden bromsas upp eller stoppas. Det får stor betydelse för svensk ekonomi eftersom en stor del av vår produktion exporteras.

Expansiv finanspolitik mildrar effekterna

De flesta länder har redan genomfört olika direkta finanspolitiska åtgärder för att stötta hushåll och företag och överbrygga coronakrisen. Förutom direkta stöd har regeringar världen över gett likviditetsstöd och garantier till företag. Storleken på stöden varierar dock. Hur stort utrymme det finns för att införa åtgärder beror främst på hur hög den offentliga skulden är. Många EU-länder har stora underskott och höga statsskulder redan i utgångsläget. EU kommer dock tillåta större underskott i de offentliga finanserna under krisen än normalt. Även i Sverige har regeringen infört omfattande

stöd. Utrymmet för finanspolitiska åtgärder är relativt stort i Sverige jämfört med i många andra europeiska länder eftersom statsbudgeten är i gott skick i utgångsläget och statskulden är låg.

Centralbankerna har vidtagit åtgärder

För att mildra de ekonomiska effekterna av pandemin och stabilisera de finansiella marknaderna har centralbanker världen över vidtagit omfattande åtgärder. Flera centralbanker har utökat sina kvantitativa lättnader, ökat likviditeten till företag och lättat på kapitalkrav på banker. Effekten har blivit att börskurserna har återhämtat sig från det inledningsvis kraftiga fallet. Åtgärderna har också bidragit till att obligationsräntorna har sjunkit globalt sett. Styrräntorna har däremot legat stilla i de flesta länder, främst på grund av att de var väldigt låga redan i utgångsläget. Den amerikanska centralbanken hade dock ett större manöverutrymme och har därför sänkt styrräntan med 1,5 procentenheter.

Tabell 2. Räntor och valutor

Procent, årsgenomsnitt om inget annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
Reporänta, vid årets slut	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3-månaders statskuldväxel	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
5-årig statsobligation	-0,4	-0,3	0,0	0,4	0,4
10-årig statsobligation	0,1	0,0	0,3	0,7	0,9
SEK/Euro	10,6	10,6	10,5	10,4	10,2
SEK/USD	9,5	9,7	9,5	9,0	8,5

Källa: Riksbanken och ESV

Vi förväntar oss att styrräntorna kommer vara oförändrade under prognosperioden. Även marknadsräntorna väntas ligga kvar på låga nivåer på grund av låga styrräntor, utökade tillgångsköp och dämpad aktivitet i ekonomierna. De långa marknadsräntorna stiger dock något mot slutet av prognosperioden.

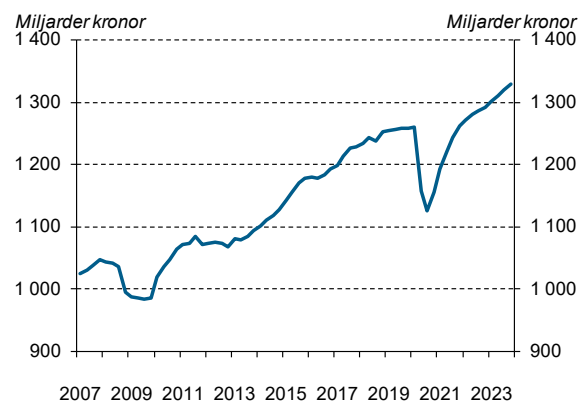
Under pandemins inledning försvagades kronan mot både euron och den amerikanska dollarn. Därefter har den stärkts igen. Jämfört med tidigare kriser har kronan påverkats relativt lite. En av förklaringarna är sannolikt att Sverige har en låg stats-skuld jämfört med många andra länder. Framöver väntas kronan stärkas ytterligare när ekonomin återhämtar sig i Sverige och i övriga världen.

Kraftigt fall för svensk BNP i år

Coronapandemin medför att svensk BNP minskar kraftigt i år. För helåret krymper ekonomin med 6,5 procent (kalenderkorrigerat) – det största BNP-fallet sedan 1940. Den kraftigaste nedgången sker under andra kvartalet då BNP väntas falla med 8 procent jämfört med kvartalet innan. Under andra halvåret sker en gradvis återhämtning vilken leder till en relativt stor återhämtning nästa år då tillväxten blir 4,7 procent.

Både Inköpschefsindex och Konjunkturinstituttets barometerindikator har fallit mycket kraftigt sedan början på året, vilket stödjer bilden av en mycket svag tillväxt under det andra kvartalet även om en vändning skett i en del indikatorer under de senaste veckorna. I flera fall noterar indikatorerna de lägsta nivåerna någonsin. Mest pessimistiska om framtiden är företagen inom tjänstesektorn, som har drabbats hårt av begränsningarna för människors rörlighet.

Diagram 2. BNP kvartalsdata



Källa: SCB och ESV

Bred nedgång för den svenska ekonomin

Nedgången i ekonomin är bred. Allra kraftigast påverkas investeringarna och exporten men även hushållens konsumtion faller kraftigt i år. Eftersom det är en global kris minskar efterfrågan på svensk export kraftigt. Exportföretagen påverkas även av störningar i den internationella handeln kopplade till omvärldens olika åtgärder för att minska smittspridningen. Den svaga globala efterfrågan och störningarna i handeln medför även att näringslivets investeringar minskar. En minskad export och

lägre inhemsk efterfrågan leder till ett kraftigt fall också för importen.

Hushållens konsumtion har minskat snabbt till följd av de restriktioner för rörlighet som införts och av att hushållen är oroliga för hur svensk ekonomi kommer att utvecklas framöver. Stämmningsläget bland hushållen har fallit kraftigt och är nu enligt Konjunkturinstitutets barometer mycket svagare än normalt. Samtidigt finns det tecken på att åtgärderna för att begränsa människors rörlighet fått ett mindre genomslag på efterfrågan i Sverige än i många andra länder. Bland annat tyder flera bankers analyser av korttransaktioner på detta. Delar av tjänstesektorn har dock påverkats exceptionellt kraftigt av restriktionerna. I vissa fall har efterfrågan i princip försvunnit. Samtidigt finns det delbranscher där efterfrågan istället ökat. Detta gäller bland annat dagligvaruhandeln samt vissa delar av sällanköpshandeln.

Tabell 3. Försörjningsbalans
Procentuell förändring, fasta priser

	2019	2020	2021	2022	2023
Hushållens konsumtion	1,2	-6,3	8,6	5,4	3,0
Offentlig konsumtion	0,3	0,6	-2,0	0,3	-0,4
Fasta investeringar	-1,3	-12,1	4,3	7,2	3,8
Lager ¹	-0,1	-0,6	0,4	0,0	0,0
Export	3,2	-9,4	8,2	6,9	3,8
Import	1,1	-10,0	8,9	7,2	3,9
Nettoexport ¹	1,0	-0,1	0,0	0,1	0,1
BNP	1,2	-6,3	4,8	4,3	2,3
BNP, kalenderkorrigerad	1,2	-6,5	4,7	4,3	2,5
BNP per invånare	0,2	-7,1	3,9	3,6	1,6

Källa: SCB och ESV

¹Förändring i procent av BNP föregående år.

Till skillnad från övriga delar i försörjningsbalansen fortsätter den offentliga konsumtionen att öka i år, om än svagt. Coronakrisen medför ett ökat åtagande inom vissa delar av den offentliga sektorn. Bland annat ökar vårdbehovet av de sjuka och kostnaderna för att begränsa smittan inom äldre- och sjukvården. Ökningen motverkas delvis av att viss planerad verksamhet inte kan genomföras till fullo på grund av den ökade sjukfrånvaron bland offentligt anställda och den begränsade rörligheten.

Kommunsektorns skatteintäkter ökar svagt i år till följd av coronapandemin. De totala inkomsterna ökar dock mycket till följd av tillfälliga statsbidrag under coronapandemin. Det gör att konsumtionen kan hållas uppe på ungefär samma nivå som förra året.

Återhämtning nästa år

Den återhämtning som inleds under andra halvåret i år fortsätter nästa år. Under 2021 växer ekonomin med 4,7 procent. Utvecklingen drivs främst av en tydlig återhämtning för hushållens konsumtion och av en ökad aktivitet i den globala ekonomin med stigande efterfrågan på svensk export. Också investeringarna bidrar då åter till tillväxten medan den offentliga konsumtionen minskar som en följd av de förhållandevis låga skatteintäkterna och tillfälligt höga utgifter i år med anledning av coronapandemin. Den permanenta höjning av statsbidragen som tilldelas kommunerna och regionerna nästa år är inte tillräckligt för att kunna upprätthålla konsumtionen på samma nivå som i år givet att kommunsektorn ska klara balanskravet. Hushållens ökade konsumtion och den ökade exporten innebär att även importen stiger. Återhämtningen i ekonomin fortsätter under 2022-2023.

Bedömningarna om utvecklingen under kommande år bygger på ett antagande om att effekterna av de restriktioner som för närvarande håller tillbaka såväl exporten som den inhemska efterfrågan börjar avta under andra halvåret i år. Osäkerheten i bedömningarna är dock betydligt större än normalt.

Omfattande stöd till företag och hushåll underlättar återhämtningen

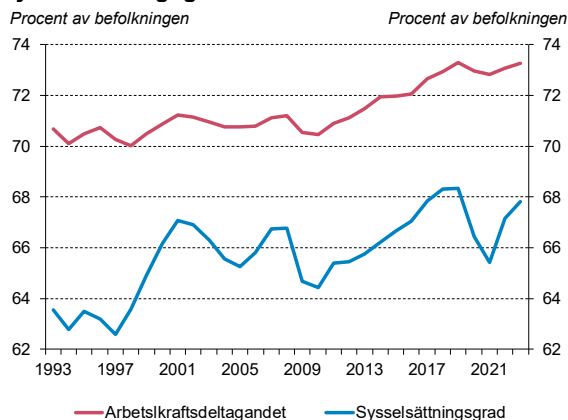
För att motverka de ekonomiska effekterna av coronapandemin har regeringen sjösatt mycket omfattande stöd till företag och enskilda. Även berörda myndigheter samt kommunsektorn har fått utökade resurser. Parallellt har Riksbanken utökat sina stimulanser. Dessa insatser bidrar till att hålla uppe efterfrågan i ekonomin. De bidrar även till att fler företag vars verksamhet påverkas negativt av coronapandemin kan överleva, vilket underlättar återhämtningen när den akuta fasen av pandemin är över.

Arbetslösheten stiger

Pandemin har gett stora avtryck på arbetsmarknaden. Anställningsplanerna har minskat drastiskt, varslen har ökat till historiskt höga nivåer och antalet nya arbetslösa på Arbetsförmedlingen har ökat kraftigt. Spridningen är dock stor, både mellan branscher och mellan regioner. Hittills har storstadsregionerna med stor tjänstesektor drabbats hårdast. Hur stor del av de som varslats som slutligen blir arbetslösa beror på hur långvariga effekterna av pandemin blir. Det beror även på hur effektiva de införda stödåtgärderna blir och om ytterligare åtgärder sätts in.

Förutom att många kommer att bli uppsagda från arbetet minskar också antalet nyanställningar. Sammantaget räknar vi i nuläget med att antalet sysselsatta minskar med 120 000 i år. Sysselsättningsgraden sjunker med nära 2 procentenheter. Därmed bryts den stadiga ökningen av sysselsättningsgraden vi sett sedan finanskrisen. Under nästa år börjar sysselsättningen att öka igen. Men ökningen är inte tillräckligt stor för att det genomsnittliga antalet sysselsatta ska bli fler nästa år än i år. Sysselsättningsgraden sjunker därför ytterligare.

Diagram 3. Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad



Källa: SCB, KI och ESV

Den kraftiga minskningen av sysselsättningen innebär att arbetslösheten skjuter i höjden, även om också arbetskraftsdeltagandet sjunker något.

Åren 2022 och 2023 fortsätter återhämtningen i ekonomin vilket leder till att sysselsättningsgraden

stiger igen och arbetslösheten sjunker. Sysselsättningsgraden ligger dock kvar på en lägre nivå och arbetslösheten är högre än innan coronapandemin bröt ut.

Tabell 4. Nyckeltal på arbetsmarknaden

Procentuell förändring om inget annat anges
Kalenderkorrigerade värden

	2019	2020	2021	2022	2023
BNP, fp	1,2	-6,5	4,7	4,3	2,5
Produktivitet	1,7	-0,2	1,7	1,2	1,1
Arbetade timmar	-0,3	-6,3	2,9	3,1	1,4
Medelarbetstid	-0,9	-4,1	4,1	0,0	0,0
Sysselsatta	0,7	-2,3	-1,1	3,1	1,4
Arbetskraft	1,1	0,0	0,2	0,8	0,7
Personer i program, tusental	180	188	206	193	179
Arbetslöshet ¹	6,8	8,9	10,2	8,1	7,4
Öppen arbetslöshet ^{1,2}	4,6	6,8	7,9	5,8	5,3

Källa: Arbetsförmedlingen, SCB och ESV

¹Procent av arbetskraften.

²Arbetslösa exklusive heltidsstuderande arbetssökande i åldrarna 16-64 år.

Fler sjuka och många korttidspermitterade minskar antalet arbetade timmar

Antalet arbetade timmar minskar betydligt mer än antalet sysselsatta. Det beror främst på att många anställda blir korttidspermitterade en del av arbetstiden. Det minskar medelarbetstiden med 4,1 procent. Förutom korttidspermitteringarna minskar medelarbetstiden genom att sjukfrånvaron ökar som en följd av coronapandemin. Nästa år ökar medelarbetstiden i samma omfattning som den minskar i år då möjligheten till korttidspermittering upphör och sjukfrånvaron återgår till ungefär samma nivå som 2019.

Inbromsningen i produktionen väntas ändå inte anpassas fullt ut genom färre arbetade timmar vilket innebär att produktivitetstillväxten också sjunker i år. Nästa år blir effekten den omvända.

Löneökningstakten dämpas

Den kraftiga försämringen på arbetsmarknaden får till följd att löneökningstakten dämpas, mätt enligt konjunkturlönestatistiken. Avtalen för en större del av arbetsmarknaden skulle löpt ut den sista mars men avtalen förlängdes och avtalsrörelsen har skjutits fram till hösten. Förhandlingarna väntas då ge

lägre avtalsmässiga löneökningar än under de senaste åren eftersom arbetslösheten har stigit kraftigt på kort tid. Även löneglidningen väntas bli lägre eftersom efterfrågan på arbetskraft är låg. Samtidigt har de som blir arbetslösa lägre lön än genomsnittet, delvis eftersom det är branscher med relativt låg lönenivå som drabbats hårdast av krisen. Det höjer den genomsnittliga lönenivån för ekonomin som helhet men vår bedömning är att de andra effekterna överväger. Löneökningstakten förblir låg kommande år.

Färre antal arbetade timmar i ekonomin och en dämpad löneökningstakt gör att lönesumman, den viktigaste skattebasen, krymper i år. Nedgången i lönesumman dämpas dock av att de som blir korttidspermitterade behåller större delen av sin lön under permitteringen. Därmed ökar timlönen mätt utifrån lönesumman (NR-timlönen) kraftigt i år. Nästa år blir det omvänd effekt. Detta kommer inte att fångas upp i konjunkturlönestatistiken utan den mäter den underliggande löneutvecklingen.

Tabell 5. Löner och priser
Procentuell förändring om inget annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
Timlön, KL ¹	2,5	2,1	2,3	2,4	2,5
Timlön, NR ¹	3,9	4,8	-0,5	2,4	2,5
Lönesumma	3,7	-1,6	2,4	5,6	4,0
KPI	1,8	0,3	1,3	1,3	1,6
KPIF ²	1,7	0,2	1,3	1,3	1,5
Prisbasbelopp, nivå	46,5	47,3	47,2	48,0	48,6

Källa: Medlingsinstitutet, SCB och ESV

¹KL avser SCB:s konjunkturlönestatistik, NR avser SCB:s Nationalräkenskaper.

²KPIF avser KPI med oförändrade bostadsräntor.

Inflationen närpå utraderad i år

Efter en ökning på strax under 2 procent förra året blir inflationen enligt KPIF så låg som 0,2 procent

i år. Den kraftiga försvagningen av efterfrågan håller nere prisökningarna. Kostnadstrycket blir också lägre till följd av lägre löneökningar. Framför allt är det prisökningar på olika tjänster som väntas bli låga. Dessutom sjunker priserna på energi, vilket minskar inflationen med hela 0,7 procentenheter. Fallet i oljepriset sänker priserna på drivmedel. En mild vinter och låg efterfrågan på energi i näringslivet till följd av coronapandemin sänker priset på el.

Risk för sämre tillväxt

Osäkerheten kring hur omfattande effekterna av coronapandemin blir på svensk ekonomi är fortfarande stor. Bedömningen är nu att det inte blir ett lika kraftigt fall i BNP, och därmed inte ett lika stort underskott, som vi beskrev i vår uppdatering av det ekonomiska läget i maj. Om pandemin pågår under längre tid kan dock tillväxten bli svagare och underskottet större än vad vi nu räknar med.

Återhämtningen kan också gå snabbare. I de senaste mätningarna har vissa indikatorer vänt upp och vissa utfall har varit starkare än förväntat, men det är ännu för tidigt att säga om botten är nådd.

Det är också osäkert vilka effekterna blir på arbetsmarknaden även givet nuvarande prognos för BNP-tillväxten. Hur mycket sysselsättningen minskar och arbetslösheten ökar beror bland annat på hur många företag som kommer att korttidspermittera och på så sätt undviker att säga upp personal.

Vid sidan av coronapandemins effekter på ekonomin finns även andra osäkerheter och risker. Bland dessa kan nämnas att den geopolitiska oron avseende utvecklingen i Hong Kong åter har ökat.

2 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget

Nedgången i ekonomin till följd av coronapandemin påverkar skatteintäkterna i betydande omfattning. De faller med 130 miljarder kronor i år. Tillfälliga regler för att motverka krisens skadeverkningar bidrar också till att intäkterna minskar. Bortfallet i intäkter slår brett över skatteslagen eftersom många stora skattebaser minskar. Minskningen blir störst för skatt på kapital där intäkterna faller med 65 miljarder kronor. Nästa år ökar intäkterna till följd av den relativt starka återhämtningen i den svenska ekonomin. Först 2022 väntas de totala intäkterna vara tillbaka på samma nivå som innan krisen. Skattekvoten sjunker både i år och nästa år.

2.1 Skatteintäkter

Skatteintäkter består av statliga skatteintäkter, kommunala skatteintäkter, avgifter till ålderspensionssystemet och EU-skatter. Totalt uppgår intäkterna i år till 2 019 miljarder kronor. Statens andel är ungefär 50 procent, kommunernas 35 procent och avgifterna till ålderspensionssystemet uppgår till 15 procent.

Av skatteintäkterna utgör skatt på arbete 60 procent, skatt på konsumtion knappt 30 procent och skatt på kapital drygt 10 procent. Dessa andelar har varit relativt stabila under de senaste 10 åren.

De totala skatteintäkterna minskar i år med 130 miljarder kronor. Det är en mycket stor minskning historiskt sett. Coronapandemin gör att de stora skattebaserna minskar och bortfallet i intäkter slår brett över de stora skatteslagen. Tillfälligt nedsatta socialavgifter bidrar också till att intäkterna minskar.

Nästa år ökar skatteintäkterna igen då en återhämtning i ekonomin väntas. Tillväxttakten i intäkterna blir knappt 7 procent, eller 137 miljarder kronor. Först år 2022 bedöms intäkterna vara tillbaka på samma nivå som innan coronapandemin.

Tabell 6. Totala skatteintäkter
Miljarder kronor respektive procent

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Intäkter	2 114	2 148	2 019	2 155	2 280	2 369
Faktisk utv. (%)	3,7	1,6	-6,0	6,8	5,8	3,9
Underliggande utv. (%)	3,9	2,5	-4,1	5,4	5,8	3,9

Källa: SKV och ESV

Intäkterna från skatt på arbete minskar i år med 51 miljarder kronor. Det beror främst på att lönesumman minskar och på den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna. Nästa år ökar intäkterna med nästan 6 procent, 72 miljarder kronor, till följd av att lönesumman åter beräknas öka och att de vanliga reglerna åter tillämpas för socialavgifterna.

Intäkterna från skatt på kapital minskar i år med 23 procent, eller 65 miljarder kronor. Hushållens kapitalskatter minskar med 26 miljarder kronor till följd av att både kapitalvinsterna och utdelningarna minskar. Skatt på företagsvinster minskar med 37 miljarder kronor när företagen möter minskad efterfrågan och produktionssvårigheter till följd av coronapandemin. Nästa år ökar intäkterna igen, främst till följd av att skatt på företagsvinster väntas öka snabbt.

Intäkterna från skatt på konsumtion minskar med 15 miljarder kronor. Det beror framför allt på att hushållens konsumtion minskar, vilket får stor effekt på momsintäkterna. Nästa år ökar intäkterna då hushållens konsumtion ökar snabbt.

Tabell 7. Förändring i vissa skattebaser och antaganden med stor påverkan på skattebaserna
Procentuell förändring om inte annat anges

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Skatt på arbete						
Utbetalda löner	4,8	3,7	-1,4	2,5	5,5	4,0
Inkomst-/Balansindex	1,5	3,1	3,8	0,9	2,5	3,5
KPI, juni-juni	2,1	1,8	-0,1	1,6	1,3	1,6
Skatt på kapital						
Statslåneräntan, årsgenomsnitt (nivå)	0,5	0,0	-0,1	0,3	0,7	0,9
Statslåneräntan, 30 november (nivå)	0,5	0,0	0,0	0,6	0,8	1,0
Hushållens utgiftsräntor (nivå)	1,9	2,0	2,2	2,2	2,3	2,3
Bruttodriftsöverskottet i företagssektorn	1,4	4,7	-7,4	6,0	6,4	4,1
Skatt på konsumtion						
Hushållens konsumtion, lp	4,3	3,2	-5,9	10,0	6,8	4,5
Investeringar, lp	4,6	0,9	-10,6	6,1	8,6	5,0
varav bostadsinvesteringar i näringslivet, lp	-4,4	-7,1	-3,8	12,3	9,0	3,2

Källa: ESV

Statens skatteintäkter minskar mycket i år

Statens skatteintäkter minskar med 137 miljarder kronor i år. Medan kommunsektorns intäkter i stort följer utvecklingen för direkt skatt på arbete beror statens intäkter även på hur indirekt skatt på arbete, samt kapital- och konsumtionsskatter utvecklas. Alla dessa tre skatteslag minskar markant i år.

Kommunsektorns intäkter ökar i år, om än svagt. Att kommunsektorns intäkter ökar trots att lönesumman minskar är delvis en följd av möjligheten att göra avsättning till periodiseringsfond för resultatet 2019.³ Det bidrar till att minska intäkterna 2019, vilket drar upp ökningstakten i år.

Nästa år ökar statens skatteintäkter snabbare än kommunsektorns intäkter. Det beror främst på att kapital- och konsumtionsskatterna vänder upp igen och att man åter tillämpar de vanliga reglerna för socialavgifterna. Kommunsektorns intäkter ökar något snabbare än i år.

Tabell 8. Skatteintäkter per sektor

Procentuell förändring

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Staten	3,2	-6,4	-14,2	2,4	2,1	2,1
Kommunsektorn	3,7	1,9	1,5	2,0	4,5	3,7
ÅP-systemet	4,8	3,9	-2,5	1,7	4,7	4,4
Offentliga sektorns skatteintäkter	4,8	3,9	-1,3	2,1	5,4	4,0

Källa: SKV och ESV

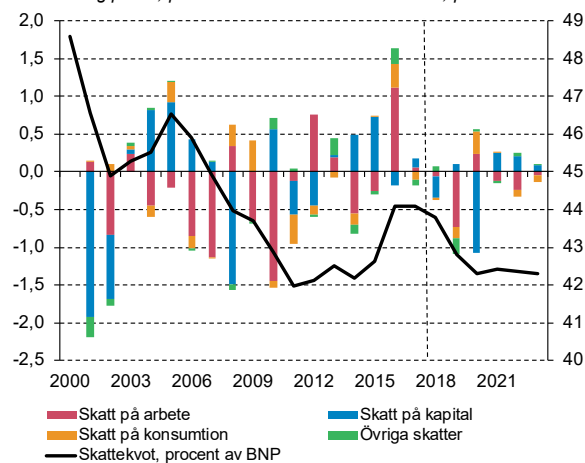
Skattekvoten sjunker i år

Skattekvoten, det vill säga de totala skatteintäkterna som andel av BNP, sjunker från 42,8 procent 2019 till 42,3 procent i år. Det är framför allt en följd av att kapitalskatterna minskar mycket. Den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna bidrar också till detta. Nästa år stiger skattekvoten marginellt till 42,4 procent. Det beror på att de stora skattebaserna sammantaget växer något snabbare än BNP. Allmänt sett följer skatteintäkterna konjunkturutvecklingen. Det innebär att skattekvoten är relativt oförändrad under förutsättning att inga regeländringar sker.

Diagram 4. Skattekvoten och dess förändring

Förändring per år, procentenheter

Skattekvot, procent av BNP



Källa: SKV och ESV

2.1.1 Skatt på arbete

Skatt på arbete består av direkta och indirekta skatter. Intäkterna sjunker med 51 miljarder kronor i år. Det beror till ungefär lika stor del på att lönesumman minskar och på den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna. Regeringens stöd i form av möjlighet till korttidspermittering för företag mildrar dock intäkternas fall eftersom lönesumman sannolikt hade minskat betydligt mer annars. Nu minskar antalet arbetade timmar men lönesumman hålls uppe av att de som korttidspermitteras får nästan full lön. Utan stödet med korttidspermitteringar hade skatteintäkterna från direkt skatt på arbete blivit cirka 15 miljarder kronor mindre i år.

De direkta skatterna på arbete ökar något i år trots att lönesumman minskar. Det är till stor del en effekt av den ökade möjligheten till avsättning till periodiseringsfond, vilket gör att intäkterna för 2019 blir lägre. Dessutom ökar arbetsmarknadsersättningarna och sjukpenningen mycket i år. Det bidrar också till att direkt skatt på arbete ökar.

De indirekta skatterna på arbete faller däremot kraftigt. Det beror främst på den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna.⁴ Regeländringen ingår i regeringens åtgärder för att lindra de ekonomiska konsekvenserna med anledning av coronapandemin. Nedsättningen innebär att skatteintäkterna beräknas minska med 42 miljarder kronor i år.

Nästa år ökar intäkterna med 72 miljarder kronor. Det beror på att lönesumman ökar igen och på

³ För mer information se avsnittet om direkt skatt på arbete på s. 17

⁴ För mer information se avsnittet om indirekt skatt på arbete på s. 18

att de vanliga reglerna för socialavgifterna åter tillämpas.

Tabell 9. Skatt på arbete

Miljarder kronor respektive procent

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Direkta skatter	657	652	655	670	699	725
Indirekta skatter	586	604	550	607	642	667
Totalt	1 243	1 256	1 205	1 277	1 340	1 392
Förändring (%)	4,1	1,0	-4,0	6,0	4,9	3,8
varav direkta	3,4	-0,8	0,5	2,2	4,3	3,7
varav indirekta	4,9	3,1	-8,9	10,4	5,6	4,0
Underliggande utv.						
Förändring (%)	4,7	3,4	-0,4	2,6	5,0	3,8
varav direkta	4,2	3,5	0,5	2,4	4,4	3,7
varav indirekta	5,3	3,3	-1,4	2,9	5,6	4,0

Källa: SKV och ESV

Direkt skatt på arbete utvecklas mycket svagt

De direkta skatterna på arbete består av statlig och kommunal inkomstskatt, allmän pensionsavgift samt skattereduktioner. Den allmänna pensionsavgiften påverkar inte de totala intäkterna eftersom den motverkas av en lika stor skattereduktion. De viktigaste skattebaserna är löner och pensioner.

Direkt skatt på arbete utgör cirka 30 procent av de totala skatteintäkterna. Intäkterna fastställs i taxeringen som är klar i december året efter inkomståret. Skatteintäkterna för 2019 är således fortfarande en prognos.

Direkt skatt på arbete ökar endast marginellt i år. Utbetalda löner är den enskilt viktigaste skattebasen för både direkt och indirekt skatt på arbete. Då löneutbetalningarna minskar med drygt 1 procent i år dämpas ökningstakten för skatteintäkterna. Däremot ökar de skattepliktiga arbetsmarknadsersättningarna mycket i år, vilket till stor del motverkar effekten av att lönesumman minskar. Ökningstakten för direkt skatt på arbete påverkas i år även mycket av möjligheten till ökad avsättning till periodiseringsfond. Förslaget innebär att enskilda näringsidkare och handelsbolag får göra ökade avsättningar för resultatet 2019.⁵ Regeländringen får stor påverkan på ökningstakten för inkomster från näringsverksamhet i år eftersom intäkterna från näringsverksamhet 2019 blir tillfälligt låga. Utan denna effekt hade intäkterna från direkt skatt på arbete minskat i år. Ökningstakten minskar också till

⁵ Det avsatta resultatet ska återföras till beskattning inom sex år. Därmed innebär regeländringen att skatteintäkterna minskar med 9 miljarder kronor 2019 och ökar med 1,5 miljarder kronor 2020-2025.

följd av skattesänkningar i budgetpropositionen för 2020. Störst påverkan har avskaffandet av värnsskatten och förstärkningen av det förhöjda grundavdraget för personer över 65 år.

Nästa år ökar intäkterna med 15 miljarder kronor. Det beror främst på att lönesumman ökar igen, om än förhållandevis svagt. Från och med 2022 ökar skatteintäkterna snabbare igen till följd av att lönesumman ökar betydligt mer.

Tabell 10. Skattebaser – skatt på arbete

Procentuell förändring om inte annat anges

	Nivå ¹ 2018	2019	2020	2021	2022	2023
Utbetalda löner²	1 793	3,7	-1,4	2,5	5,5	4,0
Transfereringar	126	3,0	17,4	-4,1	-0,9	-0,4
varav Aktivitets- och sjukersättning	23	-2,9	-3,8	-5,6	-3,4	-3,8
varav Sjukpenning och föräldrapenning	78	1,6	3,8	-3,0	5,5	3,5
varav Arbetsmarknadsersättningar	25	8,0	57,6	-1,0	-16,7	-6,7
Pensioner	512	3,2	3,5	0,7	2,6	3,1
Inkomst av näringsverksamhet	48	-55,0	146,3	1,2	3,2	2,2
Taxerad inkomst	2 504	2,4	1,6	1,8	4,4	3,5
Beskattningsbar förvärvsinkomst	2 262	1,7	1,2	2,0	4,5	3,7

Källa: SKV och ESV

¹Nivån för 2017 redovisas i miljarder kronor

²Samma utvecklingstakt som lönesumman, se avsnittet makroekonomisk utveckling. Nivån 2018 avviker dock från lönesumman eftersom definitionerna skiljer sig åt.

Den taxerade inkomsten ökar mer än den beskattningsbara inkomsten i år och nästa år. Skillnaden förklaras främst av grundavdraget. Grundavdraget utgör i princip en lägsta gräns för när en skattskyldig person ska betala skatt. Personer över 65 år har ett förhöjt grundavdrag som delvis kompenseras för det jobbskatteavdrag som är kopplat till förvärvsinkomster. Det förhöjda grundavdraget har höjts i år och kompenseras nu nästan fullt ut för den skillnad i beskattning mellan förvärvs- och pensionsinkomster som beror på jobbskatteavdraget. Förstärkningarna av grundavdraget beräknas minska skatteintäkterna med 4 miljarder kronor i år. Utökningen av det förhöjda grundavdraget leder till

att den beskattningsbara inkomsten utvecklas långsammare än den taxerade inkomsten i år.

Tabell 11. Intäkter från statlig inkomstskatt

Miljarder kronor om inte annat anges

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Statlig inkomstskatt	60	57	48	50	51	52
Nedre skiktgräns	54	50	48	50	51	52
Övre skiktgräns	6	6	0	0	0	0
Förändring (%)	3,2	-6,4	-14,2	2,4	2,1	2,1

Källa: SKV och ESV

I år avskaffas den övre skiktgränsen över vilken den så kallade värnskatten tas ut. Det leder till att intäkterna från den statliga inkomstskatten minskar med 6 miljarder kronor. Skatteintäkterna minskar även på grund av att lönesumman minskar. Nästa år ökar statlig inkomstskatt igen i takt med att lönesumman ökar.

Tabell 12. Kommunala uppräkningsfaktorer och kommunal skatt

Procent om inte annat anges

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aktuell prognos	3,7	1,7	1,2	2,0	4,5	3,7
Fastställda	4,0	3,4	2,6			
Underliggande utveckling	4,4	3,6	0,5	1,8	4,3	3,5
Kommunal skatt	726 ¹	3,1	2,5	3,2	3,4	3,2

Källa: SKV och ESV

¹Miljarder kronor

Skattereduktionerna oförändrade i år

Den absoluta majoriteten av skattereduktionerna utgörs av jobbskatteavdraget och compensationen för den allmänna pensionsavgiften. Skattereduktionerna är totalt sett oförändrade från förra året och uppgår i år till 273 miljarder kronor.

I år minskar skattereduktionerna för jobbskatteavdraget i samma takt som utbetalda löner. Utvecklingen för jobbskatteavdraget följer i stort utvecklingen av de utbetalda lönerna om det inte sker några regeländringar. Minskningen vägs upp av den nya regionala skattereduktionerna för stödområde A och B.⁶ Skattereduktionerna för allmän pensionsavgift är i stort sett oförändrad från förra året.

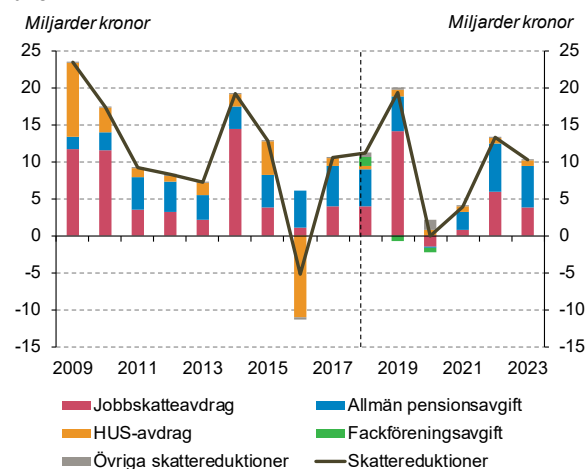
⁶ Reduktionerna är föreslagna att införas den 1 december 2020 och ska tillämpas från och med beskattningsåret 2020.

⁷ Nedsättningen för arbetsgivare innebär att endast ålderspensionsavgiften (10,21 procent) ska betalas. Den gäller för upp till 30 anställda

HUS-avdraget består av ROT- och RUT-avdragen. Sedan införandet av RUT-avdraget har efterfrågan på hushållsnära tjänster ökat snabbt. Utvecklingen bromsar dock in i år och både ROT- och RUT-avdragen ökar mindre än förra året.

Nästa år ökar skattereduktionerna igen. Det beror främst på att reduktionen för jobbskatteavdraget ökar när utbetalda löner åter ökar.

Diagram 5. Skattereduktioner: förändring mellan åren



Källa: SKV och ESV

Tillfällig nedsättning minskar intäkterna från indirekt skatt på arbete

De indirekta skatterna på arbete utgörs av socialavgifter, allmän löneavgift och särskild löneskatt. De indirekta skatterna motsvarar knappt hälften av intäkterna från skatt på arbete.

Intäkterna från indirekt skatt på arbete minskar i år med 54 miljarder kronor. Det beror främst på den tillfälliga nedsättningen för socialavgifterna.⁷ Nedsättningen syftar till att lindra de ekonomiska konsekvenserna med anledning av coronapandemin. Totalt beräknas nedsättningen innebära att skatteintäkterna minskar med drygt 40 miljarder kronor i år. Intäkterna minskar även till följd av att lönesumman minskar. I år påverkas även intäkterna av den slojade särskilda löneskatten för äldre, vilket gör att intäkterna minskar med drygt 2 miljarder kronor.

hos arbetsgivaren och på en lönesumma för den anställda upp till 25 000 kronor per månad. Nedsättningen gäller till och med utgången av juni månad 2020. Nedsättningen för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag gäller den del av avgiftsunderlaget som uppgår till högst 100 000 kronor.

Nästa år ökar skatteintäkterna med 57 miljarder kronor. Det beror på att lönesumman åter bedöms öka och på att de vanliga reglerna åter tillämpas för socialavgifterna.

Tabell 13. Avgiftssatser för arbetsgivaravgifter
Avgiftssatser

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Arbetsgivaravgifter	31,42	31,42	31,42	31,42	31,42	31,42
Varav						
sjukförsäkringsavgift	4,35	4,85	4,35	4,35	3,55	3,55
föräldraförsäkringsavgift	2,60	2,60	2,60	2,60	2,60	2,60
arbetsskadeavgift	0,30	0,30	0,20	0,20	0,20	0,20
älderspensionsavgift	10,21	10,21	10,21	10,21	10,21	10,21
efterlevandepensionsavgift	1,17	1,17	0,70	0,70	0,60	0,60
arbetsmarknadsavgift	2,64	2,64	2,64	2,64	2,64	2,64
allmän löneavgift	10,15	9,65	10,72	10,72	11,62	11,62

Källa: SKV och ESV

Avgiftssatserna för arbetsgivaravgifterna är oförändrade från 2019 års nivåer. Intäkten från avgifterna ska motsvara de förväntade utgifterna inom socialförsäkringssystemet.

2.1.2 Skatt på kapital

Skatt på kapital utgörs av hushållens kapitalskatter, skatt på företagsvinster, avkastningsskatt, fastighetsskatt, kupongskatt samt stämpelskatt. I år förväntas en kraftig nedgång av intäkterna, med totalt 23 procent eller 65 miljarder kronor. Intäkterna från skatt på företagsvinster och hushållens kapitalskatter minskar mest.

Tabell 14. Skatt på kapital
Miljarder kronor respektive procent

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Intäkter	261	277	213	239	265	280
Förändring, (%)	-0,6	6,1	-23,3	12,5	10,8	5,8

Källa: SKV och ESV

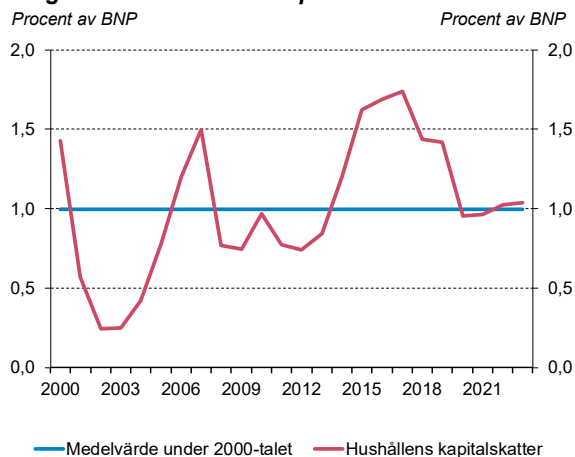
Hushållens kapitalskatter minskar med 26 miljarder kronor i år

Hushållens kapitalskatter består av skatt på kapitalvinster samt skatt på nettot av löpande kapitalinkomster och avdrag för utgifter såsom ränteutgifter. Beskattning av kapitalvinster sker när en vinst realiseras. Kapitalinkomster som beskattas

löpande är utdelningsinkomster, ränteinkomster och schablonintäkter. Totalt utgör nettot av hushållens kapitalskatter cirka 3 procent av den offentliga sektorns skatteintäkter. Andelen varierar dock relativt mycket från år till år eftersom hushållens kapitalskatter fluktuerar över tid.

Hushållens kapitalskatter sjunker mycket i år då vi räknar med betydligt lägre utdelningsinkomster och kapitalvinster än förra året. Från och med 2015 har intäkterna från hushållens kapitalskatter varit signifikant högre än genomsnittet under 2000-talet.⁸ I år minskar intäkterna och väntas uppgå till 1 procent av BNP, vilket är i nivå med genomsnittet. Hushållens kapitalskatter minskar därmed mycket mer än BNP procentuellt sett, men nivån som andel av BNP i år är ändå i linje med det historiska genomsnittet eftersom intäkterna faller från en mycket hög nivå.

Diagram 6. Hushållens kapitalskatter



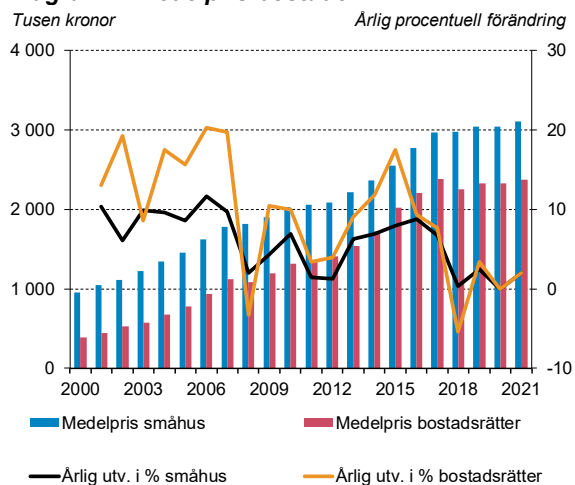
Källa: ESV

I år antas hushållens kapitalvinster minska med 31 miljarder kronor. Osäkerheten i bedömningen är dock ovanligt stor. I kalkylen antas att bostadspriserna i genomsnitt ligger på samma nivå som förra året samtidigt som omsättningen på bostadsmarknaden minskar med 2 procent på årsbasis. Detta är historiskt sett låga utvecklingstakter. Som jämförelse kan nämnas att det genomsnittliga priset på bostadsrätter har ökat med 10 procent per år och på småhus med 7 procent per år under 2000-talet. För att de genomsnittliga bostadspriserna för helåret ska hamna på samma nivå i år som förra året måste

⁸ Under perioden 2000–2018 har intäkterna från hushållens kapitalskatter i genomsnitt uppgått till 1,0 procent av BNP.

medelpriserna på försålda bostäder minskar med cirka 5-10 procent de närmaste månaderna jämfört med medelpriserna i april i år. Kapitalvinsterna väntas också minska till följd av att schablonintäkten på uppskovsbeloppet avskaffas nästa år. De finansiella kapitalvinsterna minskar också något i år som en följd av nedgången på börsen i mars i år. Den kraftiga uppgången på börsen i slutet av förra året samt under april och maj i år gör dock att kapitalvinsterna inte minskar så mycket.

Diagram 7. Medelpris bostäder

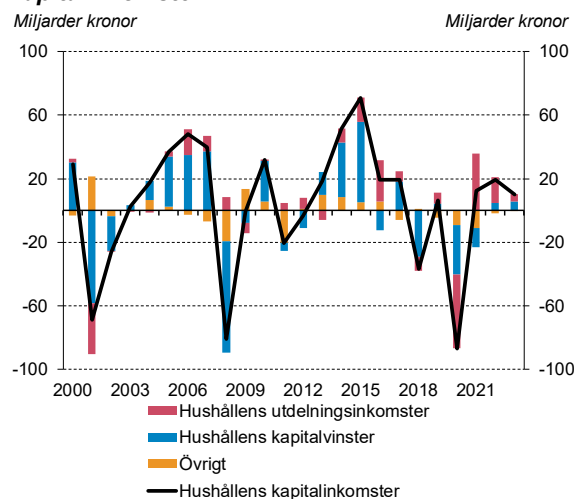


Källa: SCB och ESV

Anm.: För 2022–2023 antas kapitalvinsterna uppgå till det historiska genomsnittet som andel av BNP justerat för regeländringar. Därför redovisas inte bostadspriserna för de åren i diagrammet.

Hushållens utdelningsinkomster väntas minska med 44 miljarder kronor i år. Det är en kraftig minskning som kan jämföras med ökningen på 48 miljarder kronor (77 procent) som har skett sedan 2013. Det beror på att flera bolag minskar eller helt slopar sina utdelningar i år. En stor del av hushållens utdelningsinkomster kommer från fåmansbolag och det är framför allt dessa utdelningsinkomster som har ökat de senaste åren. Även dessa antas minska kraftigt i år.

Diagram 8. Årlig förändring av hushållens kapitalinkomster



Källa: ESV

Som andel av BNP väntas hushållens kapitalvinster sjunka med 0,5 procentenheter i år till 3,2 procent. Nästa år fortsätter kapitalvinsterna att sjunka, till 2,8 procent, trots att priserna då antas stiga igen. För att kapitalvinsterna ska öka krävs att bostadspriserna stiger kraftigt. Andelen är då något lägre än det beräknade historiska genomsnittet⁹ justerat för regeländringar. Kapitalvinsterna är svårbedömda på lite sikt. Den metod vi tillämpar innebär att kapitalvinsterna på sikt, det vill säga 2022–2023, uppgår till det historiska genomsnittet som andel av BNP justerat för regeländringar. En av de regeländringar som vi har justerat för är den ökade möjligheten att få uppskov med beskattningen av kapitalvinsten vid bostadsförsäljningar samt att schablonintäkten på uppskovsbeloppet avskaffas, vilket antas ge ökade uppskov. Kapitalvinsterna justeras även ner till följd av att en ökad andel av hushållens tillgångar är placerade på investeringssparkonton. Vinsterna från dessa tillgångar ger inte upphov till kapitalvinster. I stället påförs en schablonintäkt som beskattas som kapitalinkomst.

⁹ Genomsnittet är beräknat för perioden 2002–2018 för de reala kapitalvinsterna och för 2012–2018 för de finansiella kapitalvinsterna.

Tabell 16. Hushållens kapitalinkomster
Miljarder kronor

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Utdelningsinkomster	114	104	111	67	101	116	120
Ränteinkomster	5	5	5	5	6	6	6
Schablonintäkter investeringsfonder	2	2	2	2	2	2	2
Schablonintäkter investeringssparkonton	9	12	13	9	10	13	17
Schablonintäkter uppskovsbelopp	5	5	5	5	0	0	0
Övrigt	9	9	9	9	10	10	10
Kapitalinkomster exkl. kapitalvinster	143	138	146	98	128	147	155
Ränteutgifter	78	81	87	95	100	106	109
Netto exkl. kapitalvinster	65	57	59	3	27	42	46
Kapitalvinster, netto	204	175	179	148	136	141	147
Netto kapitalinkomster	269	232	238	151	164	183	193
Skatt på kapital, hushåll	80	69	71	46	49	55	58

Källa: SKV och ESV

Intäkter från företagsvinster minskar

Skatt på företagsvinster utgör i år drygt 5 procent av de totala skatteintäkterna och är den enskilt största skatten i inkomstslaget kapital. Intäkterna drivs till stor del av företagets resultat och varierar med konjunkturläget, i både Sverige och omvärlden, samt med kronans växelkurs och den avräknade utländska skatten.

Intäkterna från skatt på företagets vinster minskar kraftigt, med 25 procent i år. Det motsvarar knappt 37 miljarder kronor. Företagens vinster påverkas av minskad efterfrågan i Sverige och omvärlden, men i vissa fall också av produktionssvårigheter på grund av smittskyddsåtgärder. I särskilt drabbade branscher som hotell- och restaurangverksamhet och transporter kommer vinsterna att helt utebli i många fall.

Regeringen har föreslagit och infört ett flertal åtgärder för att stödja företagen genom krisen. Företagen får göra anstånd med sina skattebetalningar för preliminärskatt, mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter. Företagen kan även ansöka om korttidsarbete under en period i stället för att säga upp personal. Företag som tappat kraftigt i omsättning under mars och april 2020 kommer även att kunna söka ett omställningsstöd. Omställningsstödet kommer att påverka företagets resultat och därmed intäkterna från skatt på företagsvinster i år

men också kommande år. Företag som får stöd kommer att minska sina underskott under innevarande år och kommer därmed att ha mindre underskott att föra över till senare år.

Intäkterna ökar i snabbare takt än normalt de nästkommande åren när det sker en återhämtning i ekonomin. Ökningstakten dämpas dock något nästa år av att skatten på företagsvinster sänks 1 januari 2021.

Tabell 17. Skatt på företagsvinster
Miljarder kronor respektive procent

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Intäkter	133	147	110	131	148	157
Förändring, (%)	4,6	10,3	-24,9	18,9	12,9	5,9

Källa: SKV och ESV

Lågränteläget håller nere avkastningsskatten

Avkastningsskatt tas ut på kapital- och pensionsförsäkringar och påverkas främst av statslåneräntan och livbolagens tillgångar. Avkastningsskatten baseras på en schablonmässigt beräknad avkastning som beräknas utifrån ett kapitalunderlag. Skatteintäkterna har varit historiskt låga de senaste åren till följd av det mycket låga ränteläget. I år utgör dessa intäkter cirka 0,3 procent av de totala skatteintäkterna.

Skatteunderlaget för skatt på kapitalförsäkringar beräknas genom att multiplicera kapitalunderlaget med statslåneräntan den sista november året före beskattningsåret med ett tillägg på 1 procentenhet. För avkastningsskatt på pensionsförsäkringar används i stället årsgenomsnittet för statslåneräntan året före beskattningsåret. För båda skatteunderlagen finns ett golv för statslåneräntan. För beskattningen av kapitalförsäkringar är golvet 1,25 procent och för pensionsförsäkringar 0,5 procent. På det framräknade skatteunderlaget utgår en avkastningsskatt med 30 procent på kapitalförsäkringar och med 15 procent på pensionsförsäkringar.

Avkastningsskatten har varit låg historiskt sett sedan 2016 till följd av den låga statslåneräntan. Den totala avkastningsskatten har legat relativt konstant på 5-6 miljarder kronor de senaste åren trots att statslåneräntan har varierat. Det beror på att räntan har varit lägre än de golv som gäller för skatteuttaget. Även i år och nästa år ligger skatteintäkterna på 6 miljarder kronor. Men från och med 2022 ökar intäkterna till följd av att räntorna stiger och blir högre än golvnivåerna.

Tabell 19. Intäkter från avkastningsskatt

Miljarder kronor respektive procent

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Intäkter	5	5	6	6	7	9
Förändring, (%)	28,6	3,7	7,5	0,0	16,5	29,9

Källa: SKV och ESV

Högre fastighetsskatteintäkter trots skattesänkning

Intäkterna från fastighetsskatten ökade med 3 procent förra året trots att fastighetsskatten på vattenkraftverk halverades till följd av skattesänkning och lägre taxeringsvärden. Att intäkterna ökade relativt mycket ändå beror framför allt på kraftigt höjda taxeringsvärden på hyreshus för lokaler. Enligt ESV:s beräkningar ökade taxeringsvärdena i genomsnitt med 22 procent förra året, vilket ledde till att fastighetsskatteintäkterna ökade med 2 miljarder kronor.

I år minskar dock intäkterna från fastighetsskatten då skatten på vattenkraftverk sänks ytterligare. Intäkterna från fastighetsavgiften ökar ungefär lika mycket som fastighetsskatten minskar, vilket främst beror på att de maximala fastighetsavgifterna ökar till följd av indexeringen.

Tabell 20. Fastighetsskatt och fastighetsavgift

Miljarder kronor

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Småhus	14,9	16,1	16,4	17,1	17,7	18,0	18,5
därav fastighetsavgift	14,4	15,5	15,9	16,5	17,1	17,4	17,9
varav lantbruksfastigheter	1,2	1,2	1,2	1,4	1,4	1,4	1,5
Hyreshus, bostadslägenheter	3,2	3,3	3,5	3,6	3,6	3,8	3,9
varav fastighetsavgift	2,9	3,0	3,2	3,3	3,3	3,5	3,6
Hyreshus, lokaler	8,2	8,4	10,3	10,3	10,3	10,9	10,9
Industrier	2,3	2,3	2,5	2,5	2,6	2,6	2,7
Vattenkraftverk	4,2	3,1	1,6	0,8	0,8	0,8	0,8
Vindkraftverk	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Summa	32,9	33,2	34,3	34,3	35,0	36,2	36,8
varav fastighetsskatt	15,6	14,7	15,2	14,5	14,6	15,3	15,4
varav fastighetsavgift	17,3	18,5	19,1	19,8	20,4	20,9	21,5

Källa: SKV och ESV

2.1.3 Skatt på konsumtion

I konsumtionsskatterna ingår mervärdesskatt och punktskatter på alkohol, tobak, fordon, energi och miljö. Skatteintäkterna minskar med 15 miljarder kronor i år. Det beror främst på att hushållens konsumtion minskar till följd av coronapandemin, vilket får stor negativ effekt på momsintäkterna.

Tabell 21. Skatt på konsumtion

Miljarder kronor respektive procent

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Intäkter	587	602	580	616	647	672
Förändring, (%)	4,1	2,6	-3,7	6,3	4,9	3,9

Källa: SKV och ESV

Minskade momsintäkter till följd av coronapandemin

Mervärdesskatten, momsen, är den största av konsumtionsskatterna och utgjorde cirka 20 procent av de totala skatteintäkterna 2019. Den största basen för momsintäkter är hushållens konsumtion. Även investeringar och offentlig konsumtion bidrar till utvecklingstakten för mervärdesskatten. Av dessa baser är det bostadsinvesteringarna som varierat mest mellan åren.

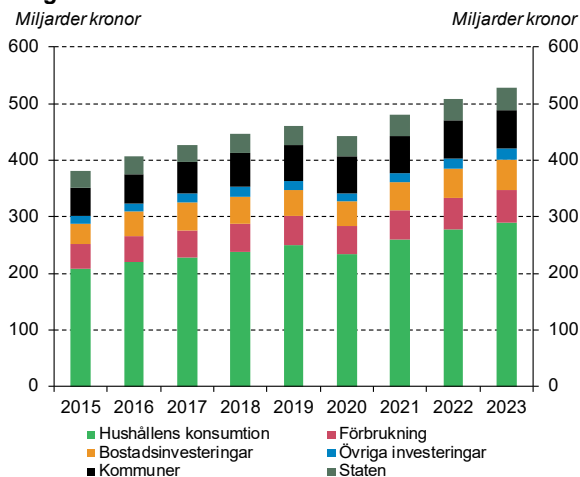
Tabell 22. Mervärdesskatt

Miljarder kronor respektive procent

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Intäkter	447	461	442	480	509	527
Förändring, (%)	4,6	3,2	-5,5	8,0	5,7	4,7

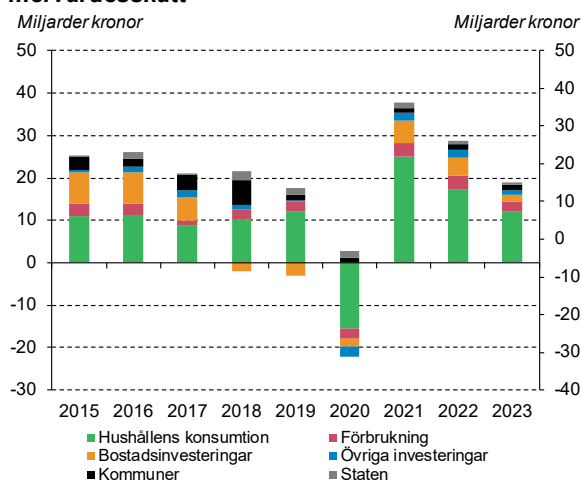
Källa: SKV och ESV

Bortsett från 2012, när nedsättningen av momsen på restaurang- och cateringtjänster medförde att momsintäkterna minskade med nästan 2 miljarder kronor, har intäkterna från mervärdesskatten under överskådlig tid vuxit från år till år eftersom ekonomin växer. De senaste fem åren har intäkterna ökat med i genomsnitt över 20 miljarder kronor per år, men i år bryts den trenden.

Diagram 9. Intäkter från mervärdesskatt

Källa: SKV och ESV

Momsintäkterna från hushållens konsumtion ökar normalt sett i takt med att befolkningen och köpkraften ökar. Coronapandemin har dock medfört att många stannar hemma mer än normalt samtidigt som arbetslösheten ökar, vilket minskar konsumtionen. Det leder till att momsintäkterna i stället minskar med 19 miljarder kronor i år. Fallet i hushållens konsumtion står för över 15 av dessa miljarder, men även näringslivets investeringar och förbrukning minskar när både utbudet av insatsvaror och efterfrågan på varor och tjänster dämpas. Det är i första hand staten och kommunerna som upprätthåller konsumtionen och därmed fortsätter att bidra positivt till momsintäkternas utveckling. En återhämtning sker dock redan nästa år, då hushållens konsumtion ökar snabbt igen.

Diagram 10. Årlig förändring av intäkterna från mervärdesskatt

Källa: SKV och ESV

Energi- och koldioxidskatterna ökar i år

Energi- och koldioxidskatt utgör drygt 3,5 procent av de totala skatteintäkterna, och andelen minskar. De stora skattebaserna utgörs av elektricitet, bensin och diesel. Intäkternas sammansättning påverkas av förändringar i drivmedelsanvändningen och av olika tillväxtfaktorer, däribland industrins behov av godstransporter.

Intäkterna från energi- och koldioxidskatt ökar i år, trots att pandemin bromsar förbrukningen av de flesta energislag när industriproduktion, konsumtion och resande påverkas. Förklaringen bakom intäktsökningen är dels att fjolårets utfall var tillfälligt lågt till följd av en omperiodisering¹⁰, dels att Trafikverket i år har upptaxerats med närmare en miljard kronor för elförbrukning i tåg. Pandemins effekter märks därför först 2021. Utan dessa engångseffekter hade intäkterna från energi- och koldioxidskatt minskat redan i år.

¹⁰ Ändrad redovisningsskyldighet för energiskatt på el gav upphov till en omperiodisering av utfallet för 2018, som tillfälligt höjde öknings-takten för 2018 och sänkte den för 2019. Utan omperiodisering skulle skatteintäkterna ha ökat även 2019.

Tabell 23. Energi- och koldioxidskatteintäkter
Miljarder kronor respektive procent

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Totalt	75,4	74,4	75,9	75,7	78,2	79,9
varav energi	52,4	52,2	53,7	53,6	55,7	57,5
varav koldioxid	23,0	22,2	22,3	22,1	22,5	22,4
Förändring, (%)	7,6 ¹	-1,4 ¹	2,0	-0,3	3,1	2,1

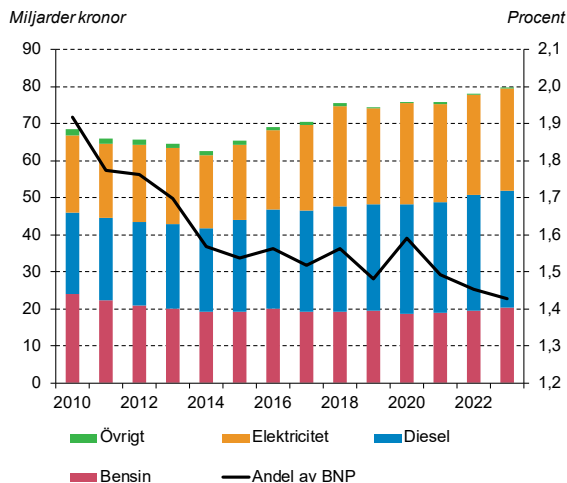
Källa: SKV och ESV

¹ Utvecklingstakterna beror till stor del på omperiodiseringen av energiskatt på el.

Intäkterna från energiskatt ökar med 3 procent till 54 miljarder kronor i år, för att nästa år i stället minska något. Därefter ökar intäkterna med omkring 3,5 procent årligen. Intäkterna från koldioxidskatt har minskat i flera år men är i år i stort sett oförändrade till följd av tidigare slopade skattebefrielse. Intäkterna från koldioxidskatt minskar något nästa år.

De stora skattebaserna krymper mindre än BNP, vilket förklarar varför energi- och koldioxidskatternas andel av BNP tillfälligt ökar.

Diagram 11. Energislagens bidrag till energi- och koldioxidskatteintäkterna¹¹



Källa: SKV och ESV

Intäkterna från bensinskatt minskar i år med över 3 procent, främst till följd av att bensinskatten sänktes vid årsskiftet. Även skatten på diesel har sänkts i år, men intäkterna från oljebaserade drivmedel hålls ändå uppe av en fortsatt ökad användning av biodiesel. År 2021 vänder intäkterna från bensinskatt uppåt igen. Den totala mängden bränsle som

¹¹ Skatteintäkter från biodrivmedel ingår i bensin respektive diesel.

konsumeras över prognosperioden minskar marginellt.

Intäkterna från skatt på elektrisk kraft ökar i år med närmare 6 procent, dels på grund av tidigare omperiodisering, dels till följd av Trafikverkets upptaxering. Från och med 2022 blir ökningstakten drygt 2 procent per år.

Färre resenärer decimerar flygskatten

Skatt på flygresor betalas sedan 2018 för varje passagerare som reser från en flygplats i Sverige. Skattesatsen varierar mellan 62 kronor och 416 kronor per passagerare och avgörs av resans slutdestination. År 2019 uppgick intäkten från flygskatten till knappt 2 miljarder kronor, men till följd av pandemin minskar resandet och därmed intäkterna med omkring 60 procent¹² i år. Först 2022 beräknas intäkterna åter nå 2019 års nivå.

Inställd utdelning från Svenska spel

Svenska Spel har beslutat att dra tillbaka årets utdelning till följd av coronapandemin, eftersom spel på sport påverkas negativt av det obefintliga sportutbudet i världen. Därtill har flera casinon tillfälligt behövt stänga till följd av regeringens beslut om förbud mot sammankomster. Utdelningen skulle ha uppgått till 850 miljoner kronor. ESV:s bedömning är att dessa effekter bör vara begränsade till innevarande år och att utdelningen nästa år därför kommer att uppgå till 80 procent av vinsten.

2.2 Inkomster på statens budget

Inkomsterna på statens budget utgörs av kassamässiga skatteinkomster samt av övriga inkomster. Skatteinkomsterna är de skatter som betalas in ett visst år medan intäkterna är de skatter som avser ett visst år.

De övriga inkomsterna kan variera kraftigt över tid, främst på grund av försäljningsinkomster av statlig egendom och aktieutdelningar från de hel- och delägda statliga bolagen. I övriga inkomster ingår också bland annat Riksbankens och affärsverkens inlevererade överskott, finansieringsavgift från a-kassor, ränteinkomster, statliga pensionsavgifter samt bidrag från EU.

Statens övriga inkomster, det vill säga inkomster som inte definieras som skatter, ökar sammantaget med 11 miljarder kronor i år. Det beror delvis på tillfälligt höga utdömda bötesmedel. Därtill bidrar

¹² Källa: Transportstyrelsens passagerarprognos våren 2020.

större utdelningar från statens aktier, större intäkter från statliga pensionsavgifter och större inleverans från Riksbankens överskott.

Nästa år minskar övriga inkomster. Det beror främst på att utdelningarna från statens aktier blir mindre och att intäkterna från bötesmedel minskar. Utdelningarna påverkas med ett års eftersläpning från det kraftiga fallet i ekonomin i år.

Tabell 24. Övriga inkomster
Miljarder kronor respektive procent

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomster	60	63	74	70	69	70
Förändring, (%)	19,6	5,1	17,8	-5,1	-2,5	2,4

Källa: ESV

Finansinspektionen bötfäller Swedbank

En utredning har visat att Swedbank AB haft allvarliga brister i arbetet med att motverka penningtvättsrisker i sina baltiska dotterbanker. Finansinspektionen har därför tagit ut en sanktionsavgift om 4 miljarder kronor från banken i år, vilket ökar statens övriga inkomster.

Lägre skatteinkomster än skatteintäkter i år

På grund av förskjutningar i uppbörd av skatt och betalning av skatter till andra sektorer utvecklas statens skatteinkomster annorlunda än statens skatteintäkter. För 2020 är statens skatteinkomster 69 miljarder kronor lägre än skatteintäkterna. Detta beror främst på betalningsförskjutningar från företag och hushåll. Tillfälliga regler med anstånd för inbetalning av skatt för företagen bidrar också till differensen. Statens skatteinkomster minskar i år med 200 miljarder kronor jämfört med föregående år, medan skatteintäkterna minskar med 138 miljarder kronor. Nästa år ökar statens skatteinkomster och skatteintäkter med 215 respektive 115 miljarder kronor. Denna skillnad beror i huvudsak på betalningsförskjutningar av skatt från företag och hushåll samt på uppbördsförskjutningar. Skillnaden är även en följd av att de tillfälliga reglerna med ökade anstånd i år ger motsatt effekt på skatteinkomsterna nästa år.

Periodiseringar av skatteinkomsterna

Periodiseringarna består av anstånd, uppbörds- och betalningsförskjutningar. Under anstånden redovisas sådana anstånd som beviljats på grund av tillfälligt nedsatt betalningsförmåga. Uppbördsförskjutningarna visar skillnaden mellan inkomsterna i den löpande redovisningen och den periodiserade intäkten. Betalningsförskjutningarna består av skillnaden mellan in- och utbetalningar på samtliga skattekonton och debiterade skatter samt på förskjutningar av betalningar mellan staten och kommunerna respektive Ålderspensionssystemet.¹³

Skatteinkomsterna har under 2015-2018 påverkats positivt av kapitalplaceringar på skattekontot. Kapitalplaceringarna minskade något förra året och vi räknar med att alla resterande kapitalplaceringar tas ut från skattekontot under 2020-2022. Det beror på att behovet av likvida medel ökar när situationen för företagen blir mer ansträngd i och med coronapandemin. Det beror också på att räntorna väntas bli högre de kommande två åren.

Statens aktieutdelningar något högre i år

Statens aktieutdelningar baseras på bolagens resultat och utdelningspolicy. Utdelningarna avseende ett år betalas normalt ut under det andra kvartalet året därpå.

I år uppgår statens aktieutdelningar till 17 miljarder kronor, vilket är 2 miljarder kronor högre än förra året. Nästa år minskar utdelningsinkomsterna med ungefär 3 miljarder kronor, främst till följd av lägre utdelningar från Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB).

Tabell 25. Utdelningar från statliga bolag
Miljarder kronor

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Akademiska Hus	1,6	1,7	1,9	1,6	1,9	2,0
LKAB	2,9	3,2	6,1	4,0	4,5	5,0
Telia Company	3,7	3,8	2,9	2,5	2,8	3,2
Vattenfall	2,0	2,0	3,6	3,1	3,6	3,8
Övriga bolag	4,4	4,4	2,5	3,0	3,6	3,9
Totalt	14,6	15,1	17,1	14,2	16,3	17,9

Källa: ESV

¹³ För mer information se ESV:s publikation "Inkomstliggaren 2019".

De fyra bolagen Telia Company AB, Vattenfall AB, LKAB och Akademiska Hus AB står normalt för merparten av statens totala aktieutdelningar. Det statliga aktieinnehavet är 37,3 procent i Telia Company medan de tre övriga bolagen ägs helt av staten.

Riksbankens utdelningar ökar 2020-2021

Varje år betalar Riksbanken ut vinstmedel till staten. Riksbankens inlevererade överskott ska utgöra

80 procent av det genomsnittliga resultatet för de fem senaste åren. I år uppgår inleveransen till 5,3 miljarder kronor för att sedan öka ytterligare till 7,8 miljarder kronor nästa år, vilket är den högsta nivån sedan 2013. Åren därefter minskar utdelningarna till omkring 4 miljarder kronor årligen. Det är framför allt stigande internationella marknadsräntor som gör att utdelningarna minskar.

3 Utgifter på statens budget

De totala utgifterna ökar mycket kraftigt i år men minskar nästa år. Åren därefter ligger de kvar på ungefär samma nivå som 2021. Den stora ökningen i år beror främst på omfattande krisåtgärder för att dämpa den pågående coronapandemins effekter på ekonomin. En tillfällig negativ effekt på nettoutlåningen förra året bidrar också till den kraftiga ökningen. Förutom nettoutlåningen så ökar utgifterna mest för områdena näringsliv, allmänna bidrag till kommunerna, arbetsmarknad, sjukdom och funktionsnedsättning samt hälso-, sjukvård och omsorg. Utgifterna för migration och integration fortsätter att minska. Nästa år minskar de totala utgifterna eftersom många av krisåtgärderna är tillfälliga.

Utgifterna ökar kraftigt i år på grund av coronapandemin

De totala utgifterna på statens budget, det vill säga alla utgiftsområden (UO) och nettoutlåningen, ökar i år med 319 miljarder kronor (34 procent). Den mycket kraftiga ökningen beror främst på åtgärder till följd av coronapandemin, men även på att nettoutlåningen var kraftigt negativ förra året. Det senare beror på att flera av Riksbankens lån då förföll och inte refinansierades. I år blir nettoutlåningen åter positiv. De takbegränsade utgiftsområdena, där nettoutlåningen och statsskuldräntorna inte ingår, ökar med 217 miljarder kronor i år (22 procent).

Utöver vårändringsbudgeten har förslag om utgiftsökningar i år presenterats i ett antal extra ändringsbudgetar under mars till juni månad. Även statens budget för 2020 bidrar till att utgifterna ökar i år. Utgifterna för näringsliv ökar mest i år,

följt av utgifterna för nettoutlåningen, de allmänna bidragen till kommunerna, hälso- och sjukvård och social omsorg, arbetsmarknadsområdet, sjukdom- och funktionsnedsättning samt inom kommunikation. Även inom andra områden ökar utgifterna mycket. Utgifterna för migration och integration fortsätter dock att minska.

Utgifterna för näringsliv ökar främst till följd av förslag om statligt stöd för korttidspermittering och omställningsstöd till företag. De allmänna bidragen till kommunerna har höjts för att stärka välfärden och för att stötta kommunsektorn under pandemin. Inom området för hälso-, sjukvård och omsorg ökar utgifterna bland annat till följd av kostnader för provtagning och extraordinära smittskyddsåtgärder. Utgifterna inom arbetsmarknadsområdet ökar framför allt på grund av att arbetslösheten stiger under pandemin. Utgifterna för sjukdom och funktionsnedsättning ökar eftersom staten tillfälligt tagit över alla sjuklönekostnader samt betalar ut ersättning för karensavdrag. Inom kommunikationsområdet ökar utgifterna på grund av bland annat investeringar och underhåll av väg- och järnväg men även till följd av statsbidrag som betalas ut för att dämpa de minskade biljettintäkternas påverkan på kollektivtrafiken, som också det är en följd av pandemin.

I tabellen nedan redovisas ESV:s bedömning av effekten på statens budget av de förslag som presenterats i vårändringsbudgeten och extra ändringsbudgetar med anledning av coronapandemin. Den totala effekten blir 54 miljarder kronor lägre i år jämfört med regeringens beräkningar. Eftersom de flesta stöden är skattepliktiga blir nettoeffekten på de offentliga finanserna mindre.

Tabell 26. Utgiftsökningar 2020-2021 till följd av ändringsbudgetar våren 2020

Miljarder kronor

	2020	2021
Uo 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	12,7	1,7
varav provtagning och smittspårning för covid-19	6,8	
varav extraordinära smittskyddsåtgärder	3,9	
Uo 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	8,9	
varav ersättning för karensavdrag	2,0	
varav ersättning för höga sjuklönekostnader ¹	6,8	
Uo 14 Arbetsmarknad och arbetsliv²	13,6	0,6
varav bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	12,0	0,6
Uo 22 Kommunikationer	5,0	
varav underhåll järnväg och väg	1,0	
varav bidrag till kollektivtrafik	3,0	
Uo 24 Näringsliv²	99,4	0,4
varav stöd vid korttidspermittering	51,4	0,4
varav omställningsstöd för företagen	39,0	
Uo 25 Allmänna bidrag till kommuner²	33,5	11,0
varav stöd för att stärka välfärden	26,0	12,5
varav justering på grund av regeländringar ³	7,5	-1,5
Övriga utgiftsområden ¹	8,2	2,3
Totala utgifter	181,2	16,0

Källa: ESV

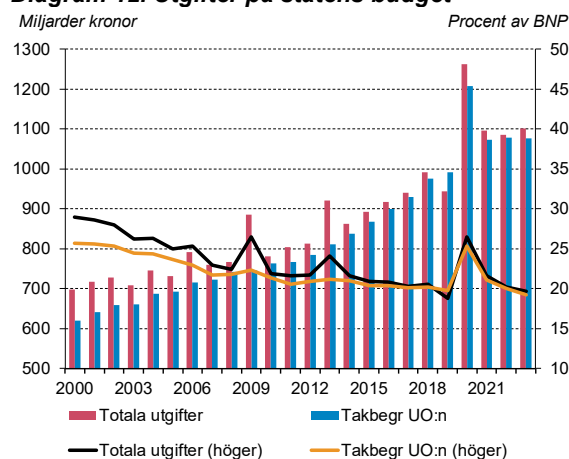
Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

¹Rättelse: Beräkningen avser endast ersatt sjuklön för företagen. Enligt förslaget ska dock företagens sjuklönekostnader ersättas, det vill säga även arbetsgivaravgifter. Prognosen skulle därför ha varit 10,6 miljarder kronor, varav 2,5 miljarder kronor avser arbetsgivaravgifter. Den beräknade budgeteffekten, som presenterad ovan, skulle då ha blivit 9,4 miljarder kronor. Staten ersätter sedan tidigare vissa sjuklönekostnader.

²Vissa åtgärder som vidtagits inom arbetsmarknadsområdet, näringsliv och allmänna bidrag till kommuner avser flera år. Det gäller även vissa övriga utgiftsområden, till exempel utbildningsområdet.

³Kommunerna ersätts i år för enskilda näringsidkares och handelsbolags ökade möjlighet att göra avsättningar till periodiseringsfond för resultatet 2019. Förändringen antas vara neutral för kommunerna på sikt. För 2021-2023 innebär det att de generella statsbidragen till kommunerna blir nästan 2 miljarder kronor lägre per år till följd av detta.

Utgiftskvoten, det vill säga de totala utgifterna som andel av BNP, uppgår till 26 procent i år. Det är en ökning med nästan 8 procentenheter jämfört med förra året, vilket beror på att utgifterna ökar kraftigt samtidigt som BNP minskar. Under 2021 minskar utgiftskvoten till 22 procent, vilket fortfarande är högre än 2019.

Diagram 12. Utgifter på statens budget


Källa: ESV

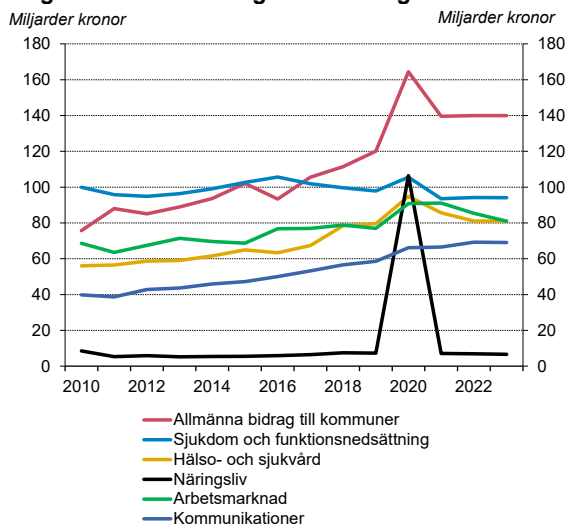
Anm.: De takbegränsade utgiftsområdena bildar tillsammans med statsskuld räntor, Riksgäldens nettoutlåning och en kassamässig korrigeringspost budgetens totala utgifter.

För 2022 och 2023 ligger de totala utgifterna i stort sett stilla, vilket innebär att utgiftskvoten fortsätter att sjunka. Den beräkningsmetod som ESV tillämpar är en starkt bidragande orsak till att kvoten sjunker eftersom det inte ingår någon ytterligare finanspolitik i beräkningarna utöver den som regeringen föreslagit i propositioner¹⁴.

¹⁴ För mer information om ESV:s beräkningsmetod se metodrutin i början av rapporten.

I diagrammet nedan visas utvecklingen för de områden där det sker stora förändringar och som vi redovisar mer detaljerat i kommande avsnitt.

Diagram 13. Utveckling av vissa utgiftsområden



Källa: ESV

3.1 Realekonomiskt fördelade utgifter

Det finns olika sätt att redovisa hur utgifterna på statens budget används. Förutom att delas in i utgiftsområden kan utgifterna även delas in efter typ av ekonomisk aktivitet, så kallad realekonomisk fördelning. Detta redovisningssätt speglar även hur utgifterna fördelas mellan ekonomins olika sektorer. Huvuduppdelningen görs mellan transfereringar, konsumtion, investeringar samt räntor och övrigt finansiellt. Majoriteten av utgifterna består av transfereringar som exempelvis läkemedelsförmåner, sjukpenning, föräldraförsäkring och arbetslöshetsersättning. Konsumtion består till stor del av myndigheternas utgifter för löner och sociala avgifter. Det innebär att det är myndigheter med många anställda som står för största delen av utgifterna. Exempelvis rättsväsendet och försvaret. Den övervägande delen av statens investeringar rör kommunikationer och försvarets materiel och anläggningar. De finansiella transaktionerna består i sin tur till största del av räntor på statsskulden.

I realekonomiska termer ökar transfereringarna med 201 miljarder kronor i år. Det är en följd av de omfattande krisåtgärder som satts in för att lindra de ekonomiska effekterna av coronapandemin. Det är transfereringar till företag som ökar mest. Det handlar bland annat om stöd till korttidsarbete och omställningsstöd. Samtidigt tar staten tillfälligt över sjuklöneansvaret. Transfereringarna till kom-

munsektorn ökar i form av höjda bidrag till kommuner och regioner. Det motverkas till viss del av lägre ersättning från staten för migration och integration. Transfereringar till hushållen ökar främst till följd av högre utgifter för sjukersättning, arbetslöshetsersättning, och studiestöd.

Tabell 27. Realekonomisk fördelning av utgifterna på budgetens utgiftsområden

	2019	2020	2021	2022	2023
Transfereringar	685	886	740	734	729
varav hushåll	316	342	338	332	329
varav kommunsektorn	211	269	229	226	224
varav företag	51	161	52	50	47
Konsumtion	254	267	271	279	282
Investeringar	40	43	49	52	52
Finansiella transaktioner	34	35	16	23	25
Summa utgiftsområden	1 013	1 231	1 076	1 088	1 089

Källa: ESV

Konsumtionen, där myndigheternas förvaltningsanslag ingår, står för drygt 20 procent av de totala utgifterna på statens budget. De ökar med 13 miljarder kronor 2020 och drivs främst av ökade löner och omkostnader för rättsväsendet, försvaret samt universitet och högskolor.

Statens investeringar ökar måttligt i år. Ökningen beror nästan uteslutande på högre utgifter för transportinfrastruktur samt försvarsmateriel och anläggningar.

3.2 Vissa takbegränsade utgiftsområden

Här beskrivs några utvalda utgiftsområden som omfattas av utgiftstaket i mer detalj. Utgiftsområdena är de med störst förändringar under prognosperioden eller som vi av andra skäl vill belysa.

3.2.1 Hälsovård, sjukvård och social omsorg (UO 9)

Utgifterna för *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* ökar med 15 miljarder kronor i år för att därefter minska. Ökningen beror till stor del på förslag i de extra ändringsbudgetarna.

Tabell 28. Utgiftsområdet Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Bidrag för läkemedelsförmånerna	28,4	30,0	31,7	31,7	31,7
Kostnader för statlig assistansersättning	24,2	24,0	24,1	24,2	24,2
Tandvårdsförmåner	6,6	5,8	6,9	7,1	7,3
Bidrag till folkhälsa och sjukvård	8,8	20,9	9,1	6,2	5,8
Prestationsbundna insatser för att korta vårdköerna ¹⁵	1,6	2,9	3,0	3,0	3,0
Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet	1,1	1,8	3,0	1,4	1,4
Övriga anslag	8,9	9,4	7,7	7,6	7,7
Totalt	79,6	94,8	85,6	81,1	81,1

Källa: ESV

Flera åtgärder med anledning av coronapandemin höjer utgifterna...

Ökningen för 2020 beror till mycket stor del på förslag om ytterligare medel till anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* om drygt 12 miljarder kronor. Förslagen förväntas medföra en ökning av utgifterna för i första hand provtagning för covid-19 och extraordinära smittskyddsåtgärder. Däremot förväntas de ökade medlen för smittbärrapening endast medföra en marginell ökning av utgifterna. För 2021 minskar utgifterna kraftigt då ovanstående ökning endast gäller 2020. Från 2022 minskar utgifterna ytterligare, bland annat därför att beslutet att stödja regionernas arbete med att skapa en god arbetsmiljö upphör efter 2021. Det medför en utgiftsminskning med 2 miljarder kronor.

Utgifterna för anslaget *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet* ökar i år och nästa år främst beroende på förslag om ytterligare medel för att öka kunskapen och kompetensen inom området.

I budgeten för 2019 beslutades om ett nytt anslag för att korta vårdköerna. Anslagna medel fördubblas nästan i år vilket innebär att utgifterna ökar med 1,3 miljarder kronor. Utgifterna påverkas inte av coronapandemin men anslaget föreslås få ett utökat användningsområde.

¹⁵ I vårändringsbudgeten föreslås att namnet tillfälligt ändras till Insatser för ökad tillgänglighet inom hälso- och sjukvården.

... medan utgifterna för tandvården minskar

Utgifterna för tandvårdsförmånerna minskar i år med knappt 1 miljard kronor. Minskningen beror på färre tandläkarbesök som en följd av coronapandemin. Nästa år ökar utgifterna igen. För åren där efter ökar utgifterna måttligt på grund av befolknings- och prisökningar.

Återbetalningar håller tillbaka utgifterna för läkemedelsförmånerna i år

Staten och Sveriges Kommuner och Regioner har tecknat avtal om statens bidrag till regionerna för läkemedelsförmånerna för 2020, vilket ökar utgifterna i år. Utgiftsökningen hålls dock tillbaka av att utbetalningarna sker med två månaders eftersläpning och av att staten fått återbetalningar om drygt 1 miljard kronor enligt 2019 års avtal. Beräkningen av utgifterna för 2021-2023 baseras på avtalsnivån för 2020. Utgifterna ökar då inga effekter av eftersläpningar eller återbetalningar ingår i beräkningarna.

Utgifterna för assistansersättning ökar endast måttligt

Utgifterna för den statliga assistansersättningen minskar i år. Det beror på att antalet brukare blir färre. Minskningen motverkas till viss del av den årliga ökningen av timersättningen och av att antalet timmar per brukare ökar. Från november 2019 ändrades reglerna för rätt till hjälp med andning. Vidare finns ändringsförslag gällande reglerna för hjälp med sonmatning från juli 2020. Dessa regeländringar medför flera brukare men totalt sett fortsätter ändå antalet brukare att minska även 2021-2023. Utgifterna ökar dock marginellt under 2021-2023 eftersom timersättningen och antalet timmar per brukare fortsätter öka.

3.2.2 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning (UO 10)

Utgifterna för *Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning* ökar kraftigt i år på grund av åtgärder för att mildra effekterna av coronapandemin. I år ökar utgifterna med nästan 8 miljarder

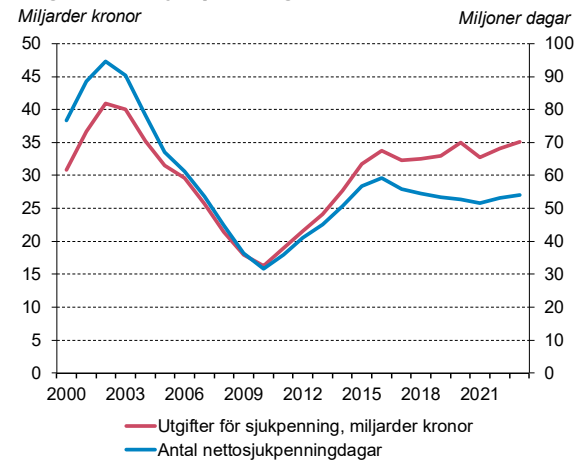
kronor (8 procent), men minskar med 12 miljarder kronor nästa år. Att utgifterna minskar mycket nästa år beror på att de föreslagna stöden är begränsade till i år. Under 2022-2023 är utgifterna i stort sett oförändrade.

Ersättning för karensdagar höjer utgifterna för sjukpenning

Utgifterna för sjukpenningen ökar med 2 miljarder kronor i år (6 procent). Det beror framför allt på att staten ska ersätta karensavdrag under coronapandemin så att den som är sjuk stannar hemma. Ersättningen betalas ut retroaktivt av Försäkringskassan. Mellan den 11 mars och den sista maj var ersättning 700 kronor per dag. För perioden juni till och med juli är ersättningen 804 kronor per dag, vilket motsvarar taket i sjukpenningen. ESV räknar med att nästan 3 miljoner karensdagar ersätts under perioden, varav 1 miljon dagar tillkommer på grund av coronapandemin.

Uttaget av sjukpenningdagar minskar i år med drygt 1 procent, bland annat till följd av att antalet sjukfall som är längre än två år väntas bli färre. Uttaget av sjukpenningdagar minskar också något till följd av att sysselsättningen sjunker i år. Det är främst personer med sysselsättning som får sjukpenning. Effekten motverkas dock av att andelen sysselsatta som får sjukpenning ökar till följd av coronapandemin. Nästa år minskar uttaget av sjukpenningdagar med 2 procent. Att dagarna minskar nästa år beror på att de långa sjukfallen fortsätter att minska samtidigt som sysselsättningen fortsätter att sjunka. Därtill väntas andelen sysselsatta som får sjukpenning återigen minska när effekten av pandemin avtar.

Diagram 14. Sjukpenning



Källa: ESV

Ökade utgifter när staten tar över sjuklöneansvaret

Utgifterna för *Ersättning för höga sjuklönekostnader* ökar med 7 miljarder kronor i år.¹⁶ På grund av coronapandemin tar staten över kostnaden för alla sjuklöner inklusive avgifter och skatt från och med april till och med juli i år. Under augusti och september ska staten stå för de extra sjuklönekostnader som tillkommer på grund av coronapandemin. I vanliga fall betalas ersättningen för höga sjuklönekostnader ut som en kompensation för en del av sjuklönekostnaden som överstiger en viss andel av arbetsgivarens totala lönekostnad.

Under perioden april till och med september väntas sjuklönedagarna totalt sett fördubblas till följd av pandemin. Den största ökningen sker i april och maj. ESV räknar med att staten ersätter drygt 10 miljoner sjuklönedagar under den aktuella perioden, varav 6 miljoner är hänförliga till pandemin. Totalt sett ersätter staten 83 procent av de totala sjuklönekostnaderna under april till och med

¹⁶ Rättelse: Beräkningen avser endast ersatt sjuklön för företagen. Enligt förslaget ska dock företagens sjuklönekostnader ersättas, det vill säga även arbetsgivaravgifter. Prognosen skulle därför ha varit 10,6 miljarder kronor, varav 2,5 miljarder kronor avser

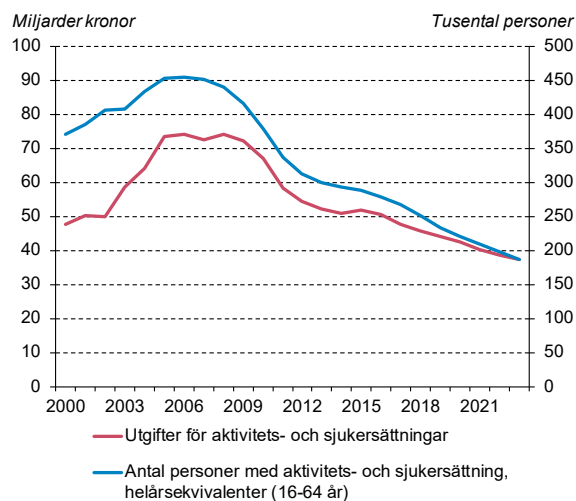
arbetsgivaravgifter. Den beräknade budgeteffekten, som presenterad ovan, skulle då ha blivit 9,4 miljarder kronor. Staten ersätter sedan tidigare vissa sjuklönekostnader

september. Förutom att sjuklönekostnaderna väntas öka till följd av pandemin, väntas de även öka till följd av förslag om slopat sjukintyg för sjukdag 8 till 14 under samma period.

Fortsatt minskade utgifter för sjukersättning

Antalet personer med aktivitets- och sjukersättning har minskat under flera års tid och väntas fortsätta minska under åren framöver. Omräknat till helårsekvivalenter är antalet personer med aktivitets- och sjukersättning 220 000 i år, motsvarande 3,7 procent av befolkningen. År 2023 beräknas antalet till 190 000 personer, motsvarande 2,9 procent av befolkningen. Minskningen beror främst på ett fortsatt högt utflöde från sjukersättning till ålderspension. Samtidigt förblir inflödet av nya personer till försäkringen lågt. På sikt räknar vi med att inflödet följer befolkningens utveckling (16-64 år).

Diagram 15. Aktivitets- och sjukersättning



Källa: ESV

3.2.3 Arbetsmarknad och arbetsliv (UO 14)

Utgifterna inom *Arbetsmarknad och arbetsliv* ökar kraftigt i år efter att i stort sett ha legat stilla sedan 2016. Det beror på den hastigt stigande arbetslösheten till följd av coronapandemin. Det är framför allt utgifterna för arbetslöshetsersättningen som ökar. Nästa år ökar utgifterna något totalt sett inom området på grund av högre arbetslöshet och fler med aktivitetsstöd. De tillfälliga förändringarna i arbetslöshetsersättningen som regeringen föresla-

git i vår, upphör dock nästa år vilket dämpar utgiftsökningen. Utgifterna sjunker resterande del av prognosperioden då arbetslösheten åter minskar från och med 2022.

Tabell 29. Utgifter för Arbetsmarknad och arbetsliv

Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag	7,6	7,9	6,8	6,8	6,9
Aktivitetsstöd	10,6	12,9	15,0	13,9	12,7
Bidrag till arbetslöshetsersättning	14,2	26,6	25,4	19,2	18,0
Arbetsmarknadspolitiska program	9,9	8,1	9,3	10,3	9,4
Lönebidrag och Samhall	19,7	19,6	20,4	20,9	21,2
Lönegaranti	2,1	3,3	1,9	1,8	1,8
Nystartsjobb, etableringsjobb och stöd för yrkesintroduktionsanst.	4,7	4,1	4,1	4,4	4,6
Övrigt	8,2	8,4	8,2	8,1	6,4
Totalt	77,0	90,9	91,1	85,3	81,0

Källa: ESV

Utgifterna för a-kassan ökar kraftigt

Coronapandemin innebär att antalet öppet arbetslösa stiger kraftigt i år och beräknas stiga ytterligare nästa år. I mars och april i år varslades drygt 42 000 personer respektive nära 27 000 personer om uppsägning. Även om alla varsel inte leder till uppsägningar väntas arbetslösheten öka kraftigt. Under maj månad var det betydligt färre varsel än i april, knappt 9 000 personer varslades. Det är dock fortfarande högt jämfört med de senaste åren då varslen har legat på cirka 3 500 per månad.

För att dämpa de negativa effekterna och ge stöd till individer som har drabbats ekonomiskt har regeringen kommit med förslag om både tillfälligt högre dagpenning i arbetslöshetsersättningen och förenklade medlems- och arbetsvillkor samt slopande av karensvillkor under 2020 för att få rätt till arbetslöshetsersättning. Regeländringarna leder till att andelen arbetssökande med rätt till arbetslöshetsersättning ökar. Sammantaget gör det att prognosen på utgifterna för arbetslöshetsersättningen ökar med nästan 88 procent i år jämfört med förra året. Åren därefter sjunker utgifterna. Det beror på att de tillfälligt höga dagpenningnivåerna upphör från nästa år och att antalet öppet arbetslösa blir färre från och med 2022.

Färre med anställningsstöd...

De totala utgifterna för anslaget arbetsmarknads- politiska program minskar med nästan 2 miljarder kronor i år trots stigande arbetslöshet. Det beror bland annat på att arbetsgivarna under pågående coronapandemi och med en försvagad arbets- marknad inte bedöms ha möjlighet att ta emot arbetslösa med subventionerade anställningar i samma utsträckning som tidigare. Både antalet extratjänster och introduktionsjobb minskar kraf- tigt i år jämfört med förra året. Nästa år beräknas bland annat antalet extratjänster och introduktions- jobb öka något, vilket gör att utgifterna stiger.

... men fler i jobb- och utvecklingsgarantin

Den stigande arbetslösheten gör att utgifterna för aktivitetsstödet ökar. Antalet personer med aktivi- tetsstöd ökar kraftigt både i år och nästa år. Fler personer väntas ingå i jobb- och utvecklingsgari- tin i år jämfört med förra året. Nästa år ökar antalet personer ytterligare. Därefter minskar antalet per- soner något då arbetslösheten börjar sjunka. Även antalet personer i jobbgarantin för ungdomar vän- tas öka kraftigt i år och nästa år eftersom många ungdomar arbetat i de branscher som drabbats hår- dast av coronapandemin. Åren därefter minskar an- talet något. Antal personer i förberedande insatser ökar också i år och nästa år efter att ha minskat de senaste två åren.

Fler konkurser i år leder till höga lönegarantiutbetalningar

Lönegarantin betalas ut för lön som anställda tjänat in men inte fått utbetald när företaget de arbetat för har gått i konkurs. Ersättning betalas också ut för den lön som anställda skulle ha haft under uppsäg- ningstiden samt semesterersättning. Hittills i år har antalet konkurser varit högre än på flera år. Utbe- talningarna inom lönegarantin väntas därmed också bli högre. ESV beräknar att utgifterna för lönegarantin ökar med 60 procent i år jämfört med förra året. Åren framöver väntas antalet konkurser och lönegarantiutbetalningarna återigen minska.

¹⁷ När prognosen fastställdes så var dessa medel ännu inte inlagda i något förslag till extra ändringsbudget. Till vilket anslag medlen fördelas är därmed inte känt.

3.2.4 Näringsliv (UO 24)

Utgifterna för *Näringsliv* ökar i år med 99 miljard- er kronor. Ökningen beror på förslag i ändrings- budgetar till följd av coronapandemin. Ökningen gäller nästan uteslutande 2020 varefter utgifterna för utgiftsområdet återgår till en normal nivå om ungefär 7 miljarder kronor.

Tabell 30. Utgiftsområdet Näringsliv
Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Stöd till korttidsarbete	0,0	51,4	0,4	0,4	0,4
Omställningsstöd ¹⁷	0,0	39,0	0,0	0,0	0,0
Tillfälligt stöd för hyreskost- nader för vissa företag	0,0	5,0	0,0	0,0	0,0
Kapitalinsatser i statligt ägda företag	0,2	3,8	0,0	0,0	0,0
Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9
Övriga anslag	4,1	4,3	3,9	3,7	3,4
Totalt	7,3	106,4	7,1	6,9	6,7

Källa: ESV

Stöd till företagen med anledning av corona- pandemin medför mycket höga utgifter

Ökningen för 2020 beror till stor del på förslag om ett nytt stöd för korttidspermittering. Stödet kan ges till företag som inför korttidsarbete under peri- oden 16 mars till 31 december 2020. Stödet kan be- viljas upp till 6 månader med en möjlig förlängning under ytterligare 3 månader. Stödet kan ges för en arbetstidsminskning med 20, 40, 60 eller 80 pro- cent. Arbetstidsminskning med 80 procent kan endast medges under perioden 1 maj till 31 juli 2020. Vi räknar med att i genomsnitt 590 000 per- soner korttidspermitteras i 4,5 månad. I genomsnitt permitteras personerna 63 procent av arbetstiden. Kostnaden för stödet väntas uppgå till drygt 50 miljarder kronor, men eftersom stödet är skatte- pliktigt blir nettoeffekten på de offentliga finanserna lägre.

Även ett förslag om 39 miljarder kronor för om- ställningsstöd till företagen medför att utgifterna

ökar kraftigt i år. Omställningsstödet kan sökas av företag där nettoomsättningen minskat på grund av coronapandemin. Minskningen måste vara minst 30 procent under mars och april 2020 jämfört med motsvarande period 2019. Nettoomsättningen måste ha uppgått till minst 250 000 kronor under det föregående räkenskapsåret. Stödet ges med 75 procent av det procentuella omsättningstappet, beräknat på de fasta kostnaderna för mars och april 2020.

Förslaget om 5 miljarder kronor till ett nytt tillfälligt stöd för hyreskostnader för vissa företag bidrar också till att utgifterna ökar i år. Stödet för hyreskostnaderna kan ges till hyresvärdar som ger en rabatt på den fasta delen av hyran till hyresgästerna inom vissa sektorer. Stödet kan som högst motsvara 50 procent av rabatten men högst 25 procent av den fasta delen av hyran för andra kvartalet 2020.

Övriga utgiftsområden där det sker större förändringar

Utgifterna för *Utbildning och universitetsforskning* ökar med drygt 4 miljarder kronor i år och fortsätter att öka nästa år, men i lägre takt. Utgiftsökningen beror främst på ökade anslag för bland annat barn-, ungdoms- och vuxenutbildning i de senaste budgeterna. Vårändringsbudgeten för 2020 och en extra ändringsbudget innehåller förslag på ökade anslag för fler platser inom yrkeshögskola, regional yrkesinriktad vuxenutbildning och universitet och högskolor till följd av pandemin.

Utgifterna för *Kommunikationer* ökar med 8 miljarder kronor i år, men är i princip oförändrade nästa år. På grund av coronapandemin har 5 miljarder kronor föreslagits i vårändringsbudgeten och i en extra ändringsbudget. Av dessa avser 3 miljarder kronor ökade anslag med syfte att möjliggöra för kollektivtrafiken att fungera som vanligt och med minimal trängsel, trots minskade biljettintäkter. Stödet ska administreras och betalas ut av Trafikverket. I den extra ändringsbudgeten har därtill 1 miljard kronor anvisats för underhåll

av väg- och järnväg. I de senaste budgeterna har investeringar i väg- och järnväg samt underhåll fått ökade anslag vilket bidrar till utgiftsökningen i år. Investeringarna avser bland annat Förbifart Stockholm och projekt Västlänken.

Utgifterna för utgiftsområdet *Allmänna bidrag till kommuner* ökar med 44 miljarder kronor 2020. Av dessa är 26 miljarder kronor tillfälliga i år för att stödja kommunsektorn under coronapandemin. För att stärka välfärden höjs dock de generella statsbidragen permanent med 12,5 miljarder kronor från och med nästa år. Redan tidigare hade de generella statsbidragen höjts permanent med 3,5 miljarder kronor från och med i år. Kommunerna kompenseras i år även med 7,5 miljarder kronor för minskade skatteintäkter på grund av ändrade regler gällande enskilda näringsidkaravsättningar till periodiseringsfonder. Dessutom kompenseras kommunsektorn för minskade skatteintäkter till följd av ett utökat grundavdrag för personer över 65 år. Ersättningen höjs med 4 miljarder kronor i år. Eftersom en stor del av statsbidragen är tillfälliga i år minskar statsbidragen med 24 miljarder kronor nästa år. Kompensationen för avsättningen till periodiseringsfonden har då motsatt effekt och 1,5 miljarder kronor tas då bort från statsbidragen

3.3 Utgifter som inte är takbegränsade

Statsskuldräntorna (UO 26) och Riksgäldens nettoutlåning ingår i utgifterna på statens budget, men omfattas inte av utgiftstaket.

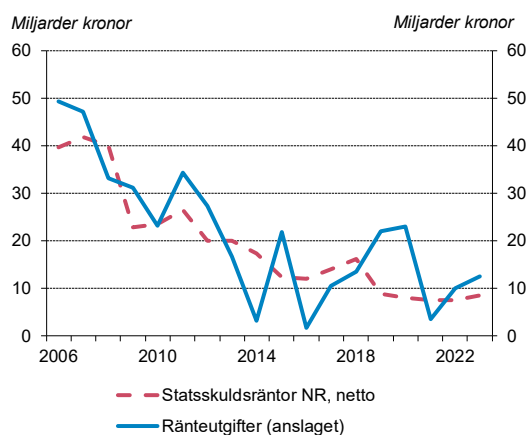
3.3.1 Statsskuldräntor (UO 26)

Det låga ränteläget innebär att utgifterna för statsskuldräntor endast ökar marginellt jämfört med förra året, trots en kraftigt stigande statsskuld. Det beror på att Riksgälden emitterar en större volym av obligationer till så kallad överkurs. Äldre obligationer som introducerades när räntenivån var högre har därmed högre kupongränta än nuvarande marknadsräntor. Som kompensation för detta betalar köparna ett högre pris (överkurs). Dessutom kommer det snabbt stigande lånebehovet inledningsvis att täckas av en större andel kortfristig

upplåning och de korta räntorna är just nu negativa. Om ränteutgifterna bara hade påverkats av ränteef-fekter hade de därför minskat i år.

Ökningen av utgifterna i år beror i stället huvudsakligen på en stor utbetalning av upplupen inflationskompensation i samband med att en realobligation förfaller. Under 2021 finns ingen motsvarande betalning, vilket medför att utgifterna sjunker igen. Dessutom kommer stora överkurser att uppstå i samband med emissionerna även nästa år. Därutöver får det låga ränteläget successivt allt större genomslag i obligationsstocken, vilket sänker ränteutgifterna. Det är en följd av att gamla lån förfaller och ersätts av nya med betydligt lägre kupongräntor. Denna effekt blir särskilt stor 2021 eftersom en betydande volym äldre lån förfaller i december i år. Det innebär att ränteutgifterna blir låga historiskt sett, trots en större statsskuld. Det är först i slutet av prognosperioden som den större skulden börjar få genomslag på ränteutgifterna.

Diagram 16. Räntor på statsskulden



Källa: Riksgälden och ESV

Utgiftsmässiga och kostnadsmässiga statsskuldräntor

Ränteanslaget är utgiftsmässigt, i stort sett kassamässigt, och kraftigt volatilt. Det påverkas i hög grad av vilken upplåningsteknik Riksgälden använder och av valutakursförändringar. Det uppstår ofta stora kursdifferenser vid emission och vid Riksgäldens uppköp av egna obligationer samt valutakursdifferenser. Det finns därför ett behov av att jämföra anslagets volatila utgifter med en underliggande räntebelastning, ett kostnadsmässigt räntebegrepp som visar statsskuldräntorna avseende ett visst år (periodiserade till rätt år) exklusive kurseffekter.

Statsskuldräntor NR, netto visar hur statens finansiella sparande enligt nationalräkenskaperna påverkas av statsskuldräntorna. De avser ett visst år och exkluderar kurseffekter och även swappar (skuldbytesavtal). Detta kostnadsmässiga begrepp är liksom ränteanslaget netto redovisat med avseende på räntorna på Riksgäldens nettoutlåning. På anslaget redovisas ränteinkomsterna från utlåningen som inkomster, vilket eliminerar de ränteutgifter som följer av den högre skuld som utlåningen medför. (Vice versa gäller för inlåningen.) I NR redovisas räntorna brutto, dvs. räntekostnader och ränteintäkter var för sig. I det kostnadsmässiga begreppet slås de ihop och redovisas netto för att bli jämförbara med ränteanslaget. I NR ingår även vissa andra räntor, både ränteinkomster och ränteutgifter, som påverkar sparandet.

Sammanfattningsvis visar alltså ränteanslaget hur statsskuldräntorna påverkar budgetsaldot medan Statsskuldräntor NR, netto visar hur de påverkar sparandet. Båda är nettobegrepp och anpassade efter respektive saldo.

3.3.2 Riksgäldens nettoutlåning

Riksgäldskontorets nettoutlåning är en post på budgetens utgiftssida som har stor betydelse för budgetsaldot. Posten ligger utanför de 27 utgiftsområdena och omfattas inte av utgiftstaket. Den utgörs av nettot av ut- och inbetalningar i Statens internbank, det vill säga förändringen av alla lån och kontobehållningar. Nettoutlåningen innehåller både löpande statliga betalningar och tillfälliga poster. De senare beslutas ofta med kort varsel och är därför svårprognostiserade.

Riksgäldens nettoutlåning påverkar budgetsaldot och statsskulden fullt ut med de kassamässiga beloppen. Det finansiella sparandet påverkas av vissa delar av nettoutlåningen.

De senaste åren har nettoutlåningen i hög grad påverkats av Riksbankens lån för att stärka valutareserven och nya regler för resolutionsavgiften.

Förra året medförde Riksbankens beslut om att minska valutareservens storlek att nettoutlåningen tillfälligt minskade kraftigt. I år leder Riksbankens lån åter till en positiv post på nettoutlåningen och utgör tillsammans med utlåning till CSN och AB Svensk Exportkredit de största posterna.

Tabell 31. Riksbankens nettoutlåning
Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Lån till Riksbanken	-67	8	7	-2	3
CSN, studielån	7	9	11	11	10
Infrastrukturlån Trafikverket	0	4	7	4	3
Resolutionsavgiften	-6	-3	-3	-4	-4
AB Svensk Exportkredit	0	10	0	-10	0
Övrigt	-1	3	-1	-2	-2
Totalt	-67	31	20	-3	11

Källa: RGK och ESV

Kronförsvagning ökar Riksbankens lån

Förra året minskade Riksbankslånet med nästan 70 miljarder kronor då Riksbanken beslutade att minska valutaservens storlek genom att inte refinansiera de lån som förföll i maj, juli och oktober. I år och åren framöver räknar ESV med att de lån som förfaller refinansieras. De senaste årens kronförsvagning gör att de lån som refinansieras i år och nästa år ökar mätt i svenska kronor och därmed ger en ökad nettoutlåning. För 2022 däremot, räknar ESV med att de lån som då förfaller ger en minskad nettoutlåning då kronkursen beräknas vara starkare än när lånen togs. I slutet av prognosperioden blir posten för Riksbankslånen på nettoutlåningen åter positiv.

Studielånen ökar

Studielån från CSN finansieras med lån som tas upp i Riksgälden. Dessa lån ökar till följd av satsningar på utbildningsområdet i de senaste budgetarna. Förslag till utbildningsplatser i samband

med coronapandemin ökar lånen ytterligare. Den låga räntenivån innebär dock att ökningstakten begränsas.

Förbifart Stockholm ökar infrastrukturellånen

Trafikverket tar lån i Riksgälden för vissa infrastrukturinvesteringar. Lånen ökar 2020-2021, framför allt på grund av vägprojektet Förbifart Stockholm. Dessa lån ska återbetalas med framtida inkomster av trängselskatt.

Resolutionsavgiften påverkas av sänkta avgifter

Resolutionsavgiften tas ut för banker och andra kreditinstitut¹⁸ till dess att resolutionsreserven når en målnivå om 3 procent av de garanterade insättningarna. Den nya lagen som infördes den 1 januari 2018 innebar att avgiften sänktes både förra året och i år. Det gör att avgiftsinkomsterna blir lägre i år jämfört med förra året.

AB Svensk Exportkredits lån i Riksgälden ökar nettoutlåningen i år

För att möta exportindustrins ökade efterfrågan på krediter i och med coronapandemin har bland annat AB Svensk Exportkredits kreditram utökats från 125 miljarder kronor till 200 miljarder kronor. Efter beslutet har Svensk Exportkredit lånat upp 10 miljarder kronor hos Riksgälden, vilket ökar nettoutlåningen. Lånet löper ut 2022 och nettoutlåningen beräknas då minska med samma belopp.

¹⁸ Samt vissa värdepappersbolag och EES-filialer med tillstånd att bedriva verksamhet i Sverige.

4 Finansiellt sparande och budgetsaldo

Coronakrisen leder till att det blir stora underskott i de offentliga finanserna i år och nästa år. Det är framför allt i staten det blir ett stort underskott på grund av minskade inkomster och ökade utgifter. Kommunsektorn visar underskott hela perioden till följd av en svag ökning av inkomsterna och höga investeringar. Även i ålderspensionssystemet blir det underskott eftersom inkomsterna ökar svagt till följd av coronakrisen.

4.1 Offentliga sektorns finansiella sparande

Minskade skatteintäkter i spåren av coronakrisen och ökade utgifter för att mildra effekterna av pandemin leder till stora underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande. I år uppgår underskottet till 311 miljarder kronor, motsvarande 6,5 procent av BNP. Det är främst i staten som underskotten upptår. I kommunsektorn blir underskottet 40 miljarder kronor mindre i år än förra året trots en mycket svag ökning av skatteintäkterna. Det beror på att kommunsektorns inkomster sammanlagt ökar mycket eftersom statsbidragen höjs markant. Men konsumtionsutgifterna antas inte öka i lika stor utsträckning. Anledningen till det är att kommunerna och regionerna i så fall skulle behöva minska konsumtionen kraftigt nästa år för att klara balanskravet, givet att inte statsbidragen eller den kommunala skattesatsen höjs. Dessutom minskar investeringarna något jämfört med förra året då de låg på en mycket hög nivå. Det bidrar också till att underskottet blir mindre. I ålderspensionssystemet blir det ett litet underskott i år då inkomsterna sjunker något till följd av coronapandemin.

Nästa år är underskottet i offentlig sektor fortfarande stort, om än betydligt mindre än i år. Det är i staten som underskottet blir avsevärt mindre. Det beror främst på att flertalet av de åtgärder som satts in för att mildra effekterna av coronapandemin är tillfälliga och bara betalas ut i år. Återhämtningen i ekonomin bidrar också till att förbättra sparandet.

I kommunsektorn blir däremot underskottet större nästa år. Inkomsterna minskar då eftersom bara en liten del av de statsbidrag som kommunsektorn tilldelats under våren är permanenta. Samtidigt är skatteintäkterna fortfarande förhållandevis låga. Konsumtionsutgifterna antas minska för att sektorn ska klara balanskravet men resultatet försämras ändå.

Åren 2022 och 2023 förstärks sparandet ytterligare och når återigen ett överskott 2023 till följd av att återhämtningen i ekonomin fortsätter. Förstärkningen av sparandet i offentlig sektor 2022 och 2023 beror också på att utgångspunkten för ESV:s beräkningar är de förslag och aviseringar som regeringen hittills har presenterat. Se metodrutan i början av rapporten om de principer och metoder som ESV tillämpar i beräkningarna.

Inkomsterna sjunker

Den offentliga sektorns inkomster består i huvudsak av inkomster från skatt på arbete, kapital och konsumtion. Dessa inkomster utgjorde nästan 90 procent av de totala inkomsterna 2018. I frånvaro av ändrade skatteregler utvecklas dessa inkomster normalt i takt med BNP. Det förklaras av att de viktigaste skattebaserna, lönesumman och konsumtionen i stort sett följer utvecklingen i ekonomin som helhet.

Den offentliga sektorns inkomster minskar med 114 miljarder kronor i år som en följd av att aktiviteten i ekonomin har avstannat till följd av pandemin. Såväl skatt på arbete, kapital som konsumtion minskar. Skatteintäkterna sjunker som andel av BNP, främst till följd av nedsättningen av arbetsgivaravgifter, att hushållens kapitalvinster blir betydligt lägre än förra året och att bolagsskatterna minskar kraftigt. Samtidigt ligger offentliga sektorns kapitalinkomster kvar på ungefär samma nivå som förra året och övriga inkomster ökar. Det innebär att de stiger som andel av BNP. Totalt sett är därmed offentliga sektorns inkomster i stort sett oförändrade i förhållande till BNP.

Nästa år ökar inkomsterna men de sjunker som andel av BNP. Då minskar kapitalinkomsterna och

övriga inkomster relativt mycket eftersom effekterna av coronapandemin slår igenom med viss eftersläpning. Under resten av prognosperioden beräknas inkomstandelen i stort sett vara oförändrad. Eftersom ESV:s utgångspunkt för beräkningarna är att det inte sker några regeländringar under den perioden ökar inkomsterna i takt med BNP.

Tabell 32. Inkomster och utgifter i offentlig sektor
Miljarder kronor om inget annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomster	2 438	2 324	2 461	2 598	2 700
Procent av BNP	48,6	48,7	48,4	48,3	48,2
Skatter och avgifter	2 140	2 009	2 146	2 270	2 358
Procent av BNP	42,6	42,1	42,2	42,2	42,1
Kapitalinkomster	79	78	70	72	75
Övriga inkomster	219	236	245	256	267
Utgifter	2 424	2 635	2 567	2 625	2 684
Procent av BNP	48,3	55,2	50,5	48,8	47,9
Transfereringar och subventioner	847	1004	916	923	936
varav hushåll	665	706	705	709	718
Konsumtion	1 303	1 357	1 367	1 411	1 448
Investeringar	247	247	254	261	268
Ränteutgifter	20	19	21	20	21
Övriga utgifter	7	8	9	10	11
Finansiellt sparande offentlig sektor	15	-311	-106	-27	16
Procent av BNP	0,3	-6,5	-2,1	-0,5	0,3
Staten	63	-286	-54	18	63
Kommunsektorn	-55	-18	-42	-41	-43
Alderspensions-systemet	6	-8	-10	-3	-4

Källa: SCB och ESV

Utgifterna stiger kraftigt

Den offentliga sektorns utgifter består näsan uteslutande av konsumtion, transfereringar och investeringar. Utgifterna har inte samma koppling till svängningar i ekonomin som inkomsterna. Vid normal tillväxt utan konjunkturella störningar och med oförändrad politik kan de offentliga utgifterna väntas öka långsammare än ekonomin i sin helhet.

Utgifterna ökar kraftigt i år till följd av alla åtgärder som vidtagits i samband med coronapandemin. Därmed stiger utgiftskvoten, den offentliga sektorns utgifter som andel av BNP, till 55 procent av BNP. Det är främst transfereringarna och konsum-

tionen som ökar medan investeringarna är oförändrade. Transfereringarna stiger till både hushåll och företag. De kommande åren minskar kvoten igen men det är först 2023 som den ligger under 2019 års nivå trots att prognosen bygger på oförändrad finanspolitik. Det bidrar till att kvoten sjunker på sikt. Men högre utgifter för bland annat arbetslöshet gör att kvoten ligger kvar på en hög nivå de närmaste åren.

4.2 Sparandet i staten

Största underskottet i staten på över 25 år

Det finansiella sparandet i staten beräknas visa ett underskott på 286 miljarder kronor i år. Det är det största underskottet på över 25 år. Jämfört med förra året försvagas sparandet med nästan 350 miljarder kronor, eller 7,2 procent av BNP. Det förklaras främst av minskade skatteintäkter och högre utgifter som en följd av coronapandemin. Även nästa år visar sparandet i staten ett relativt stort underskott, men därefter blir det åter överskott.

Corona får stora effekter på statens sparande

I år minskar statens inkomster kraftigt, framför allt skatt på arbete och skatt på kapital. Inkomsterna dämpas också av åtgärder till följd av coronapandemin.

Att skatt på arbete minskar är ytterst ovanligt. Normalt brukar skatt på arbete öka även i konjunkturedgångar. Men färre antal arbetade timmar och en dämpad löneökningstakt gör att utbetalda löner minskar i år. Det får till följd att även skatteinkomsterna minskar.

Kapitalskatterna är de mest konjunkturkänsliga av alla skatterna och de minskar i år med nästan 70 miljarder kronor, vilket motsvarar en fjärdedel av inkomsterna. Lägre kapitalvinster och aktieutdelningar för hushållen och sämre resultat för många företag som ett resultat av coronapandemin är de främsta förklaringarna.

Samtidigt ökar utgifterna kraftigt på grund av förslag i vårändringsbudgeten och de många extra ändringsbudgetar som kommit under våren. Med de förslag som hittills har kommit ökar utgifterna med 211 miljarder kronor jämfört med förra året.

Nästa år sjunker utgifterna då många av de tillfälliga åtgärderna upphör.

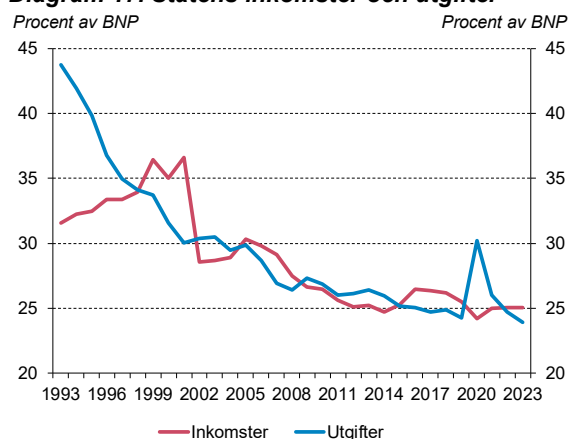
Tabell 33. Inkomster och utgifter i staten

Miljarder kronor om inget annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomster	1 281	1 155	1 268	1 348	1 403
Procent av BNP	25,5	24,2	25,0	25,0	25,1
Skatter och sociala avgifter	1 115	975	1 090	1 164	1 211
Kapitalinkomster	22,2	20,4	21,5	21,6	21,6
Transfereringar	29	31	25	24	27
Tillräknade inkomster	136	149	153	159	165
Utgifter	1 218	1 441	1 322	1 330	1 340
Procent av BNP	24,3	30,2	26,0	24,7	23,9
Transfereringar och subventioner	751	955	824	822	822
Räntor	16	14	13	11	12
Konsumtionsutgifter	331	346	354	365	371
Investeringar (inkl. lager)	113	119	124	126	128
Anskaffning minus avyttring mark m.m.	1	1	1	1	1
Övrigt	7	7	7	7	7
Finansiellt sparande	63	-286	-54	18	63
Procent av BNP	1,3	-6,0	-1,1	0,3	1,1

Källa: SCB och ESV

Diagram 17. Statens inkomster och utgifter



Källa: SCB och ESV

Anm.: Statens inkomster var tillfälligt höga 1999–2001 till följd av överföringar från ålderspensionssystemet, vilka gjordes i samband med omläggningen av pensionssystemet. Därmed sjönk inkomstkvoten kraftigt 2002 när dessa tillfälliga effekter försvann.

Stora engångseffekter påverkar budgetsaldot

I år visar statens budget ett underskott på hela 396 miljarder kronor. Det beror till övervägande del på de olika åtgärder som införts för att lindra effekterna av coronapandemin. Därutöver minskar kapitalplaceringarna på skattekontot.

Tabell 34. Statens budget i sammandrag

Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Totala inkomster	1 056	866	1 075	1 132	1 153
Skatteintäkter	1 117	979	1 094	1 169	1 216
Periodiseringar	-7,8	-69	31	17	-9
Varav placeringar på skattekontot	-5	-30	-20	-6	0
Skatteinkomster	1 109	910	1 125	1 185	1 207
Övriga inkomster	-54	-43	-50	-53	-54
varav förs. egendom	0	0	0	0	0
Totala utgifter	944	1 262	1 096	1 086	1 100
Utg.omr. exkl. räntor	991	1 208	1 072	1 078	1 076
Statsskuldräntor	22	23	4	10	13
Kassamässig korriger.	-2	0	0	0	0
RGK:s nettoutlåning	-67	31	20	-3	11
Budgetsaldo	112	-396	-21	47	53

Källa: ESV

Tabell 35. Stora tillfälliga effekter på budgetsaldot

Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Krisåtgärder till följd av corona		-208	48	11	2
Lån till Riksbanken	67	-8	-7	2	-3
varav återbetalning	69				
Kapitalplaceringar på skattekontot	-5	-30	-20	-6	
Övrigt	2	-4	0	1	1
Totala engångseffekter	65	-249	21	8	-1

Källa: ESV

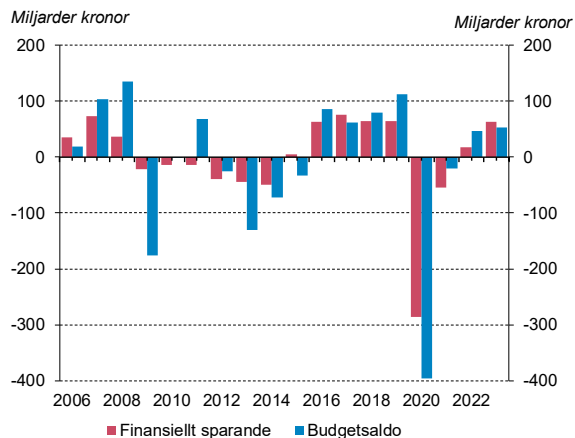
Nästa år blir underskottet i budgetsaldot hela 375 miljarder kronor mindre. Det beror främst på att de tillfälliga åtgärderna upphör samtidigt som det sker en rekyl i BNP-tillväxten.

Stora skillnader mellan budgetsaldot och det finansiella sparandet

Det är ibland stora skillnader mellan statens finansiella sparande – det saldo mellan inkomster och utgifter som definieras av nationalräkenskaperna

och som är det mått som överskottsmålet avser – och saldod på statens budget. Det senare motsvarar statens lånebehov med omvänt tecken.

Diagram 18. Statens finansiella sparande och budgetsaldo



Källa: SCB, RGK och ESV

Två saldomått för staten

Statens finansiella sparande är skillnaden mellan inkomster och utgifter som de definieras i nationalräkenskaperna. Ett annat mått är det saldo som definieras i statens budget, budgetsaldot, vilket motsvarar statens lånebehov. Ofta är det stora skillnader mellan dessa två saldomått, se diagram ovan. Skillnaderna mellan de två saldobegreppen, *finansiellt sparande* och *budgetsaldo*, beror på olika avgränsningar, men även på olika sätt att periodisera utgifter och inkomster, se tabell XX. Budgetsaldot stärks – till skillnad från sparandet – av inkomster vid aktieförsäljning, till exempel 2008 då staten sålde aktierna i Vin & Sprit och Vasakronan. Budgetsaldot försvagas – till skillnad från sparandet – när staten lånar ut medel, exempelvis till Riksbanken 2009 och 2013. På motsvarande sätt stärks det vid återbetalning av lån. I det finansiella sparandet hänförs skatter och räntor till de år de avser, medan de på den statliga budgeten redovisas "kassamässigt", det vill säga utifrån de år som de betalas.

Skillnaderna beror på olika avgränsningar i saldobegreppen, men även på olika sätt att periodisera utgifter och inkomster. I år uppgår skillnaden mellan budgetsaldot och det finansiella sparandet till 110 miljarder kronor. Budgetsaldot visar ett större underskott än det finansiella sparandet. Skillnaden mellan de två måtten förklaras framför allt av stora

skatteperiodiseringar. Det är bland annat ett resultat av tillfälliga möjligheter till anstånd med skatteinbetalningarna och minskade kapitalplaceringar på skattekontot. Nästa år är det i stället ett mindre underskott i budgetsaldot än i det finansiella sparandet. Det är till stor del en effekt av att skatteperiodiseringar får motsatt effekt när de uppskjutna skatteinbetalningarna från i år betalas in.

Tabell 36. Bro mellan statens budgetsaldo och statens finansiella sparande

Miljarder kronor

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Budgetens saldo	80	112	-396	-21	47	53
Avgränsningar	10	-60	36	4	-14	2
Periodiseringar	-24	14	74	-37	-15	9
Övrigt	-1	-1	0	0	0	0
Finansiellt sparande	65	65	-285,6	-54,1	17,6	63,3

Källa: ESV

4.3 Sparandet i kommunsektorn

Fortsatt underskott för kommunsektorn

Även för kommunsektorn får coronapandemin stora effekter. Skatteintäkterna ökar endast svagt¹⁹. Samtidigt höjs statsbidragen kraftigt. Det innebär att konsumtionen kan öka. Konsumtionsutgifterna ökar dock inte lika mycket som inkomsterna. Efter som investeringarna samtidigt minskar förbättras sparandet med 40 miljarder kronor i år jämfört med förra året. Sektorn redovisar ett underskott på 18 miljarder kronor, motsvarande 0,4 procent av BNP.

Nästa år ökar skatteintäkterna, men de ligger kvar på en relativt låg nivå. Samtidigt minskar statsbidragen då de flesta av de tillfälliga stöden upphör. Totalt sett minskar därför inkomsterna. Trots att konsumtionen antas minska kraftigt ökar ändå underskottet, till drygt 40 miljarder kronor. Resten av prognosperioden ligger underskottet kvar på ungefär samma nivå.

Trots underskotten i det finansiella sparandet antas kommunsektorn klara balanskravet alla år.

¹⁹ Att skatteintäkterna ökar trots att lönesumman minskar beror på att en av krisåtgärderna, ökad avsättning till periodiseringsfond, minskar

de kommunala skatteintäkterna för 2019 och ökar intäkterna i år och följande år. Se också avsnitt om direkt skatt på arbete på sidan 17.

Det beror på att målet utvärderas utifrån kommunsektorns resultat där investeringarna inte ingår, bara avskrivningarna. Investeringarna ligger kvar på en hög nivå även om de minskar i år. Det förklarar den stora skillnaden mellan sparandet och resultatet.

Skatteintäkterna ökar svagt

Skatteintäkterna ökar svagt i år. Färre antal arbetade timmar i ekonomin och en dämpad löneökningstakt gör att lönesumman minskar och skatt på arbete ökar svagt¹. Samtidigt ökar de skattepliktiga transfereringarna mycket. Dessutom påverkas kommunernas skatteintäkter av ökade möjligheter till avsättning i periodiseringsfonder, se inkomstkapitlet.

Nästa år ökar skatteintäkterna starkare, men de är fortfarande på en förhållandevis låg nivå. Även åren därefter ökar de mycket när återhämtningen i ekonomin fortsätter och sysselsättningen stiger.

Den genomsnittliga skattesatsen i sektorn har höjts med 9 öre i år, vilket i viss mån motverkar dämpningen i ökningen av intäkterna. Kommande år antas skattesatsen vara oförändrad (se Beräkningsmetod för kommunsektorn).²⁰

Statsbidragen höjs kraftigt i år

I år ökar statsbidragen till sektorn med 58 miljarder kronor. Av dessa är en stor del tillfälliga bidrag i år för att täcka ökade kostnader på grund av coronapandemin. Dessutom kompenseras kommunsektorn för höjt grundavdrag för pensionärer som minskar skatteintäkterna samt för ökade möjligheter till avsättning till periodiseringsfonder. De migrationsrelaterade statsbidragen fortsätter dock att minska i år, då antalet kommunmottagna minskar.²¹

Nästa år blir statsbidragen ungefär 40 miljarder kronor lägre än i år. Det beror på att många av de stöd som ges på grund av coronakrisen är tillfälliga och endast betalas ut i år. De generella statsbidragen höjs dock permanent med 12,5 miljarder kronor

från och med nästa år. De migrationsrelaterade statsbidragen minskar även nästa år.

Beräkningsmetod för kommunsektorn

På kort sikt gör vi en bedömning av den mest troliga utvecklingen av konsumtionsutgifter, sysselsättning, investeringar med mera i kommunsektorn. På längre sikt görs prognosen under antagandet att kommunsektorn klarar balanskravet. Det innebär att inkomsterna styr utgifterna, med undantag för investeringsutgifter eftersom det endast är avskrivningarna som direkt påverkar resultatet. ESV:s prognoser baseras på gällande regelverk, förslag och aviseringar i propositioner samt tydliga och beräkningsbara beslut. På längre sikt hålls därför statsbidragen nominellt oförändrade. Detta medför med tiden en urholkning av statsbidragens reala värde, det vill säga hur mycket kommunal verksamhet som dessa inkomster kan bekosta.

Ökade behov utifrån den demografiska utvecklingen beaktas således inte i den beräknade konsumtionsvolymen i slutet av prognosperioden (2021-2023).

Tabell 37. Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomster	1 140	1 212	1 199	1 240	1 275
Inkomstskatt	740	751	766	801	830
Fastighetsavgift	19	19	20	21	21
Statsbidrag exkl moms	204	262	223	220	218
Kapitalinkomster	13	12	15	16	15
Övriga inkomster	164	168	175	183	191
Utgifter	1 194	1 230	1 240	1 281	1 318
Konsumtionsutgifter	969	1 007	1 009	1 042	1 073
Volymförändring ¹	0,9	0,3	-3,1	0,5	0,6
Investeringar	134	128	130	135	140
Transfereringar	88	89	92	93	94
därav till hushåll	45	48	50	50	50
Kapitalutgifter	7	8	10	12	12
Övriga utgifter	-3	-2	-2	-2	-2
Finansiellt sparande	-55	-18	-42	-41	-43
Procent av BNP	-1,1	-0,4	-0,8	-0,8	-0,8

Källa: SCB och ESV

¹Kalenderkorrigerade termer.

²⁰ Några kommuner har redan nu beslutat om skattehöjningar till nästa år. Det finns dock inget sammanställt underlag för alla kommuner och ESV avvaktar därför med att ta in skattehöjningarna i prognosen.

²¹ För mer detaljerad information om de generella statsbidragen, se avsnittet om allmänna bidrag till kommunerna i kapitlet *Utgifter på statens budget*.

Den demografiska utvecklingen ökar behovet av välfärdstjänster och investeringar

Kommunsektorns utgifter består till 80 procent av konsumtion, främst utgifter för skola, vård och omsorg. Konsumtionsökningen drivs främst av den demografiska utvecklingen där behoven fortsätter att öka i relativt snabb takt under prognosperioden. Det är en följd av att andelen yngre och äldre i befolkningen ökar och båda dessa grupper kräver mer resurser än genomsnittet. I år bidrar även ett ökat vårdbehov relaterat till coronapandemin till att höja konsumtionen. Samtidigt minskar utgifterna kopplade till migration och integration vilket dämpar konsumtionsökningen.

Nästa år minskar inkomsterna eftersom skatteintäkterna fortsätter att öka svagt samtidigt som statsbidragen minskar kraftigt. Enligt våra beräkningar kompenseras inte kommunsektorn fullt ut för den svaga ökningen av skatteintäkterna till följd av coronakrisen. Därmed antas kommunsektorn minska konsumtionen. Det blir därför svårt att möta de demografiska behoven om inte statsbidragen höjs eller sektorn ändrar skatteutdebiteringen.

Utgifterna för ekonomiskt bistånd påverkas i år av att arbetslösheten ökar på grund av pandemin. De senaste 10 åren har ekonomiskt bistånd endast ökat med 1,5 procent per år i genomsnitt. I år räknar vi med en ökning strax under 20 procent. Även nästa år räknar vi med en ökning, men långsammare än i år.

En växande befolkning bidrar även till att investeringsbehoven fortsatt är stora. Behov av modernisering av lokaler och utökad kollektivtrafik bidrar också. I år minskar dock investeringarna även om de ligger kvar på en hög nivå. Coronapandemin gör det svårare för kommunsektorn att genomföra planerade investeringar och sätter också ökad press på att prioritera mellan olika investeringar.

Investeringarna styrs inte direkt av inkomsterna eftersom kommunerna i hög grad lånar till investeringar, delvis till följd av att de låga räntorna gör det fördelaktigt att låna. Investeringarna påverkar inte heller direkt resultatet som kommunernas balanskrav utgår från. Därmed kan de fortsätta ligga på en hög nivå kommande år, även om inkomsterna ökar svagt. Resultatet påverkas däremot av avskrivningarna av investeringarna, som ökar

snabbare när investeringarna är stora. På längre sikt kommer därför kommunsektorns möjligheter att bibehålla en hög investeringsnivå att begränsas av allt högre avskrivningar.

Tabell 38. Nyckeltal inom kommunal konsumtion
Procentuell förändring om inget annat anges

	Nivå ¹					
	2019	2019	2020	2021	2022	2023
Konsumtion fp	969	0,9	0,3	-3,1	0,5	0,6
Sysselsatta	1 198	0,5	-1,5	-3,4	1,0	0,7
Medelarbetstid		-0,6	-2,5	-3,3	1,0	0,7
Arbetade timmar	1 804	0,9	0,9	0,1	0,0	0,0
Produktivitet		0,3	-1,6	-3,3	0,9	0,7
Förädlingsvärde fp	636	1,5	0,1	0,2	0,5	1,0
Förbrukning fp	311	2,1	6,3	-4,5	-1,0	-0,2
Sociala naturaförmåner fp	163	0,9	0,3	-3,1	0,5	0,6
Konsumtion lp	969	5,1	3,8	3,1	2,3	2,3

Källa: SCB och ESV

Anm. Värdena i fasta priser är kalenderkorrigerade.

¹ Miljarder kronor resp. tusental (sysselsatta och arbetade timmar).

Tabell 39. Bro mellan kommunsektorns finansiella sparande och resultat
Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Finansiellt sparande	-55	-18	-42	-41	-43
Netto, investeringsrelaterade poster	55	51	49	50	51
Netto, korrigerig av skatter och statsbidrag	12	0	0	0	0
Netto, korrigerig av finansiella poster	10	-1	-1	-1	-2
Övrigt	9	1	-0	1	2
Resultatet	32	25	5	5	5
<i>Andel av skatter och bidrag, procent</i>	3,1	2,3	0,4	0,5	0,5

Källa: SCB och ESV

Anm.: Korrigeringsposterna beror på skilda redovisningsprinciper. Investeringsrelaterade poster inkluderar utgifter för årets investeringar, investeringsbidrag, köp och försäljning av mark och fastigheter samt avskrivningar. Korrigeringar av skatter och statsbidrag beror på periodiseringar och tidsmässiga avgränsningar. Korrigerig av finansiella poster beror på skilda avgränsningar gällande finansiella intäkter och kostnader samt utdelningar. Övrigt inkluderar bland annat korrigerig av statlig medfinansiering av infrastruktur, korrigerig av pensioner samt semesterlöneskuld.

Resultatet för kommunsektorn försvagas

Kommunsektorns redovisade resultat blir 25 miljarder kronor i år, vilket motsvarar 2,3 procent som andel av skatter och bidrag. Det är en försämring

från förra året då resultatet var 3,1 procent. Genomsnittet för de senaste tio åren är 2,1 procent. Nästa år blir resultatet betydligt lägre, endast 5 miljarder kronor.

Resultatet är betydligt högre än det finansiella sparandet under hela prognosperioden. Den enskilt största skillnaden mellan det finansiella sparandet och resultatet är investeringsutgifterna. De påverkar det finansiella sparandet när de betalas, medan resultatet påverkas under en betydligt längre period, genom avskrivningar. Eftersom investeringarna minskar i år blir gapet mellan det finansiella sparandet och resultatet mindre.

4.4 Sparandet i ålderspensionssystemet

Underskott samtliga år

Ett överskott i det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet vänds till ett underskott i år. Det beror främst på att inkomsterna från socialförsäkringsavgifter minskar till följd av coronapandemin. Dessutom minskar kapitalinkomsterna till följd av lägre ränteintäkter. Samtidigt ökar utgifterna relativt mycket i år. Nästa år är inkomsterna i stort sett oförändrade samtidigt som utgifterna stiger mer måttligt. Underskottet blir då något större än i år men åren därefter minskar underskottet.

Tabell 40. Inkomster och utgifter i ålderspensionssystemet

Miljarder kronor om inget annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomster	327	325	326	343	355
Socialförsäkringsavgifter	266	263	269	283	295
Statliga ålderspensionsavgifter	22	24	24	25	24
Räntor, utdelningar m.m.	39	38	33	35	36
Utgifter	320	333	337	346	359
Pensioner	315	327	330	339	351
Övriga utgifter	5	6	7	7	8
Finansiellt sparande	6	-8	-10	-3	-4
<i>Procent av BNP</i>	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1

Källa: SCB och ESV

Pensionsutgifterna stiger årligen på grund av att antalet pensionärer ökar samtidigt som genomsnittspensionerna stiger. Det senare är en följd av att nytillkommande pensionärer i genomsnitt har högre intjänade pensionsrätter än äldre. Dessutom påverkas utgifterna av att utbetalda pensioner följsamhetsindexeras varje år med snittinkomsterna i ekonomin bland personer i åldrarna 16–64 år.²² Inkomstindex ökar relativt mycket i år, men de kommande åren är utvecklingen betydligt svagare vilket ger en måttligare ökning av pensionsutgifterna. Det bidrar till att dämpa underskottet i det finansiella sparandet.

²² Följsamhetsindexeringen innebär att den årliga förändringen av pensionerna motsvarar den procentuella förändringen av inkomstindex med avdrag för den så kallade normen på 1,6 procent. Avdraget motsvarar ett förskott som räknas in när pensionen beräknas första

gången. Förskottet ingår i pensionen som en antagen inkomstutveckling.

5 Den offentliga skulden

Den pågående krisen och de åtgärder som satts in för att lindra den, medför att Maastrichtskulden stiger till 46 procent av BNP i år. I takt med att ekonomin återhämtar sig börjar den åter sjunka som andel av BNP nästa år. Den konsoliderade statsskulden uppvisar samma mönster och stiger med 9 procentenheter till 30 procent av BNP i år. I ett internationellt perspektiv är Sveriges offentliga skuld dock fortfarande låg.

5.1 Maastrichtskulden

Efter att ha fallit i fem år i rad, stiger den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) nu snabbt. I år stiger den med drygt 10 procentenheter till 46 procent som andel av BNP. Nästa år fortsätter den att öka i nivå, men tack vare en återhämtning i tillväxten så börjar skulden åter att sjunka i förhållande till BNP.

Tabell 41. Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden)

Miljarder kronor om inget annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
Statens skuld	1 192	1 582	1 566	1 499	1 433
Kommunsektorns skuld	594	611	643	675	708
AP-fondernas statspapper	-21	-21	-21	-21	-21
Offentliga sektorns kons. bruttoskuld	1 765	2 173	2 189	2 153	2 120
Procent av BNP	35,2	45,5	43,1	40,0	37,9

Källa: SCB och ESV

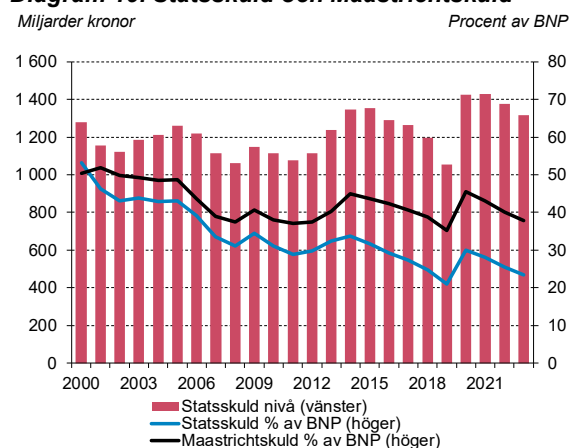
Anm. Statens del av Maastrichtskulden skiljer sig definitionsmässigt från statsskulden, se faktaruta i slutet av avsnittet.

Maastrichtskulden utgörs till största delen av statens skuld och till en mindre del, cirka en tredjedel, av kommunsektorns skuld. Maastrichtskulden har minskat kraftigt sedan mitten av 1990-talet, med undantag för vissa tillfälliga uppgångar²³. Kommunernas del av Maastrichtskulden låg fram till 2010 relativt stabilt kring 6 procent av BNP.

²³ År 2009 och 2013 till följd av Riksbankens lån i Riksgälden och 2014 främst till följd av ändrade placeringsregler för några obligationsförvaltande statliga myndigheter.

Därefter har nivån stigit successivt, bland annat till följd av stora investeringar i kommunsektorn. I slutet av året beräknas kommunernas andel av skulden motsvara 13 procent av BNP. Den pågående pandemin får relativt liten påverkan på kommunernas skuld. Dels är det staten som står för kostnaden för krisåtgärderna, dels medför pandemin att kommunernas investeringstakt tillfälligt avtar.

Diagram 19. Statsskuld och Maastrichtskuld



Källa: SCB och ESV

Sverige har fortfarande lägre skuld än många EU-länder

Trots den stora ökningen i år, är Sveriges Maastrichtskuld fortfarande betydligt lägre än EU-kravet som innebär att skulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Endast fem länder har en lägre skuldkvot än Sverige i slutet av förra året.²⁴ Den genomsnittliga skulden för alla EU-länder var 78 procent av BNP. Genomsnittet har sjunkit något de senaste åren, från som högst 88 procent av BNP 2014. Den pågående pandemin kommer dock att innebära att den genomsnittliga skuldkvoten stiger igen.

²⁴ Estland, Luxemburg, Bulgarien, Tjeckien, och Danmark.

5.2 Statsskulden

Den konsoliderade statsskulden minskade med hela 143 miljarder kronor förra året. Det beror till stor del på en positiv engångseffekt till följd av minskade riksbankslån. I år stiger skulden i stället kraftigt till följd av den mycket svaga konjunktur- en. Skuldökningen beror till stor del på att engångs- effekter i form av temporära krisåtgärder och mins- kande kapitalplaceringar på skattekontot försvagar saldot i år och nästa år. Därefter sjunker stats- skulden igen när budgetsaldot successivt stärks.²⁵

Skuldökningen motverkas något av att skulddis- positioner sänker skulden i år. I begreppet skulddis- positioner m.m. ryms främst tillgångarna i Riks- gäldens likviditetsförvaltning, förändring av orea- liserade valutakursdifferenser, affärs- och likvid- dagsjusteringar samt upplupen inflationskompens- ation.

Tabell 42. Statsskuldens förändring och nivå
Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Statsskuldens förändring	-143	372	3	-54	-59
<i>varav till följd av:</i>					
Budgetsaldot (omvänt tecken)	-112	396	21	-47	-53
Orealiserade valutakursdifferenser	-1	2	-20	-8	-10
Riksgäldens förvaltningstillgångar	-20	2	0	0	0
Övriga skulddispositioner. m.m.	-11	-28	2	0	3
Konsoliderad statsskuld vid årets utgång	1 054	1 426	1 430	1 376	1 317
<i>procent av BNP</i>	<i>21,0</i>	<i>29,9</i>	<i>28,1</i>	<i>25,6</i>	<i>23,5</i>

Källa: Riksgälden, SCB och ESV

Skuldkvoten stiger kraftigt i år

Skuldkvoten, det vill säga statsskulden i relation till BNP, låg som högst på 74 procent efter de stats- finansiella problemen i början av 1990-talet. Där- efter har skuldkvoten successivt sjunkit, med und- antag för några tillfälliga uppgångar, främst till följd av Riksbankens lån i Riksgälden. I slutet av förra året uppgick kvoten till 21 procent. I år stiger kvoten med 9 procentenheter till följd av det stora

²⁵ ESV:s prognosmetod innebär vanligen en allt större "automatisk budgetförstärkning" under prognosperioden. Se metodrutin i början av rapporten.

budgetunderskottet och en sjunkande BNP. Det motverkas något av att Skulddispositioner m.m. bi- drar till att sänka kvoten med drygt en halv procent- enhet. Under resten av prognosperioden sjunker kvoten igen då BNP växer och budgetsaldot stärks.

Tabell 43. Dekomponering av skuldkvotens förändring
Procentenheter av BNP

	2019	2020	2021	2022	2023
Skuldkvotens förändring	-3,8	8,9	-1,7	-2,6	-2,0
<i>Bidrag från:</i>					
BNP-tillväxten	-0,9	1,1	-1,8	-1,6	-1,0
Budgetsaldot	-2,2	8,3	0,4	-0,9	-0,9
<i>varav engångseffekter</i>	<i>-1,3</i>	<i>5,2</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>
Skulddispositioner m.m.	-0,6	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1

Källa: Riksgälden, SCB och ESV

Engångseffekter har stor påverkan

Statens budget, liksom statsskulden, påverkas i va- rierande grad av engångseffekter enskilda år. Förra året var nettot av engångseffekterna positivt och stärkte budgetsaldot med 65 miljarder kronor. Det berodde till största del på att Riksbanken beslutade att minska valutareservens storlek och därmed minskade sina lån i Riksgälden.

Tabell 44. Engångseffekters påverkan på budget- saldo och statsskuld
Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Krisåtgärder till följd av corona		-208	48	11	2
Lån till Riksbanken	67	-8	-7	2	-3
<i>varav återbetalning</i>	<i>69</i>				
Kapitalplaceringar på skattekontot	-5	-30	-20	-6	
Övrigt	2	-4	0	1	1
Totala engångseffekter	65	-249	21	8	-1

Källa: ESV

I år försvagar engångseffekter i stället budget- saldot med hela 250 miljarder kronor. Det beror främst på att flertalet av de omfattande stöd och sti- mulanser som införts för att mildra de ekonomiska

effekterna av pandemin är tillfälliga. Det handlar bland annat om stöd till korttidspermitteringar, omställningsstöd, tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifter och anstånd med skattebetalningar. Därutöver beräknas kapitalplaceringar på skattekonton minska, vilket försvagar saldot. Kapitalplaceringarna byggdes upp under perioden 2015-2018, då många företag och privatpersoner satte in mer pengar än nödvändigt på sina skattekonton eftersom inlåningsräntan var förhållandevis förmånlig. Det medförde positiva engångseffekter för budgetsaldot och statsskulden dessa år.²⁶ Till följd av stigande marknadsräntor under slutet av förra året bedöms nivån på kapitalplaceringarna ha minskat med 5 miljarder kronor. Även om marknadsräntorna väntas vara mycket låga under prognosperioden, bedömer vi att det placerade kapitalet kommer att fortsätta tas ut från skattekontona under 2020-2022. Det beror främst på att lågkonjunkturen medför att många företag drabbas av likviditetsbrist och därför minskar sina placeringar. Bedömningen är dock mycket osäker. Krisen drabbar företag i olika grad och de inlåningsräntor som många företag möter är fortfarande negativa. Det innebär att skattekontot fortfarande kan vara attraktivt för vissa.

I slutet av prognosperioden är engångsposterna marginella. Det är naturligt eftersom de oftast uppstår på kort varsel och inte är kända lång tid i förväg.

Olika skuld- och förmögenhetsbegrepp

Begreppet *okonsoliderad statsskuld* består av Riksgäldens alla utestående skuldinstrument. Riksgälden använder även ett skuldbegrepp med avdrag för vissa finansiella tillgångar: utlåningen till Riksbanken och till andra stater (s.k. vidareutlåning) och förvaltningstillgångar.

I begreppet *konsoliderad statsskuld* har statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort från den okonsoliderade statsskulden. Det visar den egentliga statliga skuldsättningen och används bland annat i budgetpropositionen och i ESV:s prognoser. Skillnaden mellan den konsoliderade och den okonsoliderade skulden utgörs framför allt av Kärnavfallsfondens och Insättningsgarantinämndens statspappersinnehav. Skillnaden uppgick 2019 till 59 miljarder kronor eller drygt 1 procent av BNP.

I begreppet *offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden)* ingår hela den offentliga sektorns skulder. Interna skulder inom och mellan de tre delsektorerna staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet är borträknade. Skulden värderas till nominellt belopp. Detta mått definieras av EU-regler och används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser. Kravet är att skulden inte får överstiga 60 procent av BNP.

Förutom dessa rena skuldbegrepp, som ESV gör prognoser på, finns begreppet den *offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet*. Det utgör skillnaden mellan finansiella tillgångar och skulder (marknadsvärderade) enligt regelverket för nationalräkenskaperna. Begreppet påverkas exempelvis inte av att staten (Riksgälden) lånar ut medel, eftersom den ökade skuld som utlåningen ger upphov till motsvaras av en lika stor ökning av de finansiella tillgångarna. Sedan 2005 är nettoförmögenheten positiv; tillgångarna överstiger alltså skulderna. År 2019 uppgick nettoförmögenheten till 28 procent av BNP.

²⁶ Kapitalplaceringarna påverkar budgetsaldot och statsskulden, men inte Maastrichtskulden.

6 De budgetpolitiska målen

Det strukturella sparandet ligger under målnivån i år och Maastrichtskulden är högre än det övre gränsvärdet för skuldankaret. Det är dock rimligt att göra avsteg från överskottsmålet vid en djup ekonomisk kris. Kommunsektorn som helhet antas klara balanskravet alla år. För att klara det behöver dock kommunerna och regionerna minska konsumtionen om inte statsbidragen eller skatteutdebiteringen höjs. Utgiftstaket har höjts i år vilket gör att det klaras med god marginal. Nästa år är dock marginalen liten.

De budgetpolitiska målen

Det finanspolitiska ramverket syftar till att upprätthålla ett starkt förtroende för de offentliga finanserna. Ramverket innehåller fyra budgetpolitiska mål: ett överskottsmål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett skuldankare för den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld (Maastrichtskulden), ett utgiftstak för statens och ålderspensions-systemets utgifter samt ett balanskrav för kommuner och regioner. I detta avsnitt kommenteras hur de budgetpolitiska målen efterlevs.

6.1 Överskottsmålet för offentlig sektor

Det strukturella sparandet långt under målnivån

Coronapandemin har stor effekt på de offentliga finanserna. Det finansiella sparandet visar stora underskott. En stor del av det beror på den kraftigt försvagade konjunkturen i spåren av coronapandemin vilken leder till minskade skatteintäkter och ökade utgifter för bland annat arbetslöshetsersättning. Men de omfattande åtgärderna för att mildra effekten av krisen leder till att även det strukturella sparandet (det finansiella sparandet justerat för konjunkturella variationer och engångseffekter) visar stort underskott i år. Det strukturella sparandet beräknas till -3,0 procent av potentiell BNP i år. Det är betydligt lägre än målnivån på en tredjedels procent av BNP, även med hänsyn tagen till ett osäkerhetsintervall på $\pm 0,5$ procentenheter (se faktaruta om överskottsmålet nedan). Det är dock rimligt att göra avsteg från överskottsmålet om ekonomin drabbas av en djup ekonomisk kris som

coronapandemin kan definieras som. De åtgärder som regeringen har vidtagit för att mildra effekterna av pandemin, som exempelvis att minska smittspridningen, att stötta företag och de som blir sjuka och arbetslösa samt att kompensera kommunsektorn för förlorade skatteintäkter är viktiga. De bidrar till att underlätta återhämtningen nu när ekonomierna gradvis öppnar upp och efterfrågan ökar.

Tabell 45. Offentligt sparande och indikatorer för uppföljning av överskottsmålet

Procent av BNP resp. procent av potentiell BNP

	2019	2020	2021
Finansiellt sparande	0,3	-6,5	-2,1
Bakåtblickande åttaårsnitt, finansiellt sparande	-0,1	-0,7	-0,8
Strukturellt sparande ¹	0,0	-3,0	0,1
BNP-gap ¹	1,0	-6,7	-3,6
Bakåtblickande åttaårsnitt, BNP-gap ¹	0,1	-0,6	-0,8

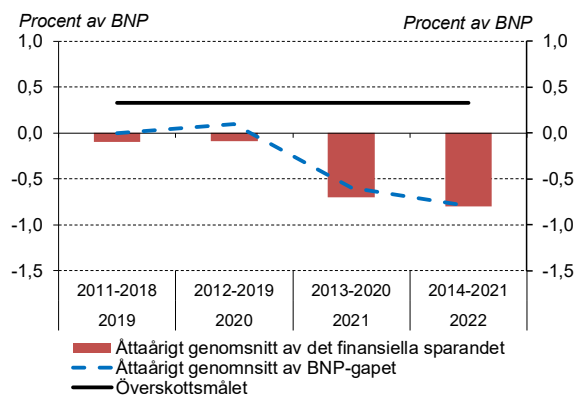
Källa: ESV

¹ Procent av potentiell BNP

Det finanspolitiska ramverket har tjänat sitt syfte väl. Det har bidragit till att Sverige har ett relativt stort utrymme för finanspolitik i coronakrisen. Ramverket har medfört att statsskulden var på en låg nivå i inledningen av pandemin. I år och nästa år ligger dock Maastrichtskulden över gränsvärdet för skuldankaret, se avsnittet om skuldankaret nedan.

Nästa år blir det strukturella sparandet positivt igen men det når inte upp till målnivån.

Ett bakåtliggande åttaårsnitt ska användas för att utvärdera överskottsmålet i efterhand. Det ligger nu långt under målnivån 2021 och 2022. Det förklaras dock till relativt stor del av att BNP-gapet i genomsnitt bedöms ha varit negativt under perioden 2013-2021. Det har alltså inte varit en neutral konjunktur under den perioden. Det bör man ta i beaktande när man utvärderar överskottsmålet, som ska gälla över en konjunkturcykel.

Diagram 20. Åttaårssnitt av det finansiella sparandet och BNP-gapet

Källa: ESV

Överskottsmålet – för den offentliga sektorns finansiella sparande

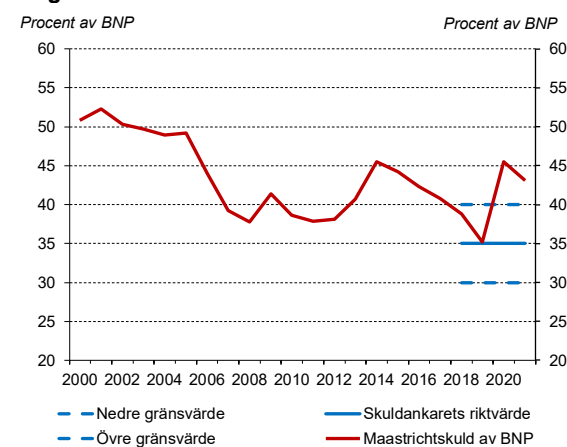
Från och med 2019 tillämpas ett nytt lägre överskottsmål. Den offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Det strukturella sparandet, det vill säga det finansiella sparandet justerat för konjunkturlära variationer och engångseffekter, ska användas för att följa upp överskottsmålet i ett framåtblickande perspektiv. För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts används ett åttaårigt bakåtblickande genomsnitt av det finansiella sparandet. En målavvikelse ska anses föreligga om det strukturella sparandet tydligt avviker från målet innevarande eller nästkommande år. En avvikelse anses vara tydlig om det strukturella sparandet avviker uppåt eller nedåt från målnivån med mer än 0,5 procent av BNP. Denna gräns för tydlig avvikelse tar hänsyn till den osäkerhet som beräkningen av det strukturella sparandet är förknippad med. Vid en djup ekonomisk kris tillåter ramverket avsteg från överskottsmålet.

6.2 Skuldankaret för den offentliga sektorns bruttoskuld**Skulden högre än övre gränsvärdet för skuldankaret**

Stort underskott och fallande BNP gör att Maastrichtskulden ökar från 35 procent förra året till 46 procent av BNP i år. Skulden ligger därmed över det övre gränsvärdet för skuldankaret på 40 procent. Maastrichtskulden är dock fortfarande låg i ett internationellt perspektiv. Upplåningskostnaden är också låg. Så länge marknadsräntorna är kvar på låga nivåer är kostnaden för en högre skuld inte så stor.

Nästa år fortsätter skulden öka i miljarder kronor men den minskar som andel av BNP. Underskotten är då mindre än i år och BNP ökar snabbt.

Uppföljningen av skuldankaret avser föregående, innevarande och nästkommande år. Skulden avviker från skuldankaret både i år och nästa år. När och hur, samt i vilken takt underskotten och skulden ska återgå till att ligga inom gränsvärdena är dock för tidigt att uttala sig om mitt i pågående kris.

Diagram 21. Maastrichtskulden och skuldankaret

Källa: ESV

Skuldankaret – för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Från och med 2019 finns ett skuldankare för den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld (Maastrichtskulden). Skulden ska på medellång sikt uppgå till 35 procent av BNP. Skuldankaret ska inte betraktas som ett operativt mål utan ett riktmärke. Om skulden är mer än fem procentenheter högre eller lägre än skuldankaret avviker skulden från skuldankaret. Uppföljningen av skuldankaret avser föregående, innevarande och nästkommande år.

6.3 Utgiftstaket i statens budget**Kraftig höjning av utgiftstaket**

Utgiftstaket höjdes i årets vårändringsbudget med 350 miljarder kronor för 2020 eftersom det är svårt att förutse vilka kostnader som kan uppstå till följd av coronakrisen. Trots de stora utgiftshöjningar som skett till följd av pandemiutbrottet klaras därför utgiftstaket med god marginal i år. Nästa år är dock den kvarvarande marginalen liten efter att den säkerhetsmarginal om 1,5 procent av utgiftstaket som ESV rekommenderar har räknats av.

Tabell 46. Uppföljning av de takbegränsade utgifterna

Miljarder kronor om inget annat anges

	2019	2020	2021	2022
Utgiftstak	1 351	1 742	1 443	1 502
procent av BNP	26,9	36,5	28,4	27,9
Takbegränsade utgifter	1 308	1 538	1 405	1 420
procent av BNP	26,1	32,2	27,7	26,4
Marginal till utgiftstaket	43	204	38	82
procent av utgiftstak	3,2	11,7	2,6	5,5
Säkerhetsmarginal		17	22	30
procent av utgiftstak		1,0	1,5	2,0
Kvarvarande marginal		187	16	52
procent av BNP		3,9	0,3	1,0

Källa: ESV.

Anm.: Utgiftstaken för 2020–2022 är beslutade. Säkerhetsmarginalen är ESV:s rekommendation för hur stor marginal som behövs för att klara oväntade utgiftsökningar.

Utgiftstaket – för statens och ålderspensionssystemets utgifter

Utgiftstaket omfattar alla utgiftsområden på statens budget förutom statsskuldsräntorna. Dessutom ingår utgifterna inom ålderspensionssystemet. Utgiftstaket syftar främst till att sätta en gräns för storleken på statens utgifter. Detta understödjer överskottsmålet.

Enligt budgetlagen ska regeringen föreslå och riksdagen besluta om utgiftstak för minst tre år framåt i tiden. Regeringens förslag ska presenteras i budgetpropositionen varje år.

Utgiftstaket begränsar den faktiska förbrukningen av anslagsmedel. Det betyder att även utnyttjande av anslags-sparande och anslagskrediter ska rymmas därunder.

För att behålla utgiftstakets ursprungliga begränsning justeras beslutade taknivåer så att effekten av budgettekniska förändringar som påverkar utgifterna neutraliseras. Detta sker genom så kallade tekniska justeringar, vilka normalt föreslås i budgetpropositionen. Vid två regeringsskiften har det också gjorts reella justeringar av utgiftstak. Se prognostabellen Utgiftstak och förändringar av dessa på ESV:s webbplats.

6.4 Balanskravet i kommunsektorn

Svårt att klara balanskravet från och med nästa år

Resultatet för kommunsektorn som helhet uppgick förra året till 32 miljarder kronor, eller 3,1 procent

av skatter och bidrag. I år ligger resultatet kvar på en relativt hög nivå på 2,3 procent, då statsbidragen höjs kraftigt och konsumtionen ökar svagt. Det är inom ramen för Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) rekommendationer. Kommunernas kostnader till följd av coronapandemin höjer konsumtionen men den underliggande konsumtionen och utgifterna för migration och integration minskar.

Balanskravet – för kommuner och regioner

Balanskravet gäller för enskilda kommuner och regioner sedan 1998. Detta innebär att alla kommuner ska upprätta budgetar för nästkommande år så att kostnaderna inte överstiger intäkterna. Kommunerna kan alltså inte budgetera underskott. Det balanskravsresultat som då utvärderas är årets resultat rensat för vissa poster som inte avser den egentliga verksamheten. Om ett underskott uppstår ska det balanseras med överskott under de tre kommande åren.

Sedan 2013 finns det, under vissa förutsättningar, möjlighet att reservera delar av ett positivt resultat till en resultatutjämningsreserv (RUR). Denna kan sedan användas om underskott uppstår efterföljande år. Utöver balanskravet ska kommuner och regioner leva upp till regler som infördes 2005 i kommunallagen under benämningen "god ekonomisk hushållning". Bland annat krävs att finansiella mål som är av betydelse för att leva upp till god ekonomisk hushållning anges och följs upp.

Nästa år är läget betydligt mer ansträngt för kommunsektorn. Med hittills fattade beslut är statsbidragen då betydligt lägre. Med nuvarande skatteutdebitering är också skatteintäkterna kvar på en förhållandevis låg nivå. Konsumtionsutgifterna antas då minska för att kommunsektorn ska klara balanskravet, se ruta Beräkningsmetod för kommunsektorn. Men resultatet blir ändå betydligt lägre än i år, 0,4 procent av skatter och avgifter.

För att uppnå god ekonomisk hushållning siktar kommuner och regioner ofta på ett resultat som är högre än balans. SKR rekommenderar ett resultat som motsvarar 2 procent av de totala skatte- och bidragsinkomsterna. I år når kommunsektorn den nivån men från och med nästa år ligger andelen på cirka 0,5 procent, det vill säga långt under det rekommenderade resultatet.

7 Prognosjämförelser och kommentarer

Coronapandemin har haft stor påverkan på ESV:s prognos. Stora ändringar har skett på samtliga områden jämfört med marsprognosen. BNP-tillväxten har sänkts kraftigt i år. Antalet sysselsatta väntas vara betydligt färre och arbetslösheten har höjts.

Skatteintäkterna har reviderats ner samtidigt som utgifterna reviderats upp. Det har lett till att budgetsaldot samt det finansiella sparandet har reviderats ner kraftigt.

Mindre underskott än i majuppdateringen, men större än i alternativscenariorna i mars

Både BNP och offentliga sektorns sparande har reviderats upp i år och nästa år sedan den uppdaterade bedömningen som publicerades den 14 maj. Jämfört med de båda alternativscenariorna i marsprognosen har dock tillväxten och sparandet reviderats ner.

Tabell 47. Revideringar sedan majuppdateringen samt jämförelse mot alternativscenariorna i mars
Procentenheter

	2020	2021	2022	2023
Majuppdateringen, den 14 maj 2020				
BNP, fasta priser, kalenderkorrigerad	1,0	0,2		
Finansiellt sparande i offentlig sektor, proc. av BNP	0,8	0,8		
Alternativscenario 1, den 24 mars 2020				
BNP, fasta priser, kalenderkorrigerad	-5,5	2,0	1,9	1,0
Finansiellt sparande i offentlig sektor, proc. av BNP	-4,6	-1,4	-0,6	-0,5
Alternativscenario 2, den 24 mars 2020				
BNP, fasta priser, kalenderkorrigerad	-3,5	0,7	2,2	1,0
Finansiellt sparande i offentlig sektor, proc. av BNP	-3,2	-1,0	-0,2	0,0

Källa: ESV

7.1 Revideringar sedan marsprognosen

Makroekonomisk utveckling

Coronapandemin har fått stor påverkan på den makroekonomiska utvecklingen. BNP-tillväxten har sänkts med nära 7 procentenheter i år jämfört med prognosen i mars. Nästa år är tillväxttakten högre men BNP-nivån är fortfarande betydligt lägre än den var 2021 i marsprognosen. Vi räknar också med färre sysselsatta och högre arbetslöshet. Även kommande år är BNP- och sysselsättningsnivån lägre än i marsprognosen. Coronapandemin får med andra ord långvariga effekter på svensk ekonomi.

Tabell 48. Makroekonomiska nyckeltal, revideringar sedan marsprognosen
Procentenheter om inget annat anges

	2020	2021	2022	2023
BNP, fasta priser	-6,9	2,8	2,6	1,0
Sysselsatta, 15-74 år	-2,4	-1,7	2,5	1,0
Arbetslöshet, 15-74 år	1,6	2,9	0,9	0,2
Antal arbetade timmar	-6,1	2,3	2,5	1,0
Löner enligt KL	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2
Lönesumma	-4,1	-1,0	2,2	0,8
KPIF	-0,6	-0,4	-0,4	-0,1
Reporänta ¹	0,00	0,00	0,00	0,00
EUR/SEK	-0,1	-0,3	-0,1	0,0

Källa: ESV

¹ Värde vid årets slut.

- BNP-tillväxten har sänkts med 6,9 procentenheter i år. Såväl den inhemska efterfrågan som handeln med utlandet har sänkts kraftigt. Den offentliga konsumtionen hålls dock uppe av de omfattande åtgärderna i samband med coronakrisen. Nästa år har tillväxten höjts med 2,8 procentenheter. BNP-nivån är dock fortfarande betydligt lägre än i marsprognosen.

- Det kraftiga fallet i BNP får stora effekter på arbetsmarknaden och antalet sysselsatta är betydligt lägre i nuvarande prognos än i marsprognosen. Arbetslösheten har höjts med 1,6 procentenheter i år och med ytterligare 1,3 procentenheter nästa år. Även om arbetslösheten sjunker snabbt efter 2021 ligger den kvar på en högre nivå under hela prognosperioden. Antalet arbetade timmar har sänkts betydligt mer än antalet sysselsatta eftersom många anställda blir korttidspermitterade och därmed frånvarande från arbetet. En ökad sjukfrånvaro till följd av coronapandemin har också bidragit till att prognosen för antalet arbetade timmar har sänkts.
- En lägre efterfrågan på arbetskraft har föranlett en nedrevidering av timlönen mätt enligt konjunkturlönestatistiken (KL). KL exkluderar effekten av att de som korttidspermitteras behåller nästan full lön. Lönesumman har därför reviderats ner betydligt mindre än antal arbetade timmar och timlönen enligt KL sammantaget. Nästa år är effekten den omvända, det vill säga lönesumman ökar inte så mycket som arbetade timmar och timlönen enligt KL.
- Det försämrade konjunkturläget samt lägre energipriser än väntat gör att vi sänkt prognosen för inflationen med sex tiondelar i år. Även nästa år är inflationen lägre.
- Räntor och växelkurser har inte påverkats så mycket av coronakrisen och prognosen är därför bara ändrad marginellt.

Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget

Sedan marsprognosen har skatteintäkterna reviderats ner kraftigt. I år har offentliga sektorns skatteintäkter reviderats ner med 154 miljarder kronor. Det är framför allt skatt på arbete som har reviderats ner. Procentuellt sett har dock skatt på kapital reviderats ner mest, med 15 procent i år.

Tabell 49. Inkomster i statens budget, revideringar sedan marsprognosen
Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Skatt på arbete	-9,0	-80,8	-53,0	-32,8	-22,5
Skatt på kapital	1,4	-38,7	-23,1	-9,6	-4,4
<i>varav skatt på kapital, hushåll</i>	0,0	-7,7	-10,7	-8,1	-8,1
<i>varav skatt på företagsvinster</i>	1,4	-29,2	-11,3	-0,6	4,3
Skatt på konsumtion och insatsvaror	-2,7	-33,8	-16,5	-2,9	-0,1
<i>varav mervärdesskatt</i>	-0,2	-31,4	-12,6	-0,5	2,2
<i>varav energi- och koldioxidskatt</i>	0,1	0,3	-1,2	-0,6	-0,4
<i>varav övriga punktskatter</i>	-2,7	-2,7	-2,7	-1,8	-1,9
Restförda och övriga skatter	-0,2	-1,4	-2,3	-0,1	0,0
Offentliga sektorns skatteintäkter	-10,5	-154,0	-94,5	-45,2	-26,9
<i>varav kommunskatter</i>	-8,8	-16,8	-27,0	-17,2	-11,9
<i>varav ålderspensions-systemet</i>	0,0	-8,9	-12,3	-7,7	-5,4
Statens skatteintäkter	-1,7	-128,2	-55,2	-20,4	-9,6
Periodisering av skatter	1,8	-67,6	46,0	24,6	-6,2
Övriga inkomster staten	-0,1	-1,2	-1,6	-2,6	-2,8
Totala inkomster statens budget	0,0	-196,9	-10,8	1,6	-18,6

- Skatt på arbete har reviderats ner alla år, med störst förändringar i år och nästa år. Direkt skatt på arbete har reviderats ner med 14 miljarder kronor i år och 23 miljarder kronor nästa år. Det beror på att lönesumman har sänkts. Sänkningen 2019 är en följd av reglerna om ökad möjlighet till avsättning till periodiseringsfond för resultatet 2019. Det gör att intäkterna blir mindre. Indirekt skatt på arbete har reviderats ner med 67 miljarder kronor i år och 30 miljarder kronor nästa år. Även här beror revideringen till stor del på att lönesumman sänkts. Den större revideringen i år beror dock främst på den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna.

- Hushållens kapitalskatter har reviderats ner hela prognosperioden. I år beror det på lägre inkomster från utdelningar. Från och med nästa år har intäkterna däremot främst justerats ner till följd av lägre kapitalvinster. Kapitalvinsterna minskar framför allt till följd av förslaget att avskaffa schablonintäkten på uppskovsbeloppet nästa år. Till följd av detta väntas en större del av vinsterna skjutas upp, vilket innebär att en större del av skatten kommer att betalas senare. Även schablonintäkterna har justerats ner till följd av regeländringen.
- Skatten på företagsvinster har reviderats ner kraftigt eftersom företagens vinster bedöms minska till följd av konjunkturedgången. Åren efter har också ändrats, dels på grund utav effekterna 2020, dels eftersom återhämtningen i ekonomin bedöms påverka intäkterna från skatt på företagsvinster i högre grad än i förra prognosen.
- Momsintäkterna har reviderats ner kraftigt till följd av coronapandemin, som slår hårt mot skattebaserna och särskilt mot hushållens konsumtion. Den totala nedrevideringen uppgår till 31 miljarder kronor i år och 13 miljarder kronor nästa år.
- Energi- och koldioxidskatterna har reviderats upp 2020 till följd av utfall med nära en miljard kronor. Justeringen beror främst på att Trafikverket upptaxerats för tidigare elförbrukning inom järnvägen. Samtidigt har prognosen sänkts för hela perioden i och med den lägre tillväxttakten i ekonomin som följer i coronapandemins spår. Den sammantagna effekten för energi- och koldioxidskatterna blir att prognosen höjs med 0,3 miljarder kronor i år och sänks med 1,2 miljarder kronor nästa år.
- Flygskatten har justerats ner med 1,2 miljarder kronor i år och 0,9 miljarder kronor nästa år till följd av att coronapandemin minskar resandet.
- Intäkterna från trängselskatt har reviderats ner med 0,2 miljarder kronor i år med anledning av att coronapandemin inneburit lägre trafikflöden i Stockholm och Göteborg.
- Statens inkomst av Riksbankens inlevererade överskott har reviderats upp med 2,5 miljarder kronor nästa år och 0,7 miljarder kronor 2022. Lägre internationella marknadsräntor samt

växelkurseffekter höjer värdet på Riksbankens obligationer, vilket ger ett större överskott och därmed ett ökat utdelningsutrymme.

- Finansieringsavgift från arbetslöshetskassor har justerats upp med 0,9 miljarder kronor i år. Det beror på att dagpenningen höjts kraftigt och tillströmningen av medlemmar till A-kassorna ökat markant sedan coronapandemins utbrott.
- Bötesmedel har reviderats upp med 4 miljarder kronor till följd av den sanktionsavgift som Swedbank betalat in till Finansinspektionen.

Statens budget – utgifter och saldo

Utgifterna har i denna prognos reviderats upp samtliga år. Höjningen är som störst i år och är främst en följd av alla förslag som kommit under våren på grund av coronapandemin.

Budgetsaldo har reviderats ner samtliga år. Störst sänkning sker i år då utgifterna ökar samtidigt som inkomsterna minskar.

Tabell 50. Utgifter på statens budget, utgiftsområden som har reviderats mest sedan marsprognosen
Miljarder kronor

	2020	2021	2022	2023
Hälsovård, sjukvård och socialomsorg	11,7	1,6	-0,2	-0,3
Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	9,2	-2,1	-0,9	-0,7
Arbetsmarknad och arbetsliv	11,8	13,3	7,6	4,0
Kommunikationer	4,2	-0,5	0,6	-0,4
Näringsliv	99,4	0,4	0,4	0,3
Allmänna bidrag till kommuner	33,5	11,0	11,0	11,0
Statsskuldsräntor m.m.	-3,4	-2,9	2,6	6,0
Riksgäldskontorets nettoutlåning	11,9	0,8	-12,8	0,4
Utgiftsområden, exkl. räntor	176,1	22,0	16,6	12,1
Totala utgifter statens budget	184,6	19,9	6,4	18,5
Totala inkomster statens budget	-196,9	-10,8	1,6	-18,6
Statens budgetsaldo	-381,6	-30,7	-4,8	-37,1

- Utgifterna för *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* har höjts kraftigt för 2020 sedan föregående prognos, huvudsakligen på grund av coronapandemin. Ökade medel i ändringsbudgetar till bland annat statsbidrag som ska fördelas till regioner och kommuner, provtagning för covid-19 och för att öka kompetensen och

bemanningen inom äldreomsorgen medför att prognosen höjs med 12,7 miljarder kronor. Samtidigt sänks prognosen för tandvårdsförmanerna med 1 miljard kronor till följd av färre tandläkarbesök. Även ökningen för 2021 beror huvudsakligen på coronapandemin och avser medel för att öka kompetensen och bemanningen inom äldreomsorgen.

- Utgifterna för *Arbetsmarknad och Arbetsliv* revideras upp hela prognosperioden. Det beror på en högre arbetslöshet som leder till att utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet revideras upp hela perioden. Tillfälligt ändrade regler inom arbetslöshetsförsäkringen för 2020 förklarar också en del av höjningen av utgifterna för arbetslöshetsersättningen i år. Utgifterna för arbetsmarknadspolitiska program ökar alla år utom i år eftersom det är svårt för arbetsgivarna att ta emot arbetslösa under den pågående coronapandemin och den vikande konjunkturen. Fler konkurser gör att utgifterna för lönegarantiutbetalningarna höjs. Det gäller främst i år.
- Utgifterna för *Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning* har reviderats upp i år till följd av förslag på utgiftsökningar i vårändringsbudgeten och i extra ändringsbudgetar. Staten ska bland annat betala ersättning för karensavdrag och ta över kostnaden för alla sjuklöner. Från och med nästa år har utgifterna reviderats ner. Det beror dels på att inflödet till aktivitets- och sjukersättningarna justerats ner, dels på ett lägre prisbasbelopp.
- Utgifterna för *Kommunikationer* väntas bli högre än tidigare beräknat på grund av ökade anslag i vårändringsbudgeten och i extra ändringsbudgetar. Det har bland annat tillkommit ett nytt anslag för statliga bidrag till kollektivtrafiken samt ökade medel till underhåll av väg och järnväg.
- Utgifterna för *Näringsliv* har höjts kraftigt för 2020 sedan föregående prognos. Det beror helt på coronapandemin. I ändringsbudgetar har det lämnats förslag om bland annat stöd till korttidsarbete, tillfälligt stöd för hyreskostnader

och omställningsstöd för företagen. Totalt sett höjer detta utgifterna med 99 miljarder kronor i år.

- Utgifterna för *Allmänna bidrag till kommuner* har reviderats upp samtliga år. Upprevideringen är främst en följd utav mer pengar till välfärden på grund av extrautgifter för coronapandemin. Även en kompensation till kommunerna till följd av minskad kommunal skatt vid ändrade regler kring periodiseringar höjer utgifterna i år.
- Utgifterna för *Statsskuldräntor* har reviderats ner i år och nästa år, trots att statsskulden är mycket högre än i föregående prognos. Det är en följd av att Riksgälden kommer att emittera en större volym obligationer till så kallad överkurs eftersom marknadsräntorna är låga. Dessutom kommer det stigande lånebehovet inledningsvis att täckas av en större andel kortfristig upplåning och i nuläget är de korta marknadsräntorna negativa. I slutet av prognosperioden slår den högre statsskulden igenom på ränteutgifterna. De har därför reviderats upp för 2022 och 2023.
- *Riksgäldskontorets nettoutlåning* har reviderats upp kraftigt i år. Det beror framför allt på att AB Svensk Exportkredit lånat upp 10 miljarder kronor hos Riksgälden. Lånet förfaller 2022 varför en nedrevidering görs på motsvarande belopp det året.

De offentliga finanserna

Betydligt lägre skatteintäkter och högre utgifter än i föregående prognos medför att det finansiella sparandet i offentlig sektor är nära 290 miljarder kronor lägre än i marsprognosen. Inkomsterna har sänkts i staten och ålderspensionssystemet. Kommunsektorn har dock fått högre statsbidrag, både permanenta och tillfälliga till följd av coronapandemin, vilket motverkar nedgången i skatteintäkterna. Konsumtionsutgifterna är därför i stort sett oförändrade. Samtidigt har utgifterna för investeringarna sänkts. Det finansiella sparandet är därför uppreviderad i kommunsektorn. I ålderspensionssystemet är sparandet sänkt till följd av lägre inkomster.

Tabell 51. Offentliga sektorns sparande, revideringar sedan marsprognosen
Procent av BNP

	2020	2021	2022	2023
Staten	-6,4	-1,7	-0,8	-0,6
Kommunsektorn	0,5	0,1	0,0	0,0
Alderspensionssystemet	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Offentliga sektorn	-6,1	-1,8	-0,9	-0,7

7.2 Beslut, förslag eller aviseringar som inte har beaktats i prognosen

ESV:s prognoser ska fungera som beslutsunderlag. I prognosen inkluderas därför enbart av riksdagen fattade beslut samt förslag, aviseringar och beslut från regeringen. Förslagen och aviseringarna måste dock vara så konkreta att effekterna på de offentliga finanserna går att beräkna. Nedan redovisas beslut eller förslag som inte har beaktats i prognosen och antaganden som gjorts där det inte finns några konkreta beslut.

- I regeringens beräkningar ingår schablonmässiga inkomster från försäljning av statligt aktieinnehav om 5 miljarder kronor per år. ESV räknar inte med några försäljningsinkomster förrän de är beslutade.
- I budgetpropositionen för 2020 aviserar regeringen en skatt på finanssektorn som ska börja gälla 2022. Regeringen uttalar att skatten bör öka med fem miljarder kronor per år, men det finns inga närmare detaljer om hur skatten ska utformas. ESV kommer att ta hänsyn till den aviserade skatten när det finns ett förslag till utformning.
- I budgetpropositionen aviserar regeringen att ytterligare skattesänkningar är att vänta från och med 2021 som en del av den gröna skatteväxlingen. Totalt är avsikten att skatten ska sänkas med tre och en halv miljard kronor, men det finns inga närmare detaljer om hur skattesänkningen kommer att utformas. ESV kommer att ta hänsyn till den aviserade sänkningen när det finns ett förslag till utformning.
- I mars i år lämnades en proposition (2019/20:117) gällande etableringsjobb över till Riksdagen. Den 27 maj sa Riksdagen ja till regeringens förslag. ESV har dock valt att inte räkna med några effekter av ett sådant förslag eftersom det fortfarande finns viss osäkerhet kring förslagens utformning där regeringen kommer att återkomma på förordningsnivå.
- I regeringens beräkningar ingår utgifter för Europeiska regionala utvecklingsfondens (ERUF) programperiod 2021-2027. ESV har inte räknat med detta eftersom det i nuläget inte finns något anslag eller någon inkomstitel knuten till den nya programperioden. ESV:s beräkningar omfattar inte heller den nya programperioden för Landsbygdsprogrammet då det ännu inte finns någon inkomstitel för detta.
- ESV har inte räknat med brexit och vad det skulle ha för effekter på Sveriges EU-avgift de kommande åren.
- Den 10 juni 2020 lämnade regeringen den åttonde extra ändringsbudgeten för 2020 – *Förstärkt stöd till välfärd och företag, insatser mot smittspridning och andra åtgärder med anledning av coronaviruset* (Prop 2019/20:181) till Riksdagen. Propositionen lämnades efter att ESV slutfört beräkningarna. Några av förslagen i propositionen hade presenterats tidigare och tagits med i beräkningarna. Förslagen om att för 2020 öka anslag 1:14 Vissa garanti- och medlemsavgifter med 53,8 miljoner kronor, anslag 1:1 Skatteverket med 150 miljoner kronor och anslag 8:1 Socialstyrelsen med 100 miljoner kronor är dock inte beaktade i beräkningarna. De ökade medlen på anslag 5:1 Länsstyrelserna m.m. med 60 miljoner kronor och på anslag 2:1 Folkhälsomyndigheten med 30 miljoner kronor placerades i ESV:s beräkningar preliminärt på anslag 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård då vi inte kände till exakt hur dessa medel skulle anslås.
- ESV har inte beaktat förslag som har aviserats efter den 11 juni 2020.

Tabeller över inkomster och utgifter på statens budget

Tabell 52. Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget 2015-2023

Miljarder kronor	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Skatt på arbete	1 049,8	1 137,1	1 194,1	1 243,0	1 255,9	1 205,2	1 277,1	1 340,3	1 391,6
Direkta skatter	558,3	607,1	635,3	657,1	652,1	655,1	669,7	698,6	724,5
Kommunal skatt	635,7	669,6	700,1	726,2	739,8	750,9	765,9	800,6	830,1
Statlig skatt	50,8	55,6	58,5	60,4	56,5	48,5	49,6	50,7	51,7
Jobbskatteavdrag	-104,0	-105,1	-109,1	-113,1	-127,3	-125,8	-126,6	-132,6	-136,4
Husavdrag	-23,7	-12,7	-13,8	-14,2	-15,2	-15,9	-16,6	-17,4	-18,2
Övrigt	-0,6	-0,3	-0,3	-2,2	-1,9	-2,6	-2,6	-2,6	-2,7
Indirekta skatter	491,5	530,1	558,7	585,9	603,9	550,1	607,4	641,6	667,1
Arbetsgivaravgifter	491,6	515,7	540,5	566,5	588,6	579,4	593,7	626,8	651,8
Egenavgifter	11,8	11,5	11,8	11,8	12,1	11,9	12,1	12,5	12,9
Särskild löneskatt	40,3	43,6	46,0	49,2	47,6	45,5	47,8	50,3	52,3
Nedsättningar	-19,1	-5,7	-3,2	-3,3	-3,9	-46,7	-5,3	-5,3	-5,3
Tjänstegruppiv m.m.	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Avgifter till premiepensionssystemet	-33,6	-35,6	-36,9	-38,8	-41,1	-40,7	-41,6	-43,3	-45,0
Skatt på kapital	245,0	246,0	263,1	261,4	277,3	212,6	239,2	265,1	280,4
Skatt på kapital, hushåll	69,1	74,6	80,4	69,3	71,2	45,6	49,1	55,1	58,1
Skatt på bolagsvinster	119,6	115,2	127,1	132,9	146,6	110,1	130,9	147,8	156,6
Avkastningsskatt	8,4	4,6	4,2	5,4	5,6	6,0	6,0	6,9	8,9
Fastighetsskatt	32,4	33,4	32,9	33,2	34,3	34,3	35,0	36,2	36,8
Stämpelskatt	10,9	12,3	12,1	12,1	12,3	11,9	12,2	12,5	12,9
Kupongskatt m.m.	4,6	5,7	6,4	8,5	7,2	4,8	6,0	6,5	7,0
Skatt på konsumtion och insatsvaror	510,4	542,8	563,6	586,7	602,3	587,0	626,0	659,0	680,2
Mervärdesskatt	380,6	406,6	427,0	446,5	461,4	442,0	479,7	508,6	527,4
Skatt på tobak	11,8	11,9	11,9	12,4	11,9	12,0	11,9	12,0	12,0
Skatt på etylalkohol	4,2	4,2	4,3	4,5	4,5	4,6	4,7	4,8	4,9
Skatt på vin m.m.	5,7	5,7	6,0	6,1	6,1	6,2	6,2	6,3	6,3
Skatt på öl	3,9	4,0	4,1	4,3	4,3	4,3	4,4	4,4	4,4
Energiskatt	40,7	44,8	46,8	49,7	52,2	53,7	53,6	55,7	57,5
Koldioxidskatt	24,6	24,1	23,5	23,0	22,2	22,3	22,1	22,5	22,4
Övriga skatter på energi och miljö	7,1	8,6	6,8	7,4	7,8	8,0	9,0	9,8	9,8
Skatt på vägtrafik	18,8	19,7	19,9	19,8	20,7	21,3	22,0	22,2	22,3
Skatt på import	6,3	6,1	6,3	6,5	6,9	6,1	6,6	7,0	7,2
Övriga skatter	6,8	7,0	6,9	6,5	4,4	6,5	5,8	5,9	6,0
Restförda och övriga skatter	11,1	20,7	18,3	22,6	12,7	13,7	13,0	15,6	16,4
Restförda skatter	-4,3	-4,7	-5,8	-4,7	-5,0	-5,0	-7,0	-5,0	-5,0
Övriga skatter	15,4	25,4	24,1	27,3	17,7	18,7	20,0	20,6	21,4
Totala skatteintäkter	1 816,2	1 946,7	2 039,1	2 113,8	2 148,2	2 018,6	2 155,3	2 280,0	2 368,5
EU-skatter	6,3	6,1	6,3	6,5	6,9	6,1	6,6	7,0	7,2
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 809,9	1 940,6	2 032,8	2 107,3	2 141,3	2 012,5	2 148,6	2 273,0	2 361,4
Kommunalskatt	651,7	685,9	717,0	744,3	758,5	770,3	785,9	821,1	851,1
Avgifter till ålderspensionssystemet	224,1	233,9	245,0	256,7	266,7	263,2	268,8	283,4	294,7
Statens skatteintäkter	934,1	1 020,8	1 070,8	1 106,3	1 116,2	979,0	1 094,0	1 168,6	1 215,5

Fortsättning

<i>Miljarder kronor</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Statens skatteintäkter	934,1	1 020,8	1 070,8	1 106,3	1 116,2	979,0	1 094,0	1 168,6	1 215,5
Periodiseringar	-33,4	31,2	-13,9	21,6	-7,8	-69,4	31,0	16,8	-8,8
Uppbördsförskjutningar	-29,3	9,2	-0,8	24,1	21,9	36,9	-3,0	7,2	-1,7
Betalningsförskjutningar	-3,5	22,2	-13,4	-0,5	-31,8	-66,2	-6,0	9,7	-7,0
varav kommuner	6,8	-1,0	-6,3	3,4	-11,9	-22,3	18,3	23,1	0,1
varav ÅP-systemet	0,7	1,8	1,0	1,4	-0,8	-4,0	5,2	1,2	1,0
varav privat sektor	-11,4	20,5	-8,5	-4,9	-18,9	-40,0	-29,9	-15,8	-9,8
varav kyrkan	0,3	0,9	0,4	-0,4	-0,3	0,2	0,3	1,2	1,8
varav EU	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Anstånd	-0,6	-0,3	0,4	-2,0	2,2	-40,1	39,9	-0,1	-0,1
1000 Statens skatteinkomster	900,8	1 052,0	1 056,9	1 127,9	1 108,3	909,6	1 124,9	1 185,4	1 206,7
Övriga inkomster	-41,3	-49,3	-55,5	-55,8	-52,8	-43,1	-49,6	-53,3	-53,8
2000 Inkomster av statens verksamhet	39,0	31,3	27,4	32,8	35,3	43,1	38,6	37,6	39,1
3000 Inkomster av försäld egendom	0,1	0,2	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7	0,5	0,6
5000 Kalkylmässiga inkomster	9,7	10,8	11,4	12,2	14,2	16,1	17,1	19,5	20,9
6000 Bidrag från EU m.m.	9,7	11,0	10,5	12,4	12,6	14,2	14,0	11,0	9,7
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-92,6	-103,3	-105,5	-115,7	-115,7	-117,3	-120,0	-121,9	-124,1
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto	-8,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totala inkomster	859,5	1 002,7	1 001,4	1 072,1	1 055,5	866,5	1 075,4	1 132,1	1 152,9
Totala utgifter	892,2	917,4	939,6	992,1	943,6	1 262,3	1 096,1	1 085,5	1 100,4
Budgetsaldo	-32,6	85,3	61,8	80,0	111,9	-395,8	-20,8	46,6	52,5

Källa: SKV och ESV

Anm.: Samtliga belopp redovisas i innevarande års budgetstruktur.

Tabell 53. Utgifter på statens budget 2015-2023

Miljarder kronor

Utgiftsområde	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1 Rikets styrelse	12,6	13,0	13,7	14,6	15,0	15,8	15,3	15,9	15,7
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	14,2	14,8	15,0	15,7	16,6	17,1	17,3	17,6	17,9
3 Skatt, tull och exekution	10,8	10,8	11,0	11,4	11,5	12,1	12,2	12,4	12,5
4 Rättsväsendet	40,4	42,3	44,1	45,9	49,4	52,9	55,7	56,6	57,4
5 Internationell samverkan	1,9	2,1	2,0	1,9	2,3	2,1	2,0	2,0	2,0
6 Försvar och samhällets krisberedskap	48,3	49,4	50,4	53,5	60,6	63,8	70,3	76,4	78,6
7 Internationellt bistånd	32,2	32,0	36,7	42,8	44,2	46,0	45,6	48,9	50,7
8 Migration	18,7	41,3	40,0	19,6	11,8	10,9	9,9	9,9	10,1
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	65,0	63,4	67,4	78,4	79,6	94,8	85,6	81,1	81,1
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	102,6	105,6	101,9	99,7	97,9	105,5	93,6	94,2	94,1
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	38,1	35,9	34,7	34,8	34,5	36,7	35,2	35,0	34,7
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	82,9	86,1	88,7	95,2	97,3	101,8	103,2	105,0	106,5
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	11,7	15,0	18,6	17,3	13,4	9,4	6,9	6,6	6,0
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	68,7	76,8	76,9	78,8	77,0	90,9	91,1	85,3	81,0
15 Studiestöd	19,2	19,5	19,7	21,1	22,8	25,2	26,5	26,8	26,5
16 Utbildning och universitetsforskning	62,8	66,0	71,1	76,0	78,5	82,9	84,3	84,0	84,8
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	13,4	14,1	14,5	16,0	15,8	17,5	15,7	15,6	15,3
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1,1	3,1	3,8	4,6	3,1	3,9	4,3	3,8	3,0
19 Regional tillväxt	2,2	2,6	2,8	3,6	3,3	3,3	3,6	2,9	2,3
20 Allmän miljö- och naturvård	5,9	7,3	7,8	10,4	9,4	11,8	12,2	12,2	12,0
21 Energi	2,3	2,7	3,0	3,5	2,2	3,3	3,3	3,0	2,3
22 Kommunikationer	47,2	50,0	53,2	56,6	58,6	66,2	66,5	69,3	69,1
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	13,4	15,9	17,2	19,6	20,8	20,5	15,6	14,6	12,7
24 Näringsliv	5,5	5,9	6,4	7,5	7,3	106,4	7,1	6,9	6,7
25 Allmänna bidrag till kommuner	102,0	93,3	105,6	111,4	120,1	164,4	139,6	139,9	139,9
26 Statsskuldsräntor m.m.	21,9	1,7	10,6	13,6	22,2	23,1	3,6	10,1	12,6
27 Avgiften till Europeiska unionen	44,2	30,3	24,2	35,0	37,7	42,6	49,7	51,7	53,3
Summa utgiftsområden	889,3	900,8	940,7	988,5	1 012,9	1 231,0	1 075,8	1 087,9	1 088,7
Summa utgiftsområden exklusive räntor	867,4	899,1	930,2	974,9	990,7	1 207,9	1 072,3	1 077,8	1 076,2
Riksgäldskontorets nettoutlåning	10,1	14,8	-2,9	2,0	-66,9	31,0	20,0	-2,6	11,4
Kassamässig korrigerig	-7,3	1,8	1,8	1,6	-2,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Totala utgifter	892,2	917,4	939,6	992,1	943,6	1 262,3	1 096,1	1 085,5	1 100,4
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	267,5	285,4	299,1	307,4	317,6	329,8	333,0	341,9	354,3
Summa takbegränsade utgifter	1 134,9	1 184,5	1 229,3	1 282,3	1 308,3	1 537,7	1 405,3	1 419,7	1 430,5
Totala inkomster	859,5	1 002,7	1 001,4	1 072,1	1 055,5	866,5	1 075,4	1 132,1	1 152,9
Budgetsaldo	-32,6	85,3	61,8	80,0	111,9	-395,8	-20,8	46,6	52,5

Källa: ESV

Anm. Utgiftsområdena redovisas enligt strukturen i budgetpropositionen för 2020.

Tabell 55. Åtgärder till följd av coronapandemin
 Miljarder kronor

	Regeringen	ESV
Korttidsarbete	95	51
Omställningsstöd	39	39
Sänkta arbetsgivaravgifter och egenavgifter	33	42
Stärka välfärden	26	26
Sjuklöneansvar	17	9
Arbetslöshetsers. och aktivitetsstöd	13	12
Provtagning	6	6
Stöd till hyror	5	5
Karensdag	5	2
Smittskyddsåtgärder	4	4
Kapitaltillskott statliga företag	4	4
Kollektivtrafik och vägar	4	4
Idrott och kultur	2	2
Övrigt	17	20
Totalt	268¹	225 (189)²

Källa: Regeringen och ESV

¹ I det totala beloppet ingår även åtgärder från vårändringsbudgeten och alla extra ändringsbudgetar som inte explicit angetts som åtgärder med anledning av coronapandemin. Det avviker därför från det totala belopp som regeringen själv redovisat med anledning av coronapandemin.

² Nettoeffekt inom parentes. Eftersom flera av stöden är skattepliktiga påverkas de offentliga finanserna inte med hela bruttobeloppet.

Kontaktpersoner

Prognos Statens budget och de offentliga finanserna produceras av avdelningen Analys och prognoser. I redaktionen för denna budgetprognos ingår Karin Edlund, redaktör, 08-690 44 58 och Anna Daniels, 08-690 44 16. Redaktionen är i första hand behjälplig med övergripande frågor.

Utgifter

1. Rikets styrelse	Karin Edlund	08-690 44 58
2. Samhällsekonomi och finansförvaltning	Karin Edlund	08-690 44 58
3. Skatt, tull och exekution	Anna Daniels	08-690 44 16
4. Rättsväsende	Lina Landström	08-690 43 71
5. Internationell samverkan	Håkan Carlsson	08-690 44 48
6. Försvar och samhällets krisberedskap	Lina Landström	08-690 43 71
7. Internationellt bistånd	Patrik Jonasson	08-690 43 76
8. Migration	Anna Daniels	08-690 44 16
9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	Stefan Gehlin	08-690 45 43
10. Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	Lina Landström	08-690 43 71
11. Ekonomisk trygghet vid ålderdom	Marcela Cohen Birman	08-690 44 39
12. Ekonomisk trygghet för familjer och barn	Marcela Cohen Birman	08-690 44 39
13. Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	Anna Daniels	08-690 44 16
14. Arbetsmarknad och arbetsliv	Karin Edlund	08-690 44 58
15. Studiestöd	Håkan Carlsson	08-690 44 48
16. Utbildning och universitetsforskning	Lina Landström	08-690 43 71
17. Kultur, medier, trossamfund och fritid	Stefan Gehlin	08-690 45 43
18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	Patrik Jonasson	08-690 43 76
19. Regional tillväxt	Lina Landström	08-690 43 71
20. Allmän miljö och naturvård	Håkan Carlsson	08-690 44 48
21. Energi	Karin Edlund	08-690 44 58
22. Kommunikationer	Lina Landström	08-690 43 71
23. Areella näringar, landsbygd och livsmedel	Håkan Carlsson	08-690 44 48
24. Näringsliv	Stefan Gehlin	08-690 45 43
25. Allmänna bidrag till kommuner	Anna Daniels	08-690 44 16
26. Statskuldsräntor m.m.	Håkan Carlsson	08-690 44 48
27. Avgiften till Europeiska unionen	Anna Daniels	08-690 44 16
Kassamässig korrigerering	Karin Edlund	08-690 44 58
RGK:s nettoutlåning	Karin Edlund	08-690 44 58

Inkomster

Direkta skatter på arbete, periodiseringar	Daniel Stedt	08-690 44 33
Indirekta skatter på arbete, skattenedsättningar	Daniel Stedt	08-690 44 33
Kapitalskatter hushåll	Björn Andersson	08-690 44 01
Företagsskatter, tobak- och alkoholskatt	Peter Höglund	08-690 44 37
Mervärdesskatt, inkomster av statens verksamhet	Kira Bergheden	08-690 44 57
Fastighetskatt, stämpelskatt	Björn Andersson	08-690 44 01
Energi- och koldioxidskatt, fordonsskatt	Kira Bergheden	08-690 44 57
Övriga punktskatter	Kira Bergheden	08-690 44 57
Utdelningar statliga bolag, återbetalning av lån	Daniel Stedt	08-690 44 33
Kommunala utjämningsavgifter	Anna Daniels	08-690 44 16
Bidrag från EU	Håkan Carlsson	08-690 44 48
Kalkylmässiga inkomster, försäljningar	Björn Andersson	08-690 44 01

Makroekonomisk utveckling	Ann-Sofie Öberg	08-690 43 88
Makroekonomisk utveckling	Patrik Jonasson	08-690 43 76
Makroekonomisk utveckling	Håkan Gustavsson	08-690 44 53
Kommunsektorns finanser	Ann-Sofie Öberg	08-690 43 88
Ålderspensionssystemets finanser	Marcela Cohen Birman	08-690 44 39
Offentliga sektorns finanser	Ann-Sofie Öberg	08-690 43 88
Offentliga skulden	Håkan Carlsson	08-690 44 48

Avdelningen analys och prognoser e-post: fornamn.efternamn@esv.se, prognos@esv.se

Ekonomistyrningsverkets prognos visar att coronapandemin får stora konsekvenser. Ekonomin har bromsat in kraftigt och arbetslösheten ökar. En rad åtgärder för att motverka de negativa effekterna på ekonomin har införts vilket gör att utgifterna ökar kraftigt i år. I kombination med minskade skatteintäkter ger det sammantaget ett underskott på 311 miljarder kronor i den offentliga sektorns finansiella sparande i år.

Prognosen baseras på de förslag som presenterades av regeringen i vårändringsbudgeten för 2020 samt 8 extra ändringsbudgetar som har presenterats under våren.

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.