



EKONOMISTYRNINGSVERKET

# Prognos

## Statens budget och de offentliga finanserna

September 2020

### **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.

Septemberprognosen beaktar månadsutfall för statens budget till och med juli 2020. Beräkningarna slutfördes den 3 september 2020.

### **Ladda ner prognosen**

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

**Datum:** 2020-09-16

**Dnr:** 2020-00727

**ESV-nr:** 2020-35

**Copyright:** ESV

### **Tabeller**

Numera publicerar vi de flesta tabeller i två samlade excelfiler. De finns på samma webbsida som publikationen och heter i septemberprognosen: [prognostabeller september 2020](#) och [detaljerade tabeller statens budget 2020](#)

# ESV:s Septemberprognos

## Sammanfattning

*Coronapandemin har snabbt fått stora ekonomiska konsekvenser såväl globalt som i Sverige. I år faller Sveriges BNP med 4,4 procent och antalet sysselsatta minskar kraftigt. Aktiviteten i ekonomin har dock vänt upp och vi räknar med att återhämtningen fortsätter under andra halvåret. Minskade skatteintäkter och ökade utgifter för att mildra de ekonomiska effekterna av pandemin leder till stora underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande. Det strukturella sparandet ligger under målnivån i år och Maastrichtskulden blir något högre än det övre gränsvärdet för skuldankaret. För att mildra konjunkturförsvagningen är det dock motiverat med avvikelser från målen.*

Coronapandemin slog hårt mot den svenska ekonomin under andra kvartalet i år. BNP föll med hela 8,3 procent jämfört med årets första kvartal. Nedgången i den ekonomiska aktiviteten var bred. Framåtblickande indikatorer tyder dock på att den svenska ekonomin just nu befinner sig i en återhämtningsfas och BNP väntas öka snabbt under andra halvåret. Återhämtningen fortsätter nästa år och BNP ökar då med 3,9 procent. Arbetsmarknaden förblir dock svag även nästa år.

Osäkerheten kring hur omfattande effekterna av coronapandemin blir på svensk ekonomi är fortsatt stor och det finns risker för bakslag på kort sikt. Vår prognos bygger på att smittspridningen i landet framöver inte leder till förnyade generella nedstängningar och ökade restriktioner.

Coronapandemin leder till stora underskott i de offentliga finanserna, framför allt i år. Underskottet är störst i staten. Inkomsterna minskar på grund av fallande kapitalskatter och tillfälliga nedsättningar samtidigt som utgifterna ökar mycket. Kommunsektorn visar underskott hela prognosperioden till följd av en hög investeringsnivå och förhållandevis låga skatteintäkter i år och nästa år. I år blir dock underskottet relativt litet då statsbidragen tillfälligt höjs. Samtidigt ökar utgifterna förhållandevis svagt

eftersom vissa verksamheter inte kunde genomföras under våren. Det strukturella sparandet, det vill säga det finansiella sparandet justerat för konjunkturella variationer och engångseffekter, beräknas till -1,8 procent av potentiell BNP i år. Det avviker således tydligt från målnivån. För att mildra konjunkturförsvagningen är det dock motiverat med en avvikelse från målnivån.

Maastrichtskulden stiger till 41 procent av BNP i år, vilket är något högre än det övre gränsvärdet för skuldankaret. I takt med att ekonomin återhämtar sig börjar den åter sjunka som andel av BNP nästa år.

Nedgången i ekonomin påverkar skatteintäkterna i betydande omfattning. De minskar med 86 miljarder kronor i år, vilket är mycket historiskt sett. Tillfälliga regler för att motverka krisens skadeverkningar bidrar också till att intäkterna sjunker. Bortfallet slår brett över skatteslagen eftersom många stora skattebaser minskar. Minskningen blir störst för skatt på kapital där intäkterna faller med 50 miljarder kronor. Nästa år ökar intäkterna snabbt till följd av återhämtningen i ekonomin.

De totala utgifterna på statens budget ökar kraftigt i år. Nästa år minskar de igen och ligger där efter kvar på ungefär samma nivå som 2021. Den stora ökningen i år beror främst på de omfattande krisåtgärder som har införts. En tillfällig negativ effekt på nettoutlåningen förra året bidrar också till den kraftiga ökningen. Därutöver ökar utgifterna mest för områdena näringsliv, allmänna bidrag till kommunerna, sjukdom och funktionsnedsättning samt hälso-, sjukvård och omsorg. Nästa år minskar de totala utgifterna eftersom många av krisåtgärderna är tillfälliga. Utgiftstaket för 2020 har höjts vilket gör att det klaras med god marginal.

Sedan beräkningarna i denna prognos avslutades har regeringen och samarbetspartierna aviserat ett flertal nya åtgärder i ett återstartspaket. Budgetpropositionen för 2021 kommer därmed att bli mycket

expansiv. Åtgärderna summerar till cirka 100 miljarder kronor. Netto blir effekten dock mindre eftersom vissa av förslagen också genererar skatteintäkter. ESV har inte beaktat paketet i den ordinarie prognosen och utformningen av alla åtgärderna är ännu inte känd. Med den information som finns tillgänglig idag, är ESV:s preliminära bedömning att de nya förslagen höjer den ekonomiska tillväxten 2021 med cirka 0,5 procentenheter. Främst är det de höjda statsbidragen till kommunsektorn som beräknas höja tillväxten. Samtidigt försvagas den offentliga sektorns finansiella sparande och Maastrichtskulden ökar, båda med cirka 1,5 procent av BNP, jämfört med prognosen för 2021 exklusive återstartspaketet. Med återstartspaketet medräknat ligger skuldkvoten kvar på ungefär samma nivå som 2020.

**Prognosen i siffror (inklusive återstartspaketet i parentes år 2021)**

	2019	2020	2021
BNP – procentuell utveckling			
<i>Fasta priser, kalenderkorrigerad</i>	1,3	-4,4	3,9 (4,3)
Finansiellt sparande – miljarder kronor			
<i>Offentliga sektorn:</i>	22	-204	-83 (-160)
Finansiellt sparande – procent av BNP			
<i>Offentliga sektorn</i>	0,4	-4,2	-1,6 (-3,1)
Strukturellt sparande – procent av potentiell BNP			
<i>Offentliga sektorn</i>	-0,3	-1,8	0,0 (-1,5)
Budgetsaldo – miljarder kronor	112	-249	6 (-70)
Maastrichtskuld – procent av BNP	35,2	40,9	39,2 (40,7)

Källa: ESV och SCB

**Fördjupningsavsnitt om ekonomiska kriser förr och nu**

Kriser är ett återkommande inslag i historien. Hur djupa kriserna har blivit och hur snabbt återhämtningen har skett har varierat. I en fördjupning jämför vi nuvarande kris med några tidigare kriser.

Produktionen faller i år något mindre än vad den i genomsnitt gjort under det första krisåret vid de tidigare kriser vi har studerat. Dessutom bedöms återhämtningen gå något fortare.

Sverige har mött de ekonomiska konsekvenserna av pandemin med en expansiv finanspolitik vilket mildrar effekterna och underlättar återhämtningen. För att även kommande kriser ska kunna hanteras visar såväl forskningen som tidigare erfarenheter att det är viktigt att de offentliga finanserna stärks efter denna kris.

## 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.<sup>1</sup> 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 produktivitetutvecklingen 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"<sup>2</sup> 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 överskottsmålet 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.

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

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

## **Makroekonomisk utveckling**

*I år faller BNP i Sverige med 4,4 procent och antalet sysselsatta minskar kraftigt. Under slutet på andra kvartalet inleddes dock en återhämtning i ekonomin och vi räknar med att den utvecklingen fortsätter under andra halvåret. Återhämtningen fortsätter nästa år och BNP ökar då med 3,9 procent. Arbetsmarknaden förblir dock svag även nästa år.*

### **Återhämtningen i ekonomin har inletts**

Coronapandemin fick mycket snabbt stora konsekvenser på den ekonomiska aktiviteten såväl globalt som i Sverige. För att minska smittspridningen har stater världen över genomfört omfattande nedstängningar och infört restriktioner för människors rörlighet, vilket tydligt har dämpat aktiviteten i ekonomierna.

Den svenska ekonomin verkar så här långt inte vara lika hårt drabbad av pandemin som ekonomierna i många andra länder. Även i Sverige föll dock BNP kraftigt under årets andra kvartal. Jämfört med våra nordiska grannländer har utvecklingen varit likartad trots att restriktionerna har varit mindre omfattande i Sverige.<sup>3</sup> Allt fler länder har börjat lätta på restriktionerna, en utveckling som vi räknar med ska fortsätta. Samtidigt syns allt fler tecken på att en återhämtning i ekonomin inleddes under slutet på andra kvartalet. Detta gäller såväl i Sverige som i vår omvärld.

Sammantaget innebär detta att vi räknar med att aktiviteten i global och svensk ekonomi fortsätter stiga under andra halvåret. Jämfört med prognosen i juni räknar vi med en snabbare uppgång under andra halvåret och BNP minskar därmed inte lika mycket i år som vi tidigare bedömde. Osäkerheten i prognosen är dock fortsatt stor. Mycket beror på hur den fortsatta smittspridningen utvecklas och på eventuella åtgärder mot denna.

### **Tecken på global återhämtning**

Under årets andra kvartal minskade BNP med mer än 10 procent både i Europa och USA. Fallen under det andra kvartalet följde i flera fall på negativa utfall även under årets inledning. Under sommaren har dock många ekonomier lättat något på restriktionerna. Det har inneburit att efterfrågan har vänt upp igen. Flera indikatorer har stärkts de senaste månaderna och visar på en ökad aktivitet.

Världen över har regeringar och centralbanker vidtagit omfattande åtgärder för att skydda företag och hushåll samt för att stabilisera de finansiella marknaderna. Detta bedöms påverka förtroendet i ekonomierna positivt och bidrar till den fortsatta återhämtningen trots att den ökade osäkerheten om den framtida utvecklingen fortfarande håller tillbaka konsumtionen och investeringarna.

Vi räknar med att återhämtningen i den globala BNP-tillväxten fortsätter under andra halvåret i år men som årsgenomsnitt minskar global BNP ändå kraftigt i år. Efterfrågan på svensk export minskar mer än global BNP eftersom den internationella handeln har drabbats hårt av pandemin.

### **Oförändrade styrräntor hela prognosperioden**

Under sommaren har flera centralbanker förstärkt signalerna om att penningpolitiken förblir expansiv under lång tid framöver. Detta har bidragit till att börskurserna har återhämtat sig från vårens fall och att obligationsräntorna förblivit låga globalt sett.

Vi förväntar oss att styrräntorna kommer vara oförändrade under prognosperioden. Tillsammans med fortsatt omfattande tillgångsköp och ett lågt resursutnyttjande gör detta att även marknadsräntorna väntas ligga kvar på låga nivåer. De långa marknadsräntorna stiger dock något mot slutet av prognosperioden.

Under sommaren har kronan förstärkts kraftigt mot både euron och den amerikanska dollarn. Detta

---

<sup>3</sup> Enligt University of Oxfords index för åtgärder med anledning av coronaviruset.

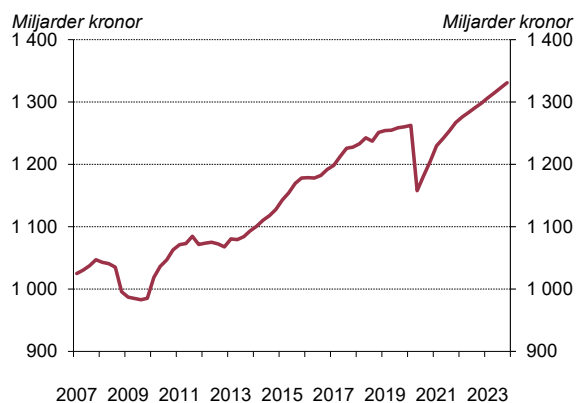
är tvärt emot mönstret från tidigare kriser då kronan i stället försvagats. Det finns flera orsaker till att kronan apprecierat. En sannolik förklaring till förstärkningen är att svensk ekonomi förefaller ha drabbats mindre hårt av effekterna av pandemin än många andra länder. Svensk ekonomi och de offentliga finanserna var också förhållandevis starka innan pandemin bröt ut. Vi räknar med att kronförstärkningen är bestående under prognosperioden.

### Återhämtning efter hårt slag mot den svenska ekonomin under andra kvartalet

Coronapandemin slog hårt mot den svenska ekonomin under andra kvartalet i år. Jämfört med första kvartalet föll BNP med hela 8,3 procent.<sup>4</sup> Nedgången i den ekonomiska aktiviteten var bred. Exporten och hushållens konsumtion föll som väntat mycket kraftigt men även investeringarna minskade tydligt.

**Diagram 1. BNP kvartalsdata**

Fasta priser



Källa: SCB och ESV

Krisens globala karaktär och snabba förlopp gör utvecklingen framöver svårbedömd. Därtill ändras förutsättningarna löpande när ny information blir tillgänglig. Såväl framåtblickande indikatorer som snabbdata över exempelvis kortköp och andra typer av ekonomisk aktivitet pekar dock på att både efterfrågan och produktionen i den svenska ekonomin just nu befinner sig i en återhämtningsfas efter branta fall under våren. Bland annat har Konjunkturinstitutets barometerindikator stärkts tydligt ef-

ter det kraftiga fallet i april. Indikatorn visar emellertid fortfarande att stämningläget i ekonomin är mycket svagare än normalt.

Allt mer talar således för att aktiviteten i den svenska ekonomin fortsätter att stiga. Detta sker i takt med att allt fler länder har börjat lätta på nedstängningarna, något som ökar efterfrågan på svensk export. Det framgår även av tydligt stärkta indikatorer för efterfrågan från exportmarknaderna. Även hushållens konsumtion ser nu ut att stiga igen efter den kraftiga inbromsningen under årets andra kvartal. Detsamma gäller för importen. Även den offentliga konsumtionen stiger under andra halvåret. Detta efter att ha varit tillfälligt svag under det andra kvartalet då coronapandemin begränsade många verksamheter hos framför allt landets regioner. Investeringarna väntas dock fortsätta minska under det tredje kvartalet och vänder åter upp först från och med årets sista kvartal.

Sammantaget innebär detta en stark återhämtning i den svenska ekonomin under andra halvåret i år och vi räknar med att ekonomin i genomsnitt då växer med 2 procent per kvartal.

**Tabell 1. Försörjningsbalans**

Procentuell förändring, fasta priser

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

Källa: SCB och ESV

<sup>1</sup>Förändring i procent av BNP föregående år.

Återhämtningen fortsätter även nästa år och BNP-tillväxten drivs då av en fortsatt förstärkning av hushållens konsumtion samt av att investeringarna då ökar kraftigt igen. Även exporten stiger snabbt men sammantaget hålls tillväxten ändå till-

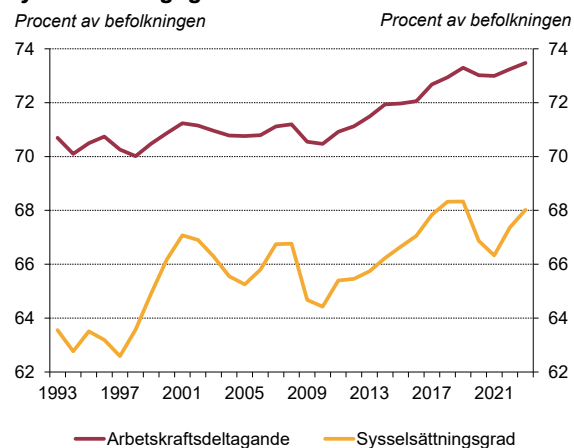
<sup>4</sup> Redovisade kvartalsvisa tillväxttakter avser säsongsrensade värden.

baka något av handeln med utlandet eftersom importen stiger ännu snabbare. Givet att kommunsektorn inte får extra tillskott antas den offentliga konsumtionen minska nästa år. De ökade statsbidrag som ingår i återstartspaketet uppskattas dock preliminärt innebära att konsumtionen istället ökar något.

### Sysselsättningen har minskat kraftigt

Pandemin har fått stora effekter på arbetsmarknaden. Under andra kvartalet minskade antalet sysselsatta med 95 000 personer och arbetslösheten steg med 1,5 procentenheter till 8,6 procent.<sup>5</sup> Den största nedgången för sysselsättningen har redan skett men vi räknar med att den fortsätter att minska något även under andra halvåret, trots att BNP då stiger igen. Anställningsplanerna ligger visserligen på en högre nivå än bottennoteringen i april, men de är fortfarande på en klart lägre nivå än normalt. Det tyder på en fortsatt svag sysselsättningsutveckling.

**Diagram 2. Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad**



Källa: SCB och ESV

Jämfört med det stora antalet varslade under framför allt mars och april har varslen sedan mitten av sommaren legat på en relativ normal nivå även om de steg något i augusti. Första halvårets omfattande varselvolym kommer dock att påverka arbetslösheten även under kommande månader. Varslen kan också öka på nytt när korttidspermitteringarna löper ut. Eventuellt kan företagen då inte

<sup>5</sup> Säsongrensat och jämfört med första kvartalet.

behålla personalen trots de omfattande stöden under den värsta krisen. Nyanställningarna väntas också vara fortsatt låga.

I stället för att anställa ny personal möter företagen den ökade efterfrågan i ekonomin de kommande månaderna genom att medelarbetstiden, och därigenom antalet arbetade timmar, ökar. Medelarbetstiden ökar igen från och med tredje kvartalet efter att ha minskat kraftigt under andra kvartalet, till följd av framför allt korttidspermitteringar och ökad sjukfrånvaro. Sysselsättningen fortsätter därmed att minska i näringslivet även den närmaste tiden. Eftersom sysselsättningen minskar ytterligare under andra halvåret fortsätter arbetslösheten att stiga.

Under nästa år ökar sysselsättningen. Men ökningen är inte tillräckligt stor för att den genomsnittliga sysselsättningsnivån ska vara högre nästa år än i år. Arbetslösheten ligger därmed också kvar på en högre nivå än i år även om den minskar mot slutet av 2021.

**Tabell 2. Nyckeltal för svensk ekonomi**  
Procentuell förändring om inget annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
Sysselsatta	0,7	-1,8	-0,1	2,0	1,4
Sysselsättningsgrad, nivå <sup>1</sup>	68,3	66,8	66,5	67,5	68,2
Arbetslöshet, nivå <sup>2</sup>	6,8	8,6	9,2	8,1	7,4
Timlön, KL	2,6	2,0	2,1	2,4	2,5
Lönesumma	3,7	-0,6	2,2	4,4	4,0
KPIF <sup>3</sup>	1,7	0,5	1,2	1,2	1,5
KPI	1,8	0,6	1,2	1,1	1,5
Reporänta <sup>4</sup> , vid årets slut	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Källa: Riksbanken, SCB och ESV

<sup>1</sup>Procent av befolkningen 15-74 år.

<sup>2</sup>Procent av arbetskraften.

<sup>3</sup>KPI med fast ränta.

<sup>4</sup>Procent.

Jobbtillväxten under nästa år drivs av ökad sysselsättning i näringslivet medan antalet sysselsatta i offentlig sektor antas minska, framför allt i kommunsektorn. Vår bedömning är således att de statsbidrag som hittills är beslutade inte är tillräckligt stora för att kommunsektorn ska kunna behålla sysselsättningen på samma nivå som i år, givet att de inte höjer skatten. Se metodrutin i början av rapporten för en beskrivning av ESV:s prognosmetod.



### *Stigande arbetslöshet dämpar löneökningarna framöver*

Den kraftiga försämringen på arbetsmarknaden får till följd att löneökningstakten dämpas, mätt enligt konjunkturlönestatistiken. För en större del av arbetsmarknaden skulle avtalen löpt ut den sista mars i år men de förlängdes och avtalsrörelsen har skjutits fram till hösten. Förhandlingarna väntas då ge lägre avtalsmässiga löneökningar än under de senaste åren. Även löneglidningen väntas bli lägre. Samtidigt har de som blivit 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 väger över. Löneökningstakten förblir låg kommande år.

En dämpad löneökningstakt och färre arbetade timmar gör att lönesumman blir lägre i år än förra året. Nedgången i lönesumman dämpas dock av att de som är korttidspermitterade behåller större delen av sin lön och av att de som är sjuka får sjuklön. Därmed ökar timlönen mätt utifrån lönesumman (NR-timlönen) kraftigt i år. Nästa år blir det en omvänd effekt. Detta kommer inte att fångas upp i konjunkturlönestatistiken som mäter den underliggande löneutvecklingen, exklusive effekter av korttidspermitteringen.

### *Inflationen långt under målet i år*

Efter en ökning på strax under 2 procent förra året sjunker inflationen enligt KPIF till endast 0,5 procent i år. Inflationen hålls framför allt tillbaka av lägre priser på energi, vilket minskar inflationen med hela 0,6 procentenheter. Oljeprisfallet i början av året håller nere priserna på drivmedel. Samtidigt bidrog den milda vintern och låg efterfrågan på energi till följd av coronapandemin till att sänka priset på el under våren.

Den kraftiga försvagningen av efterfrågan bidrar också till att hålla nere prisökningarna. Framför allt väntas prisökningarna på olika tjänster som påverkas av pandemin bli låga. För vissa tjänster, som biluthyrning, har dock priserna ökat kraftigt under sommaren vilket till viss del håller uppe inflationen. Kostnadstrycket dämpas också av lägre löneökningar och av apprecieringen av kronan.

### *Fortsatt stora risker*

Osäkerheten kring hur omfattande effekterna av coronapandemin blir på svensk ekonomi är fortsatt stor, även om vi bedömer att det värsta är bakom oss. Det är således fortfarande osäkert hur snabb återhämtningen i ekonomin blir. Vår prognos bygger på att smittspridningen i landet framöver inte leder till förnyade generella nedstängningar och ökade restriktioner. Vi räknar inte heller med några nya omfattande nedstängningar hos våra viktigaste handelspartners. Nya generella nedstängningar skulle bromsa återhämtningen.

Pandemin kan även innebära mer långsiktiga konsekvenser. Ökat hemarbete, minskat resande och ändrad efterfrågan från hushållen förändrar förutsättningarna för flera branscher. Utvecklingen gynnar vissa delar av näringslivet medan andra delar riskerar att efterfrågan förblir lägre än tidigare. Samtidigt kan ett ökat användande av digitala hjälpmedel påskynda strukturomvandlingen i ekonomin och höja den långsiktiga tillväxtpotentialen. Om strukturomvandlingen även höjer trösklarna till arbetsmarknaden för de som söker arbete kan den dock leda till ökad långtidsarbetslöshet och i förlängningen ökad utslagning.

Vid sidan av coronapandemins effekter på ekonomin finns även andra osäkerheter och risker. Bland dessa kan nämnas att den geopolitiska oron i världen har ökat. Under sommaren har bland annat osäkerheten kring Rysslands agerande tilltagit och relationerna mellan Turkiet och Grekland har försämrats. Sedan tidigare finns även risker kopplade till utvecklingen i Hong Kong samt till förutsättningarna för den globala handeln.

### **Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget**

*Nedgången i ekonomin till följd av coronapandemin minskar skatteintäkterna. I år minskar intäkterna med 86 miljarder kronor. Tillfälligt nedsatta socialavgifter 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 50 miljarder kronor. Skattekvoten sjunker med 0,8 procentenhet, delvis till*

följd av den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna. Nästa år ökar intäkterna snabbt av en återhämtning i den svenska ekonomin.

### Skatteintäkterna minskar kraftigt i pandemins spår

De totala skatteintäkterna minskar i år med 86 miljarder kronor, vilket historiskt sett är en mycket stor minskning. Coronapandemin medför att många stora skattebaser minskar och bortfallet i intäkter slår brett över de stora skatteslagen. Tillfälligt nedsatta socialavgifter bidrar också till att intäkterna minskar. Nästa år väntas skatteintäkterna öka igen till följd av en återhämtning i ekonomin. Tillväxten i intäkterna blir då 109 miljarder kronor (5 procent).

Intäkterna från skatt på arbete minskar i år med 31 miljarder kronor. Det beror främst på att lönesumman minskar och på den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna. Nästa år ökar intäkterna med 51 miljarder kronor (4 procent) till följd av att lönesumman beräknas öka och att den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna upphört.

Intäkterna från skatt på kapital minskar i år med 50 miljarder kronor (18 procent). Hushållens kapitalskatter minskar med 18 miljarder kronor till följd av att både kapitalvinsterna och utdelningarna blir lägre än förra året. Skatt på företagsvinster minskar med knappt en femtedel, 28 miljarder kronor, eftersom företagen mötte en kraftigt minskad efterfrågan och produktionssvårigheter till följd av coronapandemin under våren. Nästa år ökar intäkterna igen, främst till följd av att skatt på företagsvinster väntas öka.

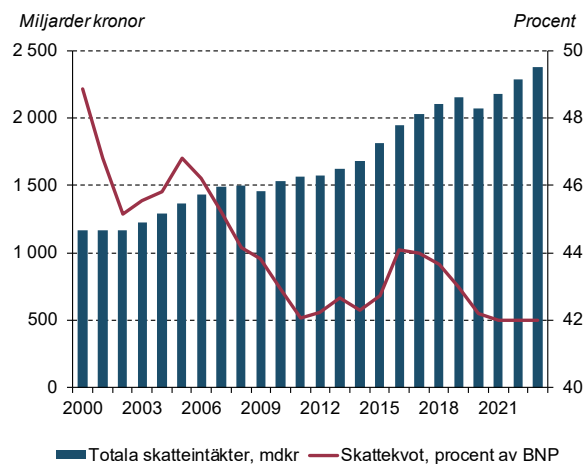
Intäkterna från skatt på konsumtion minskar med 5 miljarder kronor i år. Det är framför allt till följd av att momsintäkterna blir mindre till följd av att hushållens konsumtion minskar. Skatteintäkterna hålls dock uppe av att intäkterna från flera andra konsumtionsskatter däremot ökar. Nästa år ökar intäkterna från skatt på konsumtion med 5 procent då hushållens konsumtion åter stiger.

### Skattekvoten sjunker

Skattekvoten, det vill säga de totala skatteintäkterna som andel av BNP, sjunker från 43,0 procent

2019 till 42,2 procent i år. Det är framför allt en följd av att kapitalskatterna minskar mycket, men även den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna bidrar. Nästa år sjunker skattekvoten ytterligare, till 42,0 procent, trots att socialavgifterna inte är nedsatta. Det beror framför allt på att lönesumman sjunker som andel av BNP nästa år eftersom den är tillfälligt hög i år då de som korttidspermitteras behåller en stor del av sin lön. Skatteintäkterna följer normalt konjunkturutvecklingen, vilket innebär att skattekvoten förblir relativt oförändrad så länge inga regeländringar sker. Därmed ligger kvoten kvar på 42 procent efter 2021.

Diagram 3. Totala skatteintäkter och skattekvot



Källa: SKV och ESV

### Krympande lönesumma och tillfällig nedsättning minskar skatt på arbete

Skatt på arbete består av direkta och indirekta skatter. Intäkterna minskar med 31 miljarder kronor i år. Det beror på att lönesumman minskar till följd av den breda nedgången i ekonomin och på den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna.<sup>6</sup> Regeringens stöd i form av möjlighet till korttidspermittering för företag mildrar dock intäkternas fall. Nu minskar antalet arbetade timmar kraftigt men lönesumman hålls uppe av att de som korttidspermitteras får nästan full lön.

De direkta skatterna på arbete ökar något i år trots att lönesumman minskar. Det beror främst på

<sup>6</sup> För mer information se avsnittet om nedsättning på sidan 9.

att arbetsmarknadsersättningarna ökar väldigt kraftigt. Skatteintäkterna ökar även på grund av att skattereduktionen för jobbskatteavdraget minskar.

De indirekta skatterna på arbete faller däremot kraftigt. Det beror främst på den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna. Nedsättningen innebär att skatteintäkterna beräknas minska med 30 miljarder kronor i år.

Nästa år ökar intäkterna från skatt på arbete relativt snabbt. Det beror på att lönesumman ökar igen och på att den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna endast gäller innevarande år.

### Skattereduktionerna minskar

Den absoluta merparten av skattereduktionerna utgörs av jobbskatteavdraget och kompensationen för den allmänna pensionsavgiften.

Skattereduktionerna minskar i år med 3 miljarder kronor. Det beror till största del på att skattereduktionen för jobbskatteavdraget minskar eftersom de utbetalda lönerna minskar. Den nya regionala skattereduktionen för stödområde A och B motverkar dock till viss del minskningen.<sup>7</sup> Skattereduktionen för allmän pensionsavgift är i stort sett oförändrad från 2019.

Nästa år ökar skattereduktionerna igen. Det beror främst på att reduktionen för jobbskatteavdraget och för allmän pensionsavgift ökar när sysselsättningen ökar.

### Tillfälliga regler ökar nedsättningarna mycket

Nedsättningarna av de indirekta skatterna blir mycket stora i år. Det beror på den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna.<sup>8</sup> Totalt beräknas nedsättningarna innebära att intäkterna minskar med närmare 30 miljarder kronor i år. Huvuddelen, drygt 27 miljarder kronor, avser nedsatta arbetsgivaravgifter.

Nästa år återgår nedsättningarna till de senaste årens nivå då den tillfälliga nedsättningen har upphört.

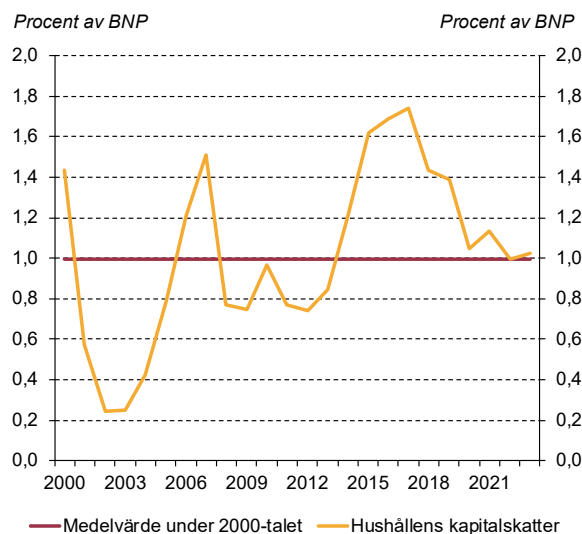
<sup>7</sup> Regeringen har aviserat att man avser att återkomma till riksdagen med ett förslag som kan träda i kraft under 2020. Reduktionen ska tillämpas från och med beskattningsåret 2020.

<sup>8</sup> Nedsättningen för arbetsgivare innebär att endast ålderspensionsavgiften (10,21 procent) ska betalas. Den gäller för upp till 30 anställda hos arbetsgivaren och på en lönesumma för den anställde upp till 25 000 kronor per månad. Nedsättningen gäller till och med utgången

### Hushållens kapitalskatter minskar kraftigt

Hushållens kapitalskatter sjunker mycket i år, främst eftersom vi räknar med betydligt lägre utdelningsinkomster än förra året. Sedan 2015 har intäkterna från hushållens kapitalskatter varit signifikant högre än genomsnittet som andel av BNP under 2000-talet. Trots att dessa intäkter minskar mycket i år är de fortfarande i nivå med genomsnittet.

### Diagram 4. Hushållens kapitalskatter



Källa: ESV

Skatteintäkterna från hushållens utdelningsinkomster minskar med 13 miljarder kronor i år samtidigt som skatteintäkterna från hushållens kapitalvinster minskar med 2 miljarder kronor. Därtill minskar ökade ränteavdrag skatteintäkterna med ungefär 3 miljarder kronor. Osäkerheten i bedömningen av hushållens kapitalskatter är dock ovanligt stor, framför allt vad gäller effekten på bostadspriserna av coronapandemin. Prisutvecklingen på bostäder är inte minst viktig för utvecklingen av kapitalvinsterna. Hittills i år har bostadspriserna ökat förvånansvärt snabbt men under andra halvåret förväntas utvecklingen vara mer modest.

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.

Hushållens kapitalvinster väntas uppgå till 3,5 procent av BNP i år. Nästa år sjunker kapitalvinsterna till 3,0 procent av BNP. Minskningen beror bland annat på att schablonintakten på uppskovsbeloppet avskaffas. Det väntas leda till att en större del av vinsterna skjuts upp. Hushållens utdelningsinkomster väntas däremot öka mycket nästa år, från årets förhållandevis låga nivå. Därmed ökar skatteintäkterna sammantaget med 14 procent nästa år.

Kapitalvinsterna är svårbedömda på lite sikt. Den metod som ESV tillämpar innebär att kapitalvinsterna inom två år, det vill säga från och med 2022, uppgår till det historiska genomsnittet, justerat för regeländringar, på 2,7 procent av BNP. Kapitalvinsterna minskar därmed ytterligare något.

#### Skatt på företagsvinster minskar kraftigt

Intäkterna från skatt på företagsvinster minskar med 28 miljarder kronor i år. Företagens vinster påverkas av minskad efterfrågan i Sverige och omvärlden, men i vissa fall också av produktionssvårigheter på grund av smittskyddsåtgärder samt brist på insatsvaror.

Regeringen har föreslagit och infört ett flertal åtgärder för att stödja företagen under pandemin. Företagen kan få anstånd med skattebetalningar och mellan mars och december kan de också ansöka om stöd vid korttidspermitteringar. Företag som tappat kraftigt i omsättning under mars och april 2020 har även kunnat söka ett omställningsstöd. Vi uppskattar dock att omställningsstödet nyttjandegrad och kostnader blir betydligt lägre än vad som bedömdes vid stödets införande.

Nästa år ökar intäkterna snabbt då det sker en återhämtning i ekonomin. Ökningstakten dämpas dock något av att skatten på företagsvinster sänks den 1 januari 2021.

#### Avkastningsskatten fortsatt låg framöver

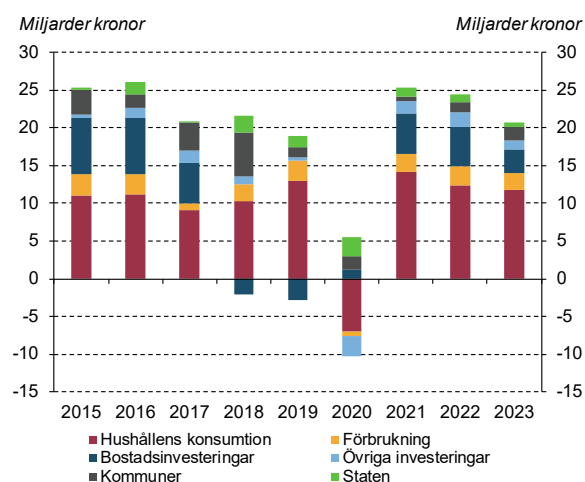
Avkastningsskatt tas ut på kapital- och pensionsförsäkringar och påverkas främst av statslåneräntan och livbolagens tillgångar. Avkastningsskatten ökar marginellt i år. Nästa år är skatten i princip

oförändrad men ökar 2022 med stigande aktiekurser.

#### Momsintäkterna minskar till följd av pandemin

Merparten av momsintäkterna härrör från hushållens konsumtion, som normalt sett ökar i takt med att befolkningen och köpkraften ökar. I år minskar dock momsintäkterna med 5 miljarder kronor till följd av att konsumtionen minskat under pandemin. Näringslivets investeringar faller samtidigt med närmare 10 procent. Det är i första hand konsumtionen i staten och kommunsektorn som bidrar till att hålla uppe momsintäkterna, även om också bostadsinvesteringarna fortsätter att öka något. En återhämtning sker nästa år, då framför allt hushållens konsumtion och bostadsinvesteringarna väntas öka snabbt igen.

Diagram 5. Årlig förändring av intäkterna från mervärdesskatt



Källa: SKV och ESV

#### Alkoholskatteintäkterna ökar

Intäkterna från alkoholskatterna ökar normalt något från år till år, men i år ökar de med mer än 1 miljard kronor till 16 miljarder kronor. Det beror på att alkoholförsäljningen via Systembolaget ökat kraftigt under pandemins inledande månader.<sup>9</sup> Ökningen är dock tillfällig. Nästa år återgår intäkterna till 2019 års nivå kring 15 miljarder kronor och ökar därifrån makligt framöver.

<sup>9</sup> Under andra kvartalet 2020 ökade alkoholförsäljningen via Systembolaget med 16 procent. Alkoholkonsumtionen har dock minskat

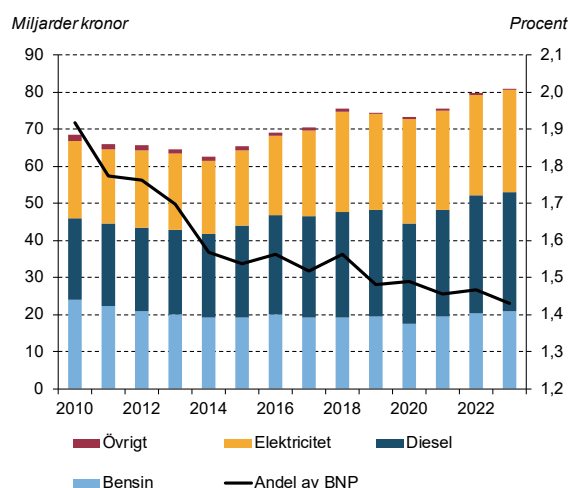
under samma period, enligt en undersökning som gjorts av Norstat på uppdrag av Systembolaget.

## Energianvändningen inom transport och industri minskar till följd av pandemin

Coronapandemin bromsar förbrukningen av de flesta energislag eftersom såväl industriproduktionen som konsumtion och resande har påverkats. Intäkterna från energi- och koldioxidskatt minskar i år, till 73 miljarder kronor. Särskilt intäkterna från bensin och oljeprodukter minskar. Det beror dels på reducerad energianvändning inom transporter och industri, dels på skattesänkningar tidigare i år. Skatteintäkterna från bensin minskar mest – med nära 10 procent 2020.

Intäkterna från skatt på elektricitet ökar i år, vilket främst beror på den upptaxering av Trafikverket för elförbrukning i tåg som skedde tidigare i år. Detta håller upp intäkterna från energiskatten relativt intäkterna från koldioxidskatten.

**Diagram 6. Intäkter från skatt på energi och koldioxid**



Källa: ESV

Nästa år ökar intäkterna från energi- och koldioxidskatt igen, till 76 miljarder kronor. Alla skattebaser växer då, utom elektrisk kraft som krymper något till följd av att produktionen i ekonomin fortfarande är lägre än normalt.

## Kraftigt minskad efterfrågan på plastbärkassar

Den nya skatten på plastbärkassar, som infördes den 1 maj, väntas ge avsevärt mindre skatteintäkter

än vad regeringen bedömde innan införandet. Intäkterna för perioden juni-juli motsvarar ungefär en tiondel av propositionens beräkningar<sup>10</sup>, vilket tyder på att skattens styrande effekt varit större än väntat. ESV bedömer i nuläget att intäkterna från skatt på plastbärkassar kommer att uppgå till knappt 240 miljoner kronor i år och omkring 360 miljoner kronor årligen därefter.

## Lägre utdelningar från statliga bolag nästa år

I år blir statens aktieutdelningar, som främst baseras på förra årets resultat, strax under 17 miljarder kronor. Nästa år minskar utdelningsinkomsterna med drygt 3 miljarder kronor. Det beror främst på att den mycket svaga konjunkturen under 2020 väntas innebära lägre utdelningar från bland annat Vattenfall och LKAB nästa år.

Riksbankens utdelning uppgår till drygt 5 miljarder kronor i år och knappt 8 miljarder kronor nästa år, vilket är den högsta nivån sedan 2013. Därefter minskar inleveranserna på grund av att räntorna på statsobligationer då stiger.

## Utgifter på statens budget

De totala utgifterna ökar mycket kraftigt i år. Ökningen 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. Utgifterna ökar mest för områdena näringsliv, allmänna bidrag till kommunerna, sjukdom och funktionsnedsättning samt hälso-, sjukvård och omsorg. Utgifterna för migration och integration fortsätter att minska. Nästa år minskar de totala utgifterna eftersom de flesta 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 271 miljarder kronor (29 procent). Den mycket kraftiga ökningen beror främst på åtgärder till följd av coronapandemin, men även på att nettoutlåningen tillfälligt var kraftigt negativ förra året. Det senare beror på att flera av Riksbankens lån då

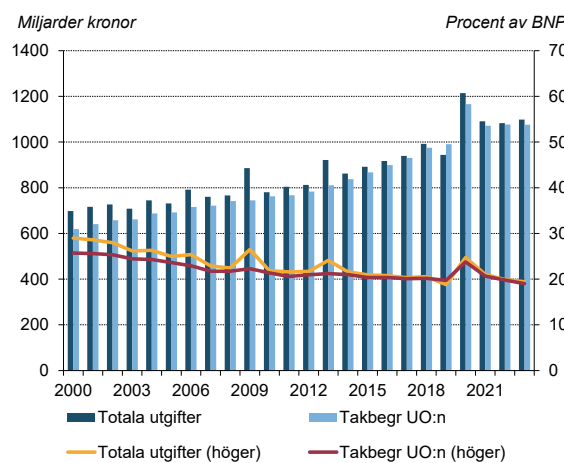
<sup>10</sup> I proposition 2019/20:47 Skatt på plastbärkassar väntades skatten uppgå till 2,5 miljarder kronor per helår, vilket skulle motsvara drygt

200 miljoner kronor i månaden. Intäkten i juni 2020 var 23 miljoner kronor och i juli 31 miljoner kronor.

förföll och inte refinansierades. I år blir nettoutlåningen åter positiv. De takbegränsade utgiftsområdena, där nettoutlåningen och statsskuldräntorna inte ingår, ökar med 176 miljarder kronor i år (18 procent). Förutom nettoutlåningen ökar utgifterna mest för näringsliv, allmänna bidrag till kommunerna, hälso- och sjukvård och social omsorg samt sjukdom- och funktionsnedsättning. Utgifterna för migration och integration fortsätter däremot att sjunka.

Nästa år minskar de totala utgifterna med 124 miljarder kronor eftersom de tillfälliga åtgärderna med anledning av coronapandemin endast gäller i år. Minskade utgifter för statsskuldräntorna och nettoutlåningen bidrar också. De takbegränsade utgiftsområdena minskar med 94 miljarder kronor.

**Diagram 7. Utgifter på statens budget**



Källa: ESV

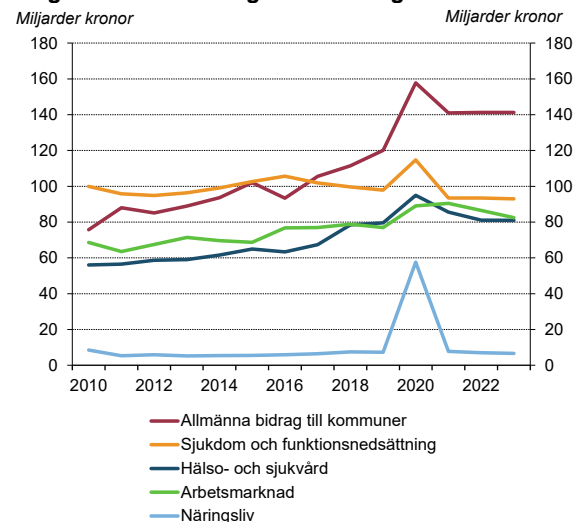
Anm.: De takbegränsade utgiftsområdena bildar tillsammans med statsskuldräntor, Riksgäldens nettoutlåning och en kassamässig korrigeringspost budgetens totala utgifter.

Utgiftskvoten, det vill säga de totala utgifterna som andel av BNP, uppgår till nästan 25 procent i år. Det är en ökning med nästan 6 procentenheter jämfört med förra året, vilket beror på att utgifterna ökar kraftigt samtidigt som BNP minskar. Åren därefter minskar utgiftskvoten, men är fortfarande högre än 2019. Även om de flesta extra utgifter kopplade till coronapandemin är temporära så är ekonomin fortfarande i en återhämtningsfas 2021,

vilket bland annat leder till relativt höga utgifter för arbetslöshetsersättning. 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 aviserat eller föreslagit i propositioner.<sup>11</sup>

De utgiftsområden som ökar mest i år är näringsliv, allmänna bidrag till kommunerna, hälso- och sjukvård och social omsorg samt sjukdom- och funktionsnedsättning. Även utgifterna för arbetsmarknadsområdet stiger relativt mycket. Dessa områden redovisas mer detaljerat längre fram. Utgifterna för migration och integration fortsätter att sjunka.

**Diagram 8. Utveckling av vissa utgiftsområden**



Källa: ESV

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. Eftersom det betalas inkomstskatt och arbetsgivaravgifter på flera av stöden blir nettoeffekten på de offentliga finanserna mindre. Vi bedömer nu att stöden blir betydligt mindre omfattande än vad vi bedömde i våras.

<sup>11</sup> För mer information om ESV:s beräkningsmetod se metoddrutan i början av rapporten.



**Tabell 3. Utgiftsökningar 2020-2021 till följd av ändringsbudgetar<sup>12</sup> våren 2020**

Miljarder kronor

	2020	2021
<b>Uo 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg</b>	<b>12,8</b>	<b>1,7</b>
varav provtagning för covid-19	6,8	
varav extraordinära smittskyddsåtgärder	3,9	
<b>Uo 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning</b>	<b>16,4</b>	
varav ersättning för karensavdrag	1,9	
varav ersättning för höga sjuklönekostnader	13,6	
<b>Uo 14 Arbetsmarknad och arbetsliv<sup>1</sup></b>	<b>13,8</b>	<b>1,9</b>
varav bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	12,4	1,9
<b>Uo 22 Kommunikationer</b>	<b>6,4</b>	
varav underhåll järnväg och väg	1,0	
varav bidrag till kollektivtrafik	3,0	
varav tillskott till Luftfartsverket	0,9	
<b>Uo 24 Näringsliv<sup>1</sup></b>	<b>50,5</b>	<b>1,0</b>
varav stöd vid korttidspermittering	33,0	1,0
varav omställningsstöd för företagen	3,7	
varav kapitalinsatser i statligt ägda företag	12,0	
<b>Uo 25 Allmänna bidrag till kommuner<sup>1</sup></b>	<b>26,8</b>	<b>12,3</b>
varav stöd för att stärka välfärden	26,0	12,5
<b>Övriga utgiftsområden<sup>1</sup></b>	<b>8,5</b>	<b>2,3</b>
<b>Totala utgifter</b>	<b>135,2</b>	<b>19,3</b>

Källa: ESV

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

<sup>1</sup>Vissa åtgärder som vidtagits inom arbetsmarknadsområdet, näringsliv och allmänna bidrag till kommuner avser fler år. Det gäller även vissa övriga utgiftsområden, till exempel utbildningsområdet.

### Tillfälliga medel till folkhälsa och sjukvård höjer utgifterna i år

Utgifterna inom hälso- och sjukvård ökar i år med 15 miljarder kronor (19 procent), främst beroende på åtgärder till följd av coronapandemin. Nästa år minskar utgifterna med 9 miljarder kronor och 2022 med ytterligare 5 miljarder kronor.

Ökningen för 2020 beror huvudsakligen på ytterligare medel till anslaget *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* för åtgärder kopplade till covid-19. Ökningen avser endast 2020, vilket medför att utgifterna minskar 2021. Från 2022 minskar utgifterna ytterligare då bland annat åtgärden för att tillfälligt stödja regionernas arbete med att skapa en god arbetsmiljö upphör efter 2021.

Avtalet för 2020 mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner om statens bidrag för

läkemedelsförmånerna ökar utgifterna för anslaget *Bidrag för läkemedelsförmånerna* både 2020 och 2021. Utgiftsökningen för 2020 hålls dock tillbaka av att utbetalningarna sker med två månaders eftersläpning och att staten fått återbetalningar för 2019.

Utgifterna för anslaget *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldreområdet* ökar i år och nästa år. Det beror främst på ökade medel för att höja kunskapen och kompetensen hos personalen inom äldreomsorgen. Från 2022 minskar utgifterna väsentligt.

För anslaget *Kostnader för statlig assistansersättning* minskar utgifterna marginellt 2020 samtidigt som de ökar marginellt 2021. Minskade utgifter för färre brukare balanseras av ökade utgifter för höjda timkostnader och ett ökat antal timmar per brukare.

### Åtgärder till följd av corona höjer utgifterna inom sjukförsäkringsområdet

Utgifterna för *Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning* ökar med nästan 17 miljarder kronor i år (17 procent), men minskar med 21 miljarder kronor (21 procent) nästa år. Åren därefter är utgifterna i stort sett oförändrade.

Utgifterna för sjukpenningen ökar kraftigt i år, vilket nästan till lika delar beror på fler sjuka och åtgärder till följd av coronapandemin. Åtgärderna består av statlig ersättning för karensavdrag och tillfällig sjukpenning till vissa riskgrupper. Staten ersätter karensavdrag från 11 mars till och med september; förebyggande sjukpenning för vissa riskgrupper lämnas från juli till och med september. ESV räknar med att 2,5 miljoner karensdagar ersätts och att 10 000 personer medges förebyggande sjukpenning. Eftersom stöden är tillfälliga minskar utgifterna nästa år.

Antalet sjukpenningdagar ökar med 5 procent i år. Ökningen beror framför allt på att fler blir sjukskrivna till följd av pandemin, men även förebyggande sjukpenning till vissa riskgrupper bidrar. Den underliggande trenden är dock att antalet sjukpenningdagar minskar i år och nästa år. Eftersom vi inte räknar med några extra sjukpenningdagar orsakade av pandemin nästa år blir minskningstakten då 9 procent. Åren därefter antas andelen sysselsatta som får sjukpenning vara konstant.

<sup>12</sup> Till och med extra ändringsbudget nr 9.

Utgifterna för *Ersättning för höga sjuklönekostnader* ökar med nästan 14 miljarder kronor i år. På grund av pandemin övertog staten alla sjuklönekostnader inklusive arbetsgivaravgifter 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.

### ***Fler arbetslösa höjer utgifterna inom arbetsmarknadsområdet***

Utgifterna inom *Arbetsmarknad och arbetsliv* ökar med 12 miljarder kronor (16 procent) i år efter att i stort sett ha legat stilla sedan 2016. Ökningen beror på den hastigt stigande arbetslösheten till följd av coronapandemin och de tillfälliga regeländringar som införts i arbetslöshetsförsäkringen. Det är framför allt utgifterna för arbetslöshetsersättningen som ökar, men även utgifterna för aktivitets- och anställningsstöd ökar. Nästa år fortsätter utgifterna att öka något totalt sett inom området på grund av att arbetslösheten stiger ytterligare. De tillfälliga förändringarna i arbetslöshetsersättningen upphör dock nästa år vilket dämpar utgiftsökningen. Utgifterna sjunker resterande del av prognosperioden då arbetslösheten minskar från och med 2022.

### ***Stödåtgärder inom näringslivsområdet höjer utgifterna***

Utgifterna inom *Näringsliv* ökar i år med 50 miljarder kronor (689 procent), främst av nya, tillfälliga, stödåtgärder som införts på grund av coronapandemin. Nästa år återgår utgifterna till en mer normal nivå på 8 miljarder kronor. Därefter minskar de ytterligare något 2022, till 7 miljarder kronor.

Den största delen av ökningen, 33 miljarder kronor, beror på det nya anslaget *Stöd vid korttidsarbete*. Stödet kan ges till företag som korttidspermitterar under perioden 16 mars till 31 december 2020. Eftersom det betalas inkomstskatt och arbetsgivaravgifter på permitteringslönen blir nettoeffekten på de offentliga finanserna lägre.

Det nya anslaget *Omställningsstöd* medför att utgifterna ökar med 4 miljarder kronor 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.

Även det nya anslaget *Tillfälligt stöd för hyreskostnader för vissa företag* bidrar till att utgifterna ökar. Stödet, som beräknas till 2 miljarder kronor i år, kan ges till hyresvärdar som ger en rabatt på den fasta delen av hyran för andra kvartalet 2020 till hyresgäster inom vissa sektorer.

I de extra ändringsbudgetar som presenterats under våren har sammanlagt 139 miljarder kronor anslagits för de tre stödåtgärderna, vilket är väsentligt högre än ESV:s prognos.

Vidare har extra medel tillförts anslaget *Kapitalinsatser i statliga ägda företag* vilket ökar utgifterna med 12 miljarder kronor i år. Ökningen avser kapitaltillskott till bland andra Almi Företagspartner AB, SAS AB och Swedavia AB.

### ***Övriga utgiftsområden där det sker större förändringar***

Utgifterna för *Försvar* och *samhällets krisberedskap* ökar med 3 miljarder kronor i år och med drygt 6 miljarder kronor nästa år. Utgiftsökningen beror på ökade anslag till försvaret i de senaste budgeterna, vilket kan härledas till försvarsöversenskommelserna 2015 och 2019.

I takt med att antalet asylsökande sjunkit har utgifterna för *Migration* samt *Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering* minskat. I år sjunker utgifterna med knappt 6 miljarder kronor och de fortsätter sedan att minska under hela prognosperioden. Nästa år är utgifterna för de båda områdena lägre än vad nivån var innan den stora asylinvandringen.

Utgifterna för *Allmänna bidrag till kommuner* ökar med nästan 38 miljarder kronor 2020. Det är främst en följd av de tillfälliga medel som kommunsektorn får för att stärka välfärden. Av de extra medel som kommunsektorn får är dock 12,5 miljarder kronor permanenta.

### ***Utgifterna vid sidan om utgiftstaket***

Det låga ränteläget innebär att utgifterna för *statskuldräntor* minskar 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 kort upplåning och de korta räntorna är just nu negativa.

Nästa år minskar ränteutgifterna med 18 miljarder kronor. Det beror på att utgifterna i år påverkas av en stor utbetalning av upplupen inflationskompensation i samband med att en realobligation förfaller. Under 2021 finns ingen motsvarande betalning, vilket medför att utgifterna minskar. 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 mycket låga historiskt sett, trots en större statskuld. Det är först i slutet av prognosperioden som den större skulden börjar få genomslag på ränteutgifterna.

*Riksgäldens nettoutlåning* utgörs av alla förändringar av lån och kontobehållningar i Statens internbank. Den kan därför variera kraftigt mellan åren. Lånet till Riksbanken är en av de poster som varierar mest. Det beror på att dollar- och eurokurserna fluktuerar över tid. När ett enskilt lån för Riksbankens räkning förfaller refinansieras det till aktuell dollar- eller eurokurs. Förra året fattade Riksbanken beslut om att flera lån inte skulle refinansieras, vilket påverkade nettoutlåningen kraftigt. Det innebar en minskad utlåning med närmare 70 miljarder kronor förra året. I år återgår nettoutlåningen till att vara positiv. Coronapandemin har också fått effekter på nettoutlåningen. AB Svensk Exportkredit har efter beslut om en utökad låneram lånat upp 10 miljarder kronor hos Riksgälden, vilket ökar nettoutlåningen. Lånet löper ut

2022 och nettoutlåningen beräknas då minska med samma belopp. Nya utbildningsplatser i samband med coronapandemin ger också en något ökad nettoutlåning eftersom studielån från CSN finansieras med lån som tas upp i Riksgälden. Den låga räntenivån innebär dock att ökningstakten begränsas.

### **Finansiellt sparande och budgetsaldo**

*Coronapandemin leder till att det blir stora underskott i de offentliga finanserna i år och nästa år. Underskottet är störst i staten på grund av såväl minskade inkomster som ökade utgifter. Kommunsektorn visar underskott hela prognosperioden till följd av en svag ökning av inkomsterna och höga investeringar. Även i ålderspensionssystemet blir det underskott eftersom inkomsterna minskar i år och ökar endast måttligt kommande år.*

### **Stort underskott i offentlig sektor i år**

Coronapandemin leder till stora underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande. Det beror på att skatteintäkterna minskar samtidigt som utgifterna ökar kraftigt i spåren av pandemin. I år uppgår underskottet till 204 miljarder kronor, motsvarande 4,2 procent av BNP. Det är främst i staten som underskotten uppstår. I kommunsektorn blir underskottet mindre i år än förra året trots en mycket svag ökning av skatteintäkterna. Det beror på ökade statsbidrag som till viss del kompenserar för inkomstbortfallet samt på att investeringarna i sektorn minskar.

Nästa år är underskottet i offentlig sektor fortfarande stort, men betydligt mindre än i år. Underskottet i staten blir avsevärt mindre. Det beror främst på att flertalet av de åtgärder som satts in för att mildra effekterna av coronapandemin är tillfälliga och endast gäller i år. Återhämtningen i ekonomin bidrar också till att förbättra sparandet. I kommunsektorn blir dock underskottet betydligt större nästa år än i år eftersom inkomsterna då blir lägre än i år.

**Tabell 4. Finansiellt sparande i offentlig sektor**  
Miljarder kronor om inget annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Totala inkomster</b>	<b>2 444</b>	<b>2 377</b>	<b>2 488</b>	<b>2 604</b>	<b>2 709</b>
Procent av BNP	48,7	48,4	48,0	47,9	47,9
<b>Totala utgifter</b>	<b>2 422</b>	<b>2 581</b>	<b>2 571</b>	<b>2 623</b>	<b>2 674</b>
Procent av BNP	48,2	52,6	49,6	48,2	47,3
<b>Finansiellt sparande i offentlig sektor</b>	<b>22</b>	<b>-204</b>	<b>-83</b>	<b>-19</b>	<b>35</b>
Procent av BNP	0,4	-4,2	-1,6	-0,4	0,6
<b>Sparande per delsektor</b>					
Statlig sektor	60	-185	-31	27	81
Kommunal sektor	-44	-14	-49	-46	-46
Ålderspensionssystemet	6	-5	-3	0	0

Källa: SCB och ESV

### Största underskottet i staten på över 25 år

Det finansiella sparandet i staten beräknas visa ett underskott på 185 miljarder kronor i år, motsvarande 5,4 procent av BNP. Det är det största underskottet på över 25 år räknat i miljarder kronor. Som andel av BNP var dock underskotten större under krisåren vid 1990-talets början. Jämfört med förra året försvagas i år sparandet med nästan 226 miljarder kronor, eller över 4 procent av BNP. Det förklaras främst av kraftigt minskade skatteintäkter och högre utgifter som en följd av coronapandemin. Det är framför allt intäkter från skatt på arbete och skatt på kapital som minskar. Samtidigt ökar utgifterna kraftigt för i synnerhet transfereringar på grund av åtgärderna i vårändringsbudgeten och de extra ändringsbudgetar som presenterats tidigare i år. Även nästa år visar sparandet i staten ett relativt stort underskott, för att därefter åter visa överskott.

### Stora skillnader mellan budgetsaldot och det finansiella sparandet

I år visar statens budget ett underskott på 249 miljarder kronor. Det beror till övervägande del på de åtgärder som införts för att lindra effekterna av coronapandemin.

Nästa år uppgår budgetsaldot till 6 miljarder kronor. Det beror främst på att de tillfälliga åtgärderna upphör samtidigt som det sker en rekyl i BNP-tillväxten vilket ökar skatteintäkterna.

**Tabell 5. Statens budget i sammandrag**  
Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Totala inkomster</b>	<b>1 056</b>	<b>966</b>	<b>1 096</b>	<b>1 147</b>	<b>1 161</b>
Skatteintäkter	1 119	1 025	1 116	1 178	1 229
Periodiseringar	-9	-15	31	23	-11
Skatteinkomster	1 109	1 010	1 147	1 201	1 217
Övriga inkomster	-54	-44	-51	-54	-56
<b>Totala utgifter</b>	<b>944</b>	<b>1 215</b>	<b>1 091</b>	<b>1 083</b>	<b>1 099</b>
Utg.omr. exkl. räntor	991	1 166	1 072	1 077	1 076
Statsskuld räntor	22	20	2	9	12
Kassamässig korrig.	-2	0	0	0	0
RGK:s nettoutlåning	-67	28	16	-4	11
<b>Budgetsaldo</b>	<b>112</b>	<b>-249</b>	<b>6</b>	<b>64</b>	<b>62</b>

Källa: ESV

Skillnaderna mellan statens finansiella sparande och saldot på statens budget 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 64 miljarder kronor. Budgetsaldot visar ett större underskott än det finansiella sparandet. Skillnaden förklaras framför allt av stora skatteperiodiseringar. Det är bland annat ett resultat av tillfälliga möjligheter till anstånd med skatteinbetalningarna. Nästa år är istället underskottet i budgetsaldot mindre än i det finansiella sparandet. Det är till stor del ett resultat av att skatteperiodiseringar får motsatt effekt när de uppskjutna skatteinbetalningarna från i år betalas in.

**Tabell 6. Bro mellan statens budgetsaldot och statens finansiella sparande**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Budgetens saldo</b>	<b>80</b>	<b>112</b>	<b>-249</b>	<b>6</b>	<b>64</b>	<b>62</b>
Avgränsningar	10	-60	39	0	-16	3
Periodiseringar	-24	14	25	-35	-21	16
Övrigt	-1	-1	0	0	0	0
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>65</b>	<b>65</b>	<b>-185</b>	<b>-31</b>	<b>27</b>	<b>81</b>

Källa: ESV

### Minskat underskott i kommunsektorn i år

Underskottet i det finansiella sparandet i kommunsektorn blir betydligt mindre i år än förra året. Det beror på att inkomsterna ökar kraftigt, samtidigt som utgifterna ökar betydligt långsammare. På inkomstsidan är det främst stora tillfälliga statsbidrag

för att kompensera för kostnader som uppstår till följd av coronapandemin som bidrar till ökningen. Samtidigt som utgifterna för andra typer av verksamheter i år, framför allt i regionerna, minskade under våren eftersom de inte kunde genomföras då. Dessutom minskar investeringarna. Totalt sett ökar därför utgifterna långsamt i år.

Resultatet i kommunsektorn, som balanskravet utvärderas ifrån, stärks också i år till ett överskott om 33 miljarder kronor. Förstärkningen är dock inte lika stor som för det finansiella sparandet eftersom de direkta investeringskostnaderna inte ingår i resultatet, bara avskrivningarna.

Nästa år minskar inkomsterna då de tillfälliga statsbidragen kopplade till utgifter för coronapandemin upphör. Samtidigt är skatteintäkterna fortfarande på en förhållandevis låg nivå. Givet att de permanenta statsbidragen inte höjs ytterligare behöver verksamhetsvolymen i kommunsektorn minska för att sektorn som helhet ska klara balanskravet.<sup>13</sup> ESV:s prognos utgår från de beslut om kommunal utdebitering och statsbidrag som finns och konsumtionsvolymen anpassas därefter så att sektorn som helhet klarar balanskravet.<sup>14</sup> Trots att konsumtionsvolymen minskar blir underskottet i det finansiella sparandet ändå betydligt större nästa år än i år och resultatet ligger nära noll.

### Underskott i ålderspensionssystemet samtliga år

Överskott i det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet sedan 2014 vänds till ett underskott i år. Det beror främst på att ränteintäkterna minskar, men också på lägre inkomster från socialförsäkringsavgifter. Samtidigt ökar utgifterna relativt mycket i år. Underskottet beräknas dock minska successivt under de kommande åren.

<sup>13</sup> Regeringen presenterade vid en presskonferens den 7 september satsningar på ytterligare knappt 20 miljarder kronor 2021 som kommer i budgetpropositionen för 2021. ESV har inte räknat med dessa i prognosen.

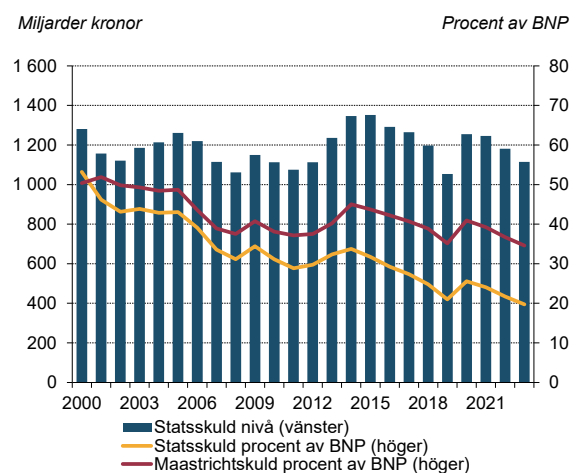
## Den offentliga skulden

*Den pågående pandemin och de åtgärder som satts in för att lindra den, medför att Maastrichtskulden stiger till 41 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 nära 5 procentenheter till 26 procent av BNP i år. I ett internationellt perspektiv är dock Sveriges offentliga skuld fortfarande låg.*

### Maastrichtskulden stiger kraftigt i år

Efter att ha fallit fem år i rad stiger den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) nu snabbt. I år stiger den med nära 6 procentenheter till 41 procent som andel av BNP. Det är dock fortfarande en betydligt lägre skuldkvot än genomsnittet bland EU-länderna. Nästa år ökar skulden ytterligare något i nivå, men tack vare en återhämtning i tillväxten så börjar den åter att sjunka i förhållande till BNP. Om regeringens återstartspaket inkluderas blir dock skuldkvoten i det närmaste oförändrad jämfört med 2020.

**Diagram 9. Statsskuld och Maastrichtskuld**



Källa: SCB och ESV

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

### Statsskulden och skuldkvoten ökar i år

Den konsoliderade statsskulden minskade med hela 143 miljarder kronor förra året. Det berodde till stor del på en positiv engångseffekt i form av minskade riksbankslån. I år stiger skulden i stället kraftigt till följd av den snabba inbromsningen i ekonomin. Skuldökningen beror till stor del på att engångseffekter i form av temporära krisåtgärder försvagar saldot i år. Därefter sjunker statsskulden igen när budgetsaldot successivt stärks.<sup>15</sup>

Skuldökningen motverkas något av att skulddispositioner sänker skulden i år. I begreppet skulddispositioner m.m. ryms främst tillgångarna i Riksgäldens likviditetsförvaltning, förändring av orealiserade valutakursdifferenser, affärs- och likviditetsjusteringar samt upplupen inflationskompensation.

**Tabell 7. Statsskuldens förändring och nivå**  
Miljarder kronor om inget annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Statsskuldens förändring</b>	<b>-143</b>	<b>201</b>	<b>-9</b>	<b>-65</b>	<b>-66</b>
<i>varav till följd av:</i>					
Budgetsaldot (omvänt tecken)	-112	249	-6	-64	-62
Orealiserade valutakursdifferenser	-1	-17	-5	0	-6
Riksgäldens förvaltningstillgångar	-20	-3	0	0	0
Övriga skulddispositioner. m.m.	-11	-28	1	0	3
<b>Konsoliderad statsskuld vid årets utgång</b>	<b>1 054</b>	<b>1 255</b>	<b>1 246</b>	<b>1 181</b>	<b>1 115</b>
<i>procent av BNP</i>	<i>21,0</i>	<i>25,6</i>	<i>24,0</i>	<i>21,7</i>	<i>19,7</i>

Källa: Riksgälden, SCB och ESV

Statens skuldkvot stiger med nära 5 procentenheter i år till följd av det stora budgetunderskottet och en sjunkande BNP. Det motverkas något av att Skulddispositioner m.m. bidrar till att sänka kvoten med en procentenhet. Under resten av prognosperioden sjunker kvoten igen då BNP växer och budgetsaldot stärks.

**Tabell 8. Dekomponering av skuldkvotens förändring**

Procentenheter

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

Källa: Riksgälden, SCB och ESV

### Engångseffekter har stor påverkan

Statens budget, liksom statsskulden, påverkas i varierande 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.

I år försvagar engångseffekter i stället budgetsaldot med nära 150 miljarder kronor. Det beror främst på att flertalet av de omfattande stöd och stimulanser som införts för att mildra de ekonomiska effekterna av pandemin är tillfälliga.

Kapitalplaceringar på skattekontot har medfört stora engångseffekter de senaste åren. 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.<sup>16</sup> Till följd av stigande marknadsräntor under slutet av förra året bedöms nivån på kapitalplaceringarna ha minskat med 5 miljarder kronor. Eftersom marknadsräntorna sjunkit tillbaka till följd av pandemin och väntas fortsätta vara mycket låga under prognosperioden, är vår nuvarande bedömning att det placerade kapitalet kommer att vara oförändrat

<sup>15</sup> ESV:s prognosmetod innebär vanligen en allt större "automatisk budgetförstärkning" under prognosperioden. Se metodrutin i början av rapporten.

<sup>16</sup> Kapitalplaceringarna påverkar budgetsaldot och statsskulden, men inte Maastrichtskulden.

under 2020-2023. Bedömningen är dock mycket osäker. Dels är det svårt att avgöra vilken nivå på marknadsräntorna som kommer att krävas för att kapitalplaceringarna ska börja minska, dels är bedömningar av framtida räntenivåer i sig behäftade med osäkerhet. Det kan heller inte uteslutas att lågkonjunkturen medför att företag drabbas av likviditetsbrist och minskar sina kapitalplaceringar av det skälet.

## De budgetpolitiska målen

*Det strukturella sparandet avviker tydligt från målnivån för överskottsmålet i år och Maastricht-skulden är något högre än det övre gränsvärdet för skuldankaret. För att mildra konjunkturförsvagningen är det dock motiverat med en avvikelse från målnivån. Kommunsektorn som helhet antas klara balanskravet alla år. För att det ska ske 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.*

### Det strukturella sparandet långt under målnivån i år

Coronapandemin får stor påverkan på de offentliga finanserna. Det finansiella sparandet visar stora underskott, framför allt i år men även nästa år. En stor del av det beror på att den kraftigt försvagade konjunkturen, i spåren av coronapandemin, ger upphov till minskade skatteintäkter och ökade utgifter. 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 ett stort underskott i år.

Det strukturella sparandet beräknas till -1,8 procent av potentiell BNP i år. Det föreligger således en tydlig avvikelse från målnivån för överskottsmålet.<sup>17</sup> Av det finanspolitiska ramverket<sup>18</sup> framgår dock att det kan vara motiverat att avvika från målnivån vid en djup ekonomisk kris. De åtgärder som regeringen har vidtagit för att mildra effekterna av pandemin är viktiga. ESV bedömer därför att det är motiverat med en avvikelse från målnivån i år.

<sup>17</sup> Överskottsmålet för det finansiella sparandet är 0,33 procent av BNP över en konjunkturcykel. Det strukturella sparandet används som indikator i den framåtblickande uppföljningen av målet. För mer

Nästa år ligger det strukturella sparandet i linje med målnivån. En del av förstärkningen nästa och kommande år beror på att vi i prognosen endast beaktar förslag och aviseringar som regeringen presenterat i propositioner (för en utförligare förklaring av principer och metoder, se metodrutan i början av rapporten). Regeringen har emellertid presenterat ett återstartspaket motsvarande cirka 100 miljarder kronor inför budgeten för 2021. Vi uppskattar preliminärt att detta leder till att målnivån underskrids även 2021.

Ytterligare åtgärder kan vara motiverade på grund av att svensk ekonomi fortsatt är påverkad av coronapandemin. På sikt ska dock sparandet tillbaka till målnivån. Regeringen ska enligt det finanspolitiska ramverket redogöra för hur en återgång till målet ska ske när avvikelser uppstår. En återgång bör enligt ramverket normalt utformas så att den målsatta nivån för sparandet nås när konjunkturen är i balans. Hur snabbt målet ska nås framöver beror på hur pandemin utvecklas. Vilka åtgärder som då används är dock en politisk bedömning.

**Tabell 9. Offentligt sparande och indikatorer för uppföljning av överskottsmålet**

Procent av BNP resp. procent av potentiell BNP

	2019	2020	2021
Finansiellt sparande	0,4	-4,2	-1,6
Bakåtblickande åttaårssnitt, finansiellt sparande	0,0	-0,4	-0,5
Strukturellt sparande <sup>1</sup>	-0,3	-1,8	0,0
BNP-gap <sup>1</sup>	1,0	-4,6	-2,4
Bakåtblickande åttaårssnitt, BNP-gap <sup>1</sup>	0,1	-0,3	-0,4

Källa: ESV

<sup>1</sup> Procent av potentiell BNP.

För att utvärdera överskottsmålet används ett genomsnitt för sparandet under de senaste åtta åren. Under 2020 och 2021 ligger detta snitt långt under målnivån. Det förklaras dock till stor del av att BNP-gapet i genomsnitt bedöms ha varit negativt under jämförelseperioden. Under perioden har således inte konjunkturen varit neutral. Det bör beaktas när man utvärderar överskottsmålet, som ska gälla över en konjunkturcykel.

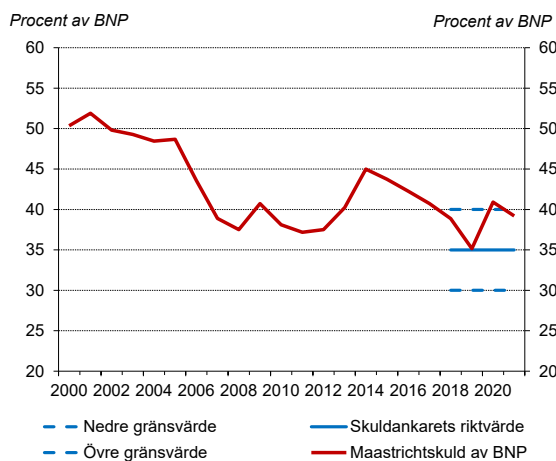
information om hur ESV bedömer överskottsmålet se fördjupningsruta i januariprognosen 2019.

<sup>18</sup> Ramverk för finanspolitiken, skr. 2017/18:207.

### Skulden något över gränsvärdet för skuldankaret men utgiftstaket klaras

Årets stora underskott och fallande BNP gör att Maastrichtskulden ökar från 35 procent förra året till 41 procent av BNP i år. Skulden ligger därmed något över det övre gränsvärdet för skuldankaret på 40 procent. Trots ökningen är Maastrichtskulden fortfarande låg i ett internationellt perspektiv. Låga marknadsräntor gör att också upplåningskostnaden är låg. Så länge marknadsräntorna är kvar på låga nivåer är kostnaden för den högre skuldsättningen begränsad.

**Diagram 10. Maastrichtskulden och skuldankaret**



Källa: ESV

Även om skulden fortsätter att öka nästa år minskar den som andel av BNP. Underskotten blir mindre än i år och BNP ökar snabbt. Inkluderas regeringens återstartspaket ligger skuldkvoten dock kvar på ungefär samma nivå som 2020.

I årets vårändringsbudget höjdes utgiftstaket med 350 miljarder kronor för 2020 eftersom det är svårt att förutse vilka kostnader som kan uppstå till följd av coronapandemin. Utgiftstaket klaras därför med god marginal i år trots de stora utgiftshöjningar som skett till följd av pandemiutbrottet. Nästa år är dock marginalen liten.

**Tabell 10. Uppföljning av de takbegränsade utgifterna**

Miljarder kronor om inget annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
Utgiftstak	1 351	1 742	1 443	1 502	1 540
<i>i procent av BNP</i>	26,9	35,9	28,1	27,9	27,5
Takbegränsade utgifter	1 308	1 517	1 402	1 417	1 426
<i>i procent av BNP</i>	26,1	31,2	27,3	26,3	25,5
<b>Marginal till utgiftstaket</b>	<b>43</b>	<b>225</b>	<b>41</b>	<b>85</b>	<b>114</b>
<i>i procent av utgiftstak</i>	3,2	12,9	2,9	5,7	7,4
<b>Säkerhetsmarginal</b>	<b>7</b>	<b>17</b>	<b>22</b>	<b>30</b>	<b>39</b>
<i>i procent av utgiftstak</i>		1,0	1,5	2,0	2,5
<b>Kvarvarande marginal</b>		<b>207</b>	<b>20</b>	<b>55</b>	<b>76</b>
<i>i procent av BNP</i>		4,3	0,4	1,0	1,4

Källa: ESV.

Anm.: Utgiftstaken för 2020–2022 är beslutade och i VÅP 2020 finns ett förslag för 2023. Säkerhetsmarginalen är ESV:s rekommendation för hur stor marginal som behövs för att klara oväntade utgiftsökningar.

### Ansträngt läge i kommunsektorn

Kommunsektorn som helhet bedöms klara balanskravet i år. Nästa år är läget för sektorn betydligt mer ansträngt.<sup>19</sup> Med hittills fattade beslut är statsbidragen då betydligt lägre än i år. Med nuvarande skatteutdebiteringar är också skatteintäkterna kvar på en förhållandevis låg nivå. Konsumtionsutgifterna antas då minska för att kommunsektorn ska klara balanskravet (se metodrutin i början av rapporten). Men resultatet blir ändå betydligt lägre än i år.

**Tabell 11. Resultat i kommunsektorn**

Miljarder kronor

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Resultat	15	31	33	1	5	5
<i>Andel av skatter och bidrag, procent</i>	1,5	3,1	3,0	0,1	0,4	0,4

Källa: ESV

kommer i budgetpropositionen för 2021. ESV har inte räknat med dessa i prognosen.

<sup>19</sup> Regeringen presenterade vid en presskonferens den 7 september satsningar på ytterligare knappt 20 miljarder kronor 2021 som



## Revideringar sedan juniprognosen

Jämfört med föregående prognos har tillväxten i ekonomin reviderats upp i år men ner 2021-2022. Skatteintäkterna har reviderats upp för samtliga år, men mest i år och nästa år. Statens utgifter har reviderats ner markant i år och marginellt åren framöver. Den offentliga sektorns finansiella sparande har därmed reviderats upp samtliga år, med störst förändring i år.

## Makroekonomisk utveckling

Aktiviteten i den svenska ekonomin har vänt upp snabbare än vad vi bedömde i vår föregående prognos. BNP-tillväxten har därför höjts med drygt 2 procentenheter i år. För nästa år är tillväxttakten något sänkt. Sysselsättningen är något höjd både i år och nästa år vilket gör att arbetslösheten har sänkts. Jämfört med föregående prognos räknar vi även med en starkare krona såväl i år som nästa år.

**Tabell 12. Makroekonomiska nyckeltal, revideringar sedan juniprognosen**

Procentenheter om inget annat anges

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

Källa: ESV

<sup>1</sup> Värde vid årets slut.

- BNP-tillväxten har reviderats upp med 2,1 procentenheter i år. Det är framför allt investeringarna och hushållens konsumtion som höjts. Även den statliga konsumtionen och bidraget från handeln med utlandet är höjda. Revideringarna beror främst på en mer positiv syn på den makroekonomiska utvecklingen. För nästa år är tillväxten sänkt. Medan investeringarna är höjda är bedömningen för hushållens konsumtion sänkt.

- Såväl produktiviteten som antalet arbetade timmar och antalet sysselsatta har också reviderats upp. Antalet arbetade timmar har höjts mer än sysselsättningen, det vill säga medelarbetstiden minskar inte lika mycket som vi tidigare räknade med. Det beror främst på att vi nu räknar med att det blir färre som korttidspermitteras. Eftersom sysselsättningen inte minskar lika mycket som i föregående prognos ökar inte heller arbetslösheten lika mycket.
- Trots att coronapandemin inte väntas få lika stor effekt på arbetsmarknaden som vi tidigare räknade med har timlönen mätt enligt konjunkturlönestatistiken (KL) ändå sänkts något. Genomslaget på löneökningstakten av att sysselsättningen minskar och arbetslösheten stiger bedöms bli något större än vad vi räknade med i juniprognosen. Lönesumman har dock reviderats upp på kort sikt eftersom antalet arbetade timmar inte minskar lika mycket som vi tidigare trott.
- En mindre djup konjunkturedgång har lett till en upprevidering av inflationen i år. Framför allt är det priserna på övriga tjänster som har höjts. Nästa år är dock inflationen något sänkt. Det beror bland annat på att energipriserna inte ökar lika mycket eftersom kronan apprecierar mer, mätt som årsgenomsnitt, än i föregående prognos.
- Kronan har stärkts mer än väntat hittills i år och kronkursen väntas därmed vara starkare mot både euron och den amerikanska dollarn såväl i år som nästa år. Nivån år 2023 är dock densamma som tidigare.

## Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget

Jämfört med föregående prognos har skatteintäkterna reviderats upp för samtliga prognosår. Störst revidering har gjorts för 2020 och 2021. De största justeringarna för 2020 avser intäkter från skatt på arbete och de största justeringarna för 2021 avser skatt på kapital.

**Tabell 13. Inkomster i statens budget, revideringar sedan juniprognosen**  
Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Skatt på arbete	8,8	28,9	8,3	-1,7	-2,3
Skatt på kapital	-1,7	12,6	15,3	7,3	9,2
varav					
skatt på kapital, hushåll	-1,4	5,7	9,7	-0,9	-0,3
skatt på bolagsvinster	0,4	9,0	6,3	9,4	11,1
avkastningsskatt	-0,7	-0,6	-0,6	-1,2	-1,5
Skatt på konsumtion och insatsvaror	1,5	12,1	1,3	-1,5	-0,1
varav					
mervärdesskatt	1,5	16,0	3,7	-0,7	1,1
övriga skatter på energi och miljö	0,0	-4,1	-1,7	0,1	-0,4
Restförda och övriga skatter	0,2	-1,2	-0,2	-0,3	-0,3
<b>Offentliga sektorns skatteintäkter</b>	<b>8,8</b>	<b>52,4</b>	<b>24,7</b>	<b>3,8</b>	<b>6,4</b>
varav					
kommunalskatt	7,2	5,4	1,4	-3,9	-4,9
älderspensionssystemet	0,0	0,9	1,1	-1,6	-2,0
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>1,5</b>	<b>46,0</b>	<b>22,2</b>	<b>9,3</b>	<b>13,3</b>
Periodisering av skatter	-1,5	53,9	-0,3	6,4	-2,6
Övriga inkomster staten	0,0	-0,5	-1,2	-0,3	-2,6
<b>Totala inkomster statens budget</b>	<b>0,0</b>	<b>99,4</b>	<b>20,8</b>	<b>15,3</b>	<b>8,1</b>

Källa: ESV

- Direkt skatt på arbete har reviderats upp 2019-2021 och reviderats ner marginellt 2022-2023. Höjningen 2019 beror på att avsättningarna till periodiseringsfond avseende enskilda näringsidkares resultat för 2019 beräknas bli mindre, vilket gör att skatteintäkterna blir större. Höjningen 2020-2021 och sänkningen 2022-2023 beror på att lönesumman har reviderats upp i närtid och reviderats ner för åren i slutet av prognosperioden.
- Indirekt skatt på arbete har reviderats upp 2019-2021 och reviderats ner marginellt 2022-2023. Höjningen 2019 beror på att intäkterna från särskild löneskatt beräknas bli större. Höjningen för 2020-2021 beror på att lönesumman har reviderats upp och att kostnaden för den tillfälliga nedsättningen av socialavgifterna beräknas bli mindre. Sänkningen för de sista åren beror på att lönesumman har reviderats ner.

- Hushållens kapitalskatter har reviderats upp i år och nästa år. I år beror det på högre kapitalvinster och nästa år beror det på både högre kapitalvinster och högre utdelningsinkomster. Kapitalvinsterna har främst reviderats upp till följd av att vi nu antar att bostadspriserna ökar snabbare än vad vi antog i juniprognosen.
- Intäkterna från skatt på företagsvinster har reviderats upp samtliga år. Det beror på att BNP-nivån har reviderats upp och på att bolagens resultat inte väntas drabbas lika hårt av nedgången i ekonomin.
- Avkastningsskatten har reviderats ner samtliga år. Det beror på att räntorna har reviderats ner och på att det preliminära taxeringsutfallet för 2019 indikerar att intäkterna blev mindre än väntat.
- Momsintäkterna har reviderats upp med 16 miljarder kronor i år och med 4 miljarder kronor nästa år. Det är framförallt hushållens konsumtion som har höjts.
- Intäkterna från alkoholskatterna har reviderats upp kraftigt, med 1 miljard kronor 2020, till följd av starka utfall under andra kvartalet. Även årets tredje kvartal väntas försäljningen av alkohol, och därmed alkoholskatteintäkterna, vara påtagligt högre än normalt.
- Energi- och koldioxidskatterna har reviderats ner med nära 3 miljarder kronor i år, till följd av att energianvändningen väntas bli lägre än beräknat. År 2022 och framåt har reviderats upp med drygt 1 miljard kronor årligen.
- Övriga skatter på energi och miljö har reviderats ner med drygt 1 miljarder kronor samtliga år. Det beror främst på att intäkterna från den nya skatten på plastbärkassar ser ut att bli lägre än vi tidigare uppskattat.

#### Utgifterna i statens budget

Prognosen för statens utgifter har reviderats ner kraftigt i år, men marginellt kommande år. Näringslivsområdet står för de största revideringarna i år. Det har dock gjorts stora justeringar även inom flera andra områden.



**Tabell 14. Utgifter på statens budget, utgiftsområden som har reviderats mest sedan juniprognosen**

Miljarder kronor

	2020	2021	2022	2023
Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	9,2	-0,1	-0,7	-1,1
Arbetsmarknad och arbetsliv	-1,8	-0,7	1,2	1,4
Kommunikationer	1,8	0,2	-0,6	-0,2
Näringsliv	-48,8	0,7	0,0	0,0
Allmänna bidrag till kommuner	-6,6	1,4	1,4	1,4
Statsskuldsräntor m.m.	-3,0	-1,4	-0,9	-0,9
Avgiften till Europeiska unionen	4,5	-1,1	-1,0	-0,4
<b>Summa takbegränsade utgiftsområden</b>	<b>-41,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,3</b>
Riksgäldens nettoutlåning	-3,0	-3,6	-0,9	-0,5
<b>Totala utgifter statens budget</b>	<b>-47,7</b>	<b>-5,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-1,7</b>
<b>Totala inkomster statens budget</b>	<b>99,4</b>	<b>20,8</b>	<b>15,3</b>	<b>8,1</b>
<b>Statens budgetsaldo</b>	<b>147,1</b>	<b>26,3</b>	<b>17,8</b>	<b>9,8</b>

Källa: ESV

- Utgifterna för *Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning* har reviderats upp med 9 miljarder kronor i år. Nästan 7 miljarder kronor avser *Ersättning för höga sjuklönekostnader*. Det beror på att arbetsgivaravgifterna då inte var medräknade utan bara lönedelen i sjuklönekostnaden. Därtill har vi reviderat upp den genomsnittliga sjuklönen per dag. Även utgifterna för sjukpenningen har reviderats upp eftersom vi räknar med att fler dagar tillkommer på grund av covid-19.
- Utgifterna för *Arbetsmarknad och Arbetsliv* har reviderats ner i år och nästa år men upp åren därefter. Nedrevideringen beror främst på att utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen blir lägre då antalet arbetslösa väntas bli färre än tidigare, samtidigt som den genomsnittliga dagpenningen i år har reviderats ner. Antalet personer med lönebidrag har reviderats ner något samtliga år. Däremot har utgifterna för aktivitetsstödet justerats upp på grund av fler personer med aktivitetsstöd.
- Utgifterna för *Kommunikationer* har reviderats upp med 2 miljarder kronor i år. Revideringen beror framför allt på åtgärder till följd av pandemin i form av tillskott till Luftfartsverket och Sjöfartsverket.
- Utgifterna för *Näringsliv* har sänkts kraftigt för 2020 då efterfrågan på olika stödåtgärder har varit betydligt lägre än väntat. Av anslagna medel för omställningsstödet förväntas knappt 10 procent förbrukas vilket innebär att prognosen sänkts med 35 miljarder kronor. Motsvarande nivå för hyresstödet är 31 procent respektive drygt 3 miljarder kronor. Efterfrågan på stödet för korttidsarbete var under våren hög men har under sommaren minskat och utbetalningarna har varit låga. Även om efterfrågan och utbetalningarna ökar under hösten så förväntas utgifterna för 2020 endast motsvara 35 procent av anslagna medel, vilket medför att prognosen sänkts med drygt 18 miljarder kronor. Samtidigt har nya kapitaltillskott till bland andra SAS och Swedavia höjt prognosen med 8 miljarder kronor.
- Utgifterna för *Allmänna bidrag till kommuner* har reviderats ner i år och upp kommande år. Revideringen beror på att skattekompensationen till kommunsektorn har justerats till följd av en ny bedömning av avsättningar till periodiseringsfonder.
- Utgifterna för *Statsskuldsräntor* har reviderats ner med 3 miljarder kronor i år, vilket främst förklaras av att lägre marknadsräntor än väntat medfört större överkurser. Utgifterna har reviderats ner marginellt även för åren 2021-2023, vilket främst förklaras av att vi räknar med en betydligt lägre statsskuld än i förra prognosen.
- *Avgiften till Europeiska unionen* har reviderats upp i år. Det beror på en ny ändringsbudget från Europeiska unionen. Nedrevideringen de kommande åren beror på ny bedömning av eurokursen.
- *Riksgäldens nettoutlåning* har reviderats ner samtliga år, men framför allt i år och nästa år. Det beror främst på starkare kronkurs jämfört med föregående prognos, vilket påverkar riksbankslånen.

## De offentliga finanserna

Den offentliga sektorns finansiella sparande har reviderats upp samtliga år.

**Tabell 15. Offentliga sektorns sparande, revideringar sedan juniprognosen**  
Procent av BNP

	2019	2020	2021	2022	2023
Staten	-0,1	2,2	0,5	0,2	0,3
Kommunsektorn	0,2	0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Ålderspensionssystemet	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1
<b>Offentliga sektorn</b>	<b>0,1</b>	<b>2,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>

Källa: ESV

- Sparandet i den offentliga sektorn har reviderats upp hela prognosperioden. Det beror främst på ett höjt sparande i staten. Revideringen i år beror på en högre prognos för skatt på arbete, kapital och konsumtion. Därtill har vi en betydligt lägre prognos för statens transfereringar till företag i år.

## 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.

- Beräkningarna till ESV:s septemberprognos slutfördes den 3 september 2020. ESV har inte räknat med det återstartspaket på över 100 miljarder kronor som regeringen har aviserat som en del av budgetpropositionen för 2021. Vi har inte heller beaktat EU:s återstartspaket.
- ESV har inte räknat med några extra utgifter för tillfällig föräldrapenning som kan förekomma vid eventuell skolstängning. Regeringen har nu aviserat en förlängning av denna möjlighet till den 31 december 2020.
- 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 förslagets utformning. Regeringen väntas återkomma med en förordning.
- ESV har inte räknat med några effekter på Sveriges EU-avgift av brexit de kommande åren. Åren 2021-2023 är prognosen endast en framskrivning av årets avgift och följer således inte den nya långtidsbudgeten.
- Den 10 september lämnade regeringen en tionde extra ändringsbudget för 2020 till riksdagen. Ändringsbudgeten innehåller bland annat förslag om att omställningsstödet förlängs och att ett nytt stöd till enskilda näringsidkare införs. Även flera åtgärder inom utgiftsområde 10 som vidtagits till följd av pandemin föreslås förlängas. ESV har inte beaktat den tionde ändringsbudgeten.

## Ekonomiska kriser förr och nu – en översikt

*Ekonomiska kriser är ett återkommande inslag i historien. Hur djupa kriserna har blivit och hur snabbt återhämtningen har skett har varierat. Hur kriserna har utvecklats beror bland annat på vad som har orsakat dem samt hur penning- och finanspolitiken kunnat dämpa dem och bidra till återhämtningen. Det står redan klart att coronapandemin kommer att slå hårt mot både global och svensk ekonomi. Sverige har mött de ekonomiska konsekvenserna av krisen med en expansiv finanspolitik vilket mildrar effekterna och underlättar återhämtningen. För att även kommande kriser ska kunna hanteras är det viktigt att de offentliga finanserna stärks efter denna kris.*

### Kriser är ett återkommande inslag i historien

Kriser är ett återkommande inslag i historien. Det är dock svårt att säga något bestämt om de ekonomiska effekterna av coronapandemin genom att studera tidigare kriser. Vissa lärdomar kan emellertid dras. I denna fördjupning jämförs därför coronakrisen med några tidigare kriser ur ett ekonomiskt perspektiv; både vad gäller makroekonomin och de offentliga finanserna.

Coronapandemin slår hårt mot världens ekonomier. Sveriges BNP faller kraftigt i år. Nedgången i svensk ekonomi blir dock något mindre än under Spanska sjukan i början på 1900-talet, som var en kris med liknande orsaker. Men jämfört med exempelvis den globala finanskrisen för drygt tio år sedan väntas nedgången bli ungefär lika djup. Arbetslösheten bedöms stiga till en högre nivå än under finanskrisen men når inte lika högt som under 1990-talskrisen.

Tidigare kriser har lett till strukturella förändringar i ekonomin. Här beskrivs några av de viktigaste förändringarna som har skett i Sverige. Vi sammanfattar även några av de policyinriktade rekommendationer som internationella organisationer har gett till länder under nuvarande kris, både vad gäller politik i nuläget och om vikten av åtgärder efter krisen.

### Corona blev snabbt en pandemi

Den 11 januari 2020 rapporterades det första dödsfallet i covid-19 i Kina. Landet stängde snabbt ned flera städer och införde reserestriktioner men trots detta spreds smittan mycket snabbt över världen. Den 11 mars klassade Världshälsoorganisationen (WHO) covid-19 som en pandemi. Samtidigt registrerades det första dödsfallet i Sverige.

### Snabbt globala konsekvenser av corona

Nedstängningen i Kina medförde att det blev brist på vissa insatsvaror som exporteras från Kina. Samtidigt påverkades exporten till och turismen från Kina negativt. Då Kina är en av världens största ekonomier innebar nedstängningen att det initialt blev en utbudsschock för övriga världen. När smittan sedan spreds över världen och allt fler ekonomier stängdes ned utvecklades krisen även till en efterfrågekris som också fått stora effekter på arbetsmarknaden. Coronapandemin påverkar således både utbud och efterfrågan i världens ekonomier, men med olika effekter för olika sektorer och för olika inkomstgrupper. Krisen förstärks av att alla länder drabbades ungefär samtidigt.

### Snabba ekonomisk-politiska åtgärder

För att minska de ekonomiska effekterna av pandemin har länder världen över reagerat mycket snabbt. De har bland annat infört stöd till hushåll och företag, räntesänkningar, kvantitativa lättnader samt olika lånegarantier.

De åtgärder som hittills införts har mest varit av stödjande karaktär för att undvika konkurser och uppsägningar samt stötta de som blir arbetslösa. Mer traditionella efterfrågestimulanser har kortsiktigt inte lika stor verkan i nuvarande kris eftersom ekonomierna delvis är nedstängda. I takt med att ekonomierna successivt öppnar upp igen blir dock traditionella efterfrågestimulanser åter ett effektivt sätt att stötta återhämtningen.

### *Pandemier uppmärksammas allt mer som hot mot världsekonomin*

Enligt WHO var den senaste pandemin *Svininfluensan* 2009. De ekonomiska konsekvenserna av denna pandemi var dock begränsade. Den första pandemin under 2000-talet var *SARS* 2002. På lokal och regional nivå i Asien blev de ekonomiska konsekvenserna av *SARS* stora, medan de globala effekterna endast blev måttliga. Efter detta har dock allt fler uppmärksammat det hot mot ekonomin som pandemier kan innebära.<sup>20</sup>

### **Ekonomiska kriser och deras påverkan på samhället**

Ekonomiska kriser är ett återkommande inslag i historien. Kriser kan dock uppstå av olika orsaker och ingen kris är den andra lik. Tidigare kriser har hanterats på olika sätt och med olika framgång. Även om de flesta kriser inte hade sitt ursprung i pandemier finns det lärdomar att dra.

En ekonomisk kris kan definieras som en exceptionellt djup nedgång i den ekonomiska aktiviteten. Både djupet i och längden på krisen eller lågkonjunkturen kan dock vara olika. Kriser som i ett första steg träffar enskilda sektorer eller grupper kan sedan få större spridning. En kris kan träffa efterfrågan eller utbudet i ekonomin eller båda delarna.

Ibland har källorna till tidigare svenska kriser varit inhemska och ibland har de haft internationellt ursprung. Kriser med internationell koppling har oftast varit djupast. I fredstid har de djupaste kriserna innefattat det finansiella systemet. En kris kan uppstå genom problem i det finansiella systemet eller så kan obalanser i det finansiella systemet förstärka en realekonomisk kris. Även krig och pandemier har historiskt skapat kraftiga nedgångar i den ekonomiska aktiviteten.

### *Kriser kan mildras genom olika åtgärder*

Finans- och penningpolitiken kan mildra effekterna av en kris. Finanspolitiken bidrar genom både så kallade automatiska stabilisatorer, till exempel genom att arbetslösa får arbetslöshetsersättning,

och genom aktiva beslut. Penningpolitiken bidrar genom att centralbankerna justerar nivån på styrräntan för att öka efterfrågan i ekonomin. De senaste åren har dock styrräntorna varit så låga att centralbankerna i stället vidtagit andra åtgärder för att stimulera efterfrågan. Exempel på sådana åtgärder är köp av stats- och företagsobligationer som ökar likviditeten i ekonomin.

### *Kriser påverkar både ekonomin och politiken*

Kriser medför kostnader för hushåll och företag samtidigt som den offentliga sektorns finanser försvagas. Hushållen påverkas till exempel genom lägre disponibla inkomster, förmögenhetsförluster och arbetslöshet. Företagen påverkas bland annat genom försämrad lönsamhet och risk för konkurs. Den offentliga sektorn påverkas genom att skatteintäkterna minskar då hushållens löner och företagens vinster minskar samtidigt som konsumtionen försvagas. Dessutom ökar den offentliga sektorns utgifter för exempelvis arbetslöshet.

Vid kriser har det därmed oftast uppstått stora underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande och statsskulden har stigit.

Samtidigt driver kriser ofta fram förändringar i den ekonomiska politiken. Institutioner och regelverk kan förändras utifrån erfarenheter från den tidigare krisen. Ett exempel är den gemensamma bankunion som EU börjat inrätta efter den globala finanskrisen 2008.

För svensk del är 1990-talskrisen en av de kriser som fått störst genomslag på den ekonomiska politiken. Efter denna kris blev Sveriges riksbank oberoende och ett inflationsmål infördes. Det nuvarande finanspolitiska ramverket med utgiftstak och överskottsmål etablerades. Därutöver gjordes en del avregleringar på olika marknader och viss offentlig verksamhet konkurrerades ut. Dessutom förändrades lönebildningen.

På kort sikt medför således kriser i allmänhet stora kostnader för samhället. Om en kris även medför insikter som innebär att institutioner och den ekonomiska politiken förbättras kan detta på

<sup>20</sup> Se exempelvis *A Potential Influenza Pandemic: Possible Macroeconomic Effects and Policy Issues*, The Congress of the United States, Congressional Budget Office (CBO), (2006). Där studeras effekten av en global pandemi på USA:s ekonomi. Se även *The macroeconomic effects of a pandemic in Europe. A model-based*

*assessment*, Lars Jonung och Werner Roeger, DG ECFIN, European Commission, (2006). Där studeras de ekonomiska effekterna av en pandemi i Europa.

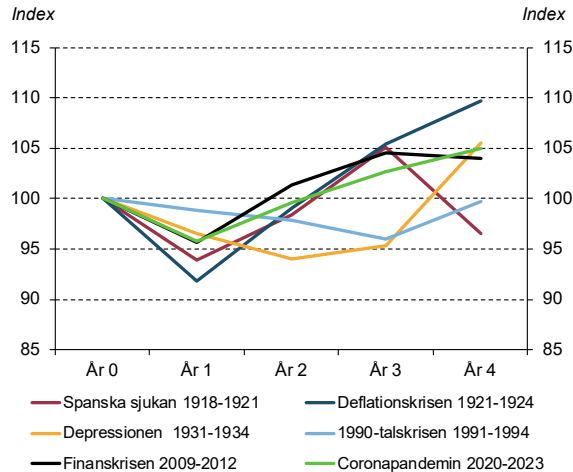
längre sikt samtidigt bidra till högre tillväxt och högre välfärd för medborgarna.

### Längden på en kris varierar

Vid de kriser som redovisas i diagram 1 har BNP-tillväxten i genomsnitt fallit med 5 procent det första krisåret (år 1), exklusive coronakrisen. För enkelhets skull redovisas årstakter. Jämförelsen mellan de olika kriserna kan därmed bli något skev eftersom nedgången i ekonomin kan starta vid olika tidpunkter på året. Hur stor nedgången blir i årstakt det första året med fallande BNP påverkas av starttidpunkten.

Först efter två år (år 3) har BNP-nivån i genomsnitt varit tillbaka på samma nivå som året innan krisen (år 0). Eftersom det finns en underliggande trendtillväxt, tar det dock längre tid innan krisen är över och ekonomin når den potentiella BNP-nivån. Trendtillväxten har varierat över tid och därför är det svårt att jämföra hur länge de olika kriserna har varat.

**Diagram 1. BNP-nivå åren efter kris**



Källa: Riksbanken och SCB

Förutsättningarna för den potentiella tillväxten kan också försämrats av en kris, exempelvis genom utslagning av arbetskraft. Det leder till att ekonomin inte kommer tillbaka till den tidigare underliggande tillväxtbanan. Men strukturella förändringar i spåren av krisen kan också leda till att potentialen i ekonomin stärks.

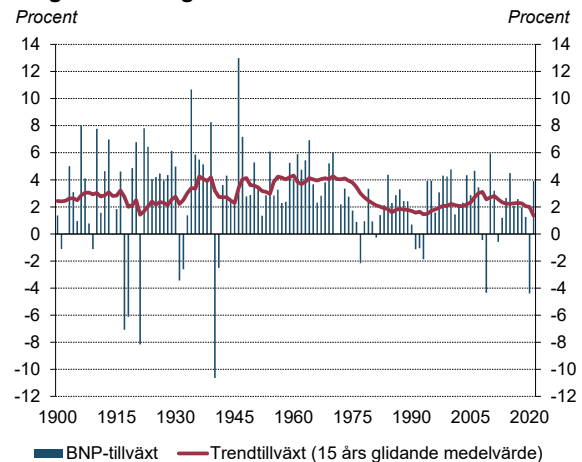
Coronapandemin bedöms i nuläget innebära en något mindre minskning initialt än genomsnittet

och även en snabbare återhämtning. Trots den relativt snabba återhämtningen nästa år är BNP-nivån ändå inte tillbaka på den nivå som rådde innan krisen bröt ut.<sup>21</sup> Vi bedömer dock att krisen inte får några större långvariga effekter på svensk ekonomi, det vill säga den potentiella BNP-nivån påverkas inte i någon större utsträckning.

### Negativ tillväxt under 17 år sedan år 1900

Från år 1900 till 2019 har Sveriges BNP minskat vid 17 tillfällen. Nio av dessa inträffade under första hälften av 1900-talet och fem under andra hälften. Sedan millennieskiftet har tillväxten hittills varit negativ tre gånger.

**Diagram 2. Årlig BNP-tillväxt**



Källa: Riksbanken och SCB

De år där BNP minskat som mest är i anslutning till första världskriget och Spanska sjukan 1917 och 1918, under deflationskrisen 1921 och vid andra världskrigets början 1940. Under krisen i början av 1990-talet föll BNP inte lika kraftigt inledningsvis men i stället minskade produktionen tre år i rad vilket är unikt.

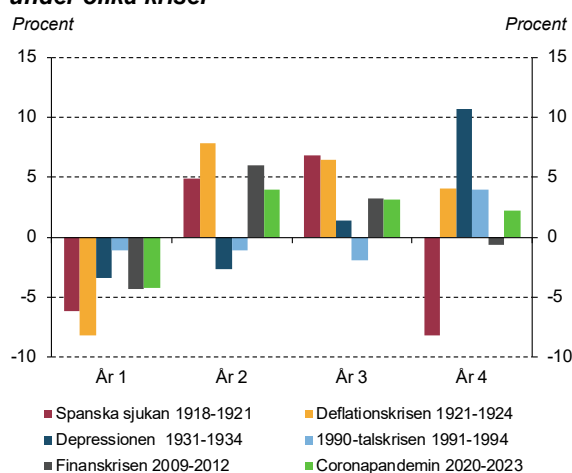
### Beskrivning av några kriser

I följande avsnitt beskrivs några kriser och deras effekter på BNP i Sverige. Orsakerna till och effekterna av kriserna beskrivs övergripande. Beskrivningarna bygger till viss del på olika externa källor. Vad som lyfts fram som orsaker till, och effekter av, kriserna kan det dock råda delade meningar om.

<sup>21</sup> Prognos från september 2020.

De kriser som beskrivs är Spanska sjukan som bröt ut i slutet av första världskriget, deflationskrisen i början av 1920-talet, depressionen som startade 1929, finanskrisen i Sverige i början av 1990-talet, den globala finanskrisen med start 2008 och den nuvarande coronapandemin. De årtal som nedan anges för de olika kriserna avser det första år som BNP i Sverige föll till följd av respektive kris, samt de tre därpå följande åren.

**Diagram 3. Årlig procentuell förändring av BNP under olika kriser**



Källa: Riksbanken och SCB

Den lågkonjunktur och strukturella kris som pågick under stora delar av 1970-talet beskrivs dock inte lika ingående. 1970-talet präglades av en långvarig internationell lågkonjunktur med bland annat flera oljepriscocker. Det utlöste en strukturell kris i svensk industri då bland annat i stort sett hela varvsindustrin uttraderades. Arbetslösheten och statsskulden steg samtidigt som inflationen var hög. BNP-tillväxten var svag under flera år men BNP föll bara under ett enskilt år och inte i särskilt stor omfattning jämfört med andra kriser. Därmed är det svårt att peka ut en enskild period som kris och därför finns ingen period på 1970-talet med i nedanstående beskrivning.

#### *Spanska sjukan (1918-1921):*

Spanska sjukan var en förödande pandemi med stora konsekvenser på samhällsekonomin. Det är kanske den ekonomiska kris som närmast går att jämföra med coronapandemin vad avser orsaken

till krisen. Spanska sjukan var dock betydligt dödligare än covid-19, framför allt bland yngre, och världsekonomin var helt annorlunda för hundra år sedan än vad den är idag. Den globala handeln och rörligheten för både varor och människor är betydligt större i dag och tjänstesektorn står nu för en mycket större andel av ekonomin. Därför är det svårt att jämföra de ekonomiska konsekvenserna av Spanska sjukan med effekterna av coronapandemin.

Spanska sjukan bröt dessutom ut under första världskriget vilket gör det komplicerat att veta vad som var konsekvenser av kriget respektive av sjukdomen. Spanska sjukan inträffade också efter att BNP hade fallit med 7 procent året innan till följd av det pågående kriget och upplopp i spåren av den ryska revolutionen. Det finns ändå likheter mellan pandemierna som gör det intressant att studera effekterna av Spanska sjukan.

Beräkningar visar att 500 miljoner människor smittades och att 50-100 miljoner människor dog av pandemin. Det motsvarade cirka 4 procent av världens befolkning. I Sverige dog cirka 1 procent av befolkningen eller cirka 60 000 personer. En stor del av de som dog under pandemin var dessutom unga och tidigare friska människor. Det innebär att många i arbetskraften dog vilket ledde till att produktionen minskade. En anledning till att betydligt fler dog i Spanska sjukan än vad som verkar bli fallet av coronapandemin är att den allmänna folkhälsan och sjukvården då var betydligt sämre.

Även under Spanska sjukan begränsade myndigheterna den fria rörligheten genom att bland annat stänga skolor och butiker. Folksamlingar undveks och biografer och teatrar slog igen eller spred ut publiken glest i salongerna. Att samhällsekonomin påverkades är tydligt men hur stora konsekvenserna blev är svårt att uppskatta.

I Sverige föll BNP med 6 procent 1918. Studier visar dock att effekten av pandemin skiljde sig åt mellan länen. I län som drabbades hårt av krisen ökade kapital- och arbetsinkomsterna på lite längre sikt mindre än i län som drabbades mindre hårt. Fattigdomen var också mer utbredd i hårt drabbade län flera år efter pandemin. År 1919 steg BNP relativt mycket igen, med 5 procent. Men redan 1921 drabbades världen och Sverige av en ny kris då BNP återigen föll kraftigt.

### *Deflationskrisen (1921-1924):*

Deflationskrisen hade sina rötter i den internationella högkonjunkturen efter första världskrigets slut med spekulativa inslag på börsen och mycket kraftiga allmänna prisökningar under krigsåren. Världsekonomin växte snabbt under återuppbyggnaden efter kriget. De länder som inte varit med i kriget, som Sverige, fick full fart i produktionen.

Innan krisen bröt ut var börserna mycket högt värderade. Den överhettade konjunkturen vändes dock snabbt över i en kraftig kris med deflation. Krisen inleddes med att råvarupriserna föll när utbudet av varor ökade snabbt efter kriget. Försöken att genom starkt restriktiv penningpolitik återupprätta växelkurserna till nivåer som rådde innan kriget stramade åt tillväxten och skapade ett starkt deflationstryck. Inte minst i Sverige fördes en starkt restriktiv penningpolitik. Kreditgivningen hade dessförinnan präglats av en omfattande utlåning mot genomgående svaga säkerheter varför kreditförlusterna ökade snabbt.

Riskerna hade stigit i det svenska banksystemet när nya aktörer hade trätt in på marknaden. Genom att låna ut till kredittagare med relativt svag återbetalningsförmåga försökte de öka sina marknadsandelar. Därmed drabbades Sverige hårt av krisen. För att stärka kronans värde fördes dessutom en stram finanspolitik vilket fördjupade krisen i Sverige. BNP föll med drygt 8 procent 1921, framför allt var det exporten som minskade. Men redan 1922 blev det en snabb rekyl då BNP steg med nära 8 procent.

### *Den stora depressionen (1931-1934):*

Den stora depressionen var en kraftig lågkonjunktur som följde efter börskraschen på Wall Street i New York 1929. Från USA spred den sig snabbt till Europa och andra delar av världen med förödande effekter. Bakgrunden till kraschen var en kraftig börsuppgång i USA åren innan med spekulativa inslag och bristfälliga analyser av företagen. Under 1928 steg värdet på börsen med 50 procent och allt fler företag introducerades på börsen. Räntorna var låga och det var lätt att låna pengar.

Allt fler amerikaner ville vara med och investera för att ta del av börsuppgången. Kurserna rasade och det blev en massiv försäljning av aktier. Många amerikaner förlorade sina besparingar och blev i

stället djupt skuldsatta. Banker och mäklarfirmer gick i konkurs. Konkurserna innebar att många som hade lån i bankerna tvingades sälja sina hus och ägodelar för att betala tillbaka lånen. Banker, företag och allmänheten dränerades då på kapital. Det medförde att allt fler företag gick i konkurs och fler och fler blev arbetslösa. De som blev arbetslösa hade ingen inkomst eftersom det inte fanns något system med arbetslöshetsunderstöd. Konsumtionen minskade därmed kraftigt vilket medförde att än fler företag och butiker gick i konkurs.

Spiralen fortsatte nedåt och USA:s BNP minskade med 50 procent på några år. Till sist infördes arbetslöshetsunderstöd och offentliga stimulanser av ekonomin för att ge folk arbete. Långsamt ökade därmed efterfrågan i den amerikanska ekonomin igen.

Börskraschen innebar att den internationella handeln, som hade blomstrat under 1920-talet, sjönk kraftigt och kapitalexporten till Europa ströps. Nedgången i den amerikanska ekonomin ledde till en nedgång i resten av världen. Redan före börskraschen hade USA skapat problem i den europeiska banksektorn genom att de lånade ut stora belopp internationellt men samtidigt försvårade för låntagarna att exportera genom en protektionistisk handelspolitik. Därmed kunde de inte betala räntor och amorteringar. I samband med kraschen kulminerade problemen och det blev finanskris och djup lågkonjunktur även i Europa.

Svensk ekonomi och svensk finanssektor klarade sig relativt bra ända fram till 1931 då BNP föll. En bidragande orsak till att effekterna blev relativt små inledningsvis var att Sverige släppte guldmyntfoten som växelkursen då var knuten till och devalverade valutan. Därmed räddades svensk industri till viss del av att exporten steg. Dessutom var den svenska banksektorn i gott skick som en följd av de åtgärder som vidtogs efter den inhemska krisen i början på 1920-talet. För att motverka lågkonjunkturen lades dessutom den ekonomiska politiken om och blev mer expansiv. 1931 föll dock BNP med drygt 3 procent och 1932 med ytterligare nästan 3 procent.

Ivar Kreugers enorma finansimperium föll samman 1932, i efterdyningarna av kraschen på Wall Street. Eftersom Kreuger hade lån motsvarande nästan hälften av den svenska statsskulden och



10 procent av Sveriges BNP fick det stor påverkan på svensk ekonomi och bidrog till att det svenska banksystemet kom i ordentlig gungning.

#### *1990-talskrisen (1991-1994):*

Krisen i Sverige i början av 1990-talet var till stor del en inhemsk kris. En kraftig överhettning i ekonomin hade byggts upp under flera år med högkonjunktur. Den främsta orsaken var den snabba kreditexpansionen efter avregleringen på kreditmarknaden i slutet av 1980-talet. Det ledde till en kraftig ökning av byggandet av framför allt kommersiella fastigheter och till att fastighetspriserna sköt i höjden. Hushållens konsumtion ökade också kraftigt och hushållens skuldkvot steg markant. Att nettokostnaden för låneräntor endast uppgick till 50 procent bidrog också till att öka investeringarna och hushållens konsumtion.

Överhettningen i den svenska ekonomin under 1980-talet ledde till höga löneökningar och hög inflation under flera år, betydligt högre än i omvärlden. Höjd moms och höjda punktskatter, som ett led i att finansiera den skattereform som genomfördes 1990, bidrog ytterligare till att höja inflationen som då nådde en tvåsiffrig nivå. I kombination med en fast växelkurs bidrog de höga löneökningarna till att urholka konkurrenskraften för svensk exportindustri. Efter en lång rad devalveringar under 1970-talet och början av 1980-talet var såväl politiker som ekonomer fast beslutna att kronan inte skulle devalveras mer. Förtroendet för den svenska kronan skulle återupprättas och löneökningarna och inflationen skulle dämpas. Men både löner och priser fortsatte att öka i snabb takt.

När de redan höga realräntorna steg ytterligare i början på 1990-talet och det uppdagades att ett finansbolag hade gjort stora kreditförluster på fastighetsaffärer spred sig oro på de finansiella marknaderna. Lånemarknaden slutade till slut att fungera och bankerna gjorde stora kreditförluster på fastighetsaffärer. Det utlöste en bankkris. Fastighetspriserna började falla. Effekten blev en snabb nedgång i investeringarna och hushållens konsumtion. Sysselsättningen föll och arbetslösheten steg. Därmed uppstod också underskott i de offentliga finanserna. Bankstödet som infördes till följd av bankkrisen spädde också på underskottet.

Dessa obalanser ledde till att det internationella förtroendet för svensk ekonomi sviktade ytterligare och därmed till stora valutautflöden från Sverige. I ett försök att försvara den fasta växelkursen och undvika ytterligare devalveringar höjde Riksbanken tillfälligt räntan till 500 procent. Till slut blev det dock ohållbart och man lät växelkursen flyta fritt.

För att minska underskotten i de offentliga finanserna genomfördes omfattande utgiftsnedskärningar och skattehöjningar vilket ytterligare försvagade efterfrågan. Sammantaget föll därmed BNP tre år i följd, 1991-1993. Svensk ekonomi gick därmed in i en djup lågkonjunktur och arbetslösheten bet sig fast på över 10 procent i flera år. Jämfört med till exempel finanskrisen 2008-2009 och nu under coronapandemin föll dock BNP inte lika mycket ett enskilt år. Nedgången var istället mer utdragen än vad den väntas bli nu.

År 1994 vände ändå BNP-tillväxten upp och blev relativt stark. Tillväxten drevs framför allt av en stark export till följd av den försvagning av kronan som skedde när den fasta växelkursen övergavs. Arbetslösheten låg ändå kvar på en hög nivå.

För att undvika liknande kriser i framtiden fanns det en bred samstämmighet kring att det behövdes nya regler för den ekonomiska politiken. Budgetprocessen sågs därför över i en utredning som mynnade ut i ett finanspolitiskt ramverk med bland annat utgiftstak, överskottsmål och sedermera ett balanskrav i kommunsektorn. Ett inflationsmål infördes också för penningpolitiken. Dessa regler bidrog till att Sverige klarade sig bättre under finanskrisen 2008 än vad många andra länder gjorde.

#### *Den globala finanskrisen (2009-2012):*

Den globala finanskrisen som bröt ut 2008 hade sitt ursprung i att utlåningen hade växt snabbt i många ekonomier och värderingen av fastigheter var mycket hög. Genom nya finansiella instrument lyftes kreditrisker ur bankernas egna balansräkningar och såldes vidare, ibland i flera led. Det blev då oklart var riskerna låg och om prissättningen reflekterade dem väl. Men det fanns ändå en tro på att marknaden var kapabel att hantera riskerna.

Framför allt fanns det risker i den amerikanska bolånemarknaden där utlåningen till låntagare med svag ekonomi och låg kreditvärdighet hade ökat



kraftigt. Lånen paketerades sedan om och såldes vidare vilket innebar att risken med lånen blev otydlig eller till och med doldes.

Under 2007 började problemen på den amerikanska bolånemarknaden bli synliga, huspriserna föll och investeringarna visste inte var riskerna fanns i systemet. Därmed spreds en försiktighet och oro, och likviditeten försämrades på de globala finansmarknaderna. Under första halvåret 2008 fick flera amerikanska institutioner akuta problem och många banker riskerade att gå i konkurs.

När de amerikanska myndigheterna beslutade att inte rädda investmentbanken Lehman Brothers från konkurs uppstod en förtroendekris i det globala finansiella systemet. Banker började hamstra likviditet och interbankmarknaderna slutade att fungera. Det gjorde att världsekonomin störtök. För att mildra effekterna av krisen sänkte centralbanker världen över sina styrräntor och stöttade det finansiella systemet på olika sätt. Även finanspolitiken bidrog till att dämpa effekterna av krisen och stödja bankerna vilket bidrog till att statsskulden ökade kraftigt i många länder. I Europa blev krisen utdragen eftersom finanskrisen övergick i en skuld-kris.

Sverige klarade sig relativt bra. Statsskulden var låg i utgångsläget, främst som en följd av att åtgärderna efter 1990-talskrisen hade medfört en betydligt stramare budgetprocess. Den låga skulden tillät en expansiv finanspolitik under krisen, vilket bidrog till att mildra effekterna. En expansiv penningpolitik bidrog också. BNP föll ändå kraftigt i slutet av 2008 och början av 2009, med drygt 4 procent som årsgenomsnitt 2009. Framför allt var det exporten som sjönk men även den inhemska efterfrågan minskade, inte minst investeringarna. Sysselsättningen minskade med 2 procent 2009 och arbetslösheten ökade med 2 procentenheter till 8,6 procent.

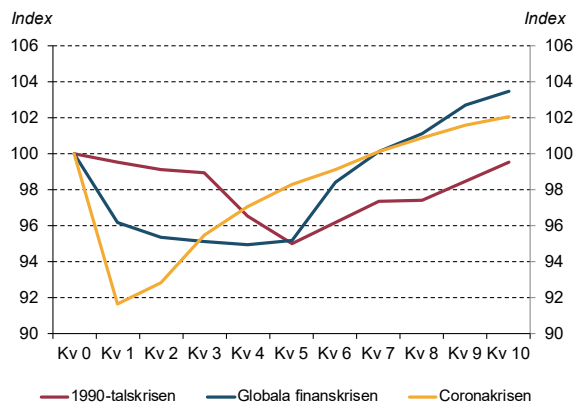
Redan 2010 blev det en kraftig rekyl och BNP ökade med 5,7 procent. Hela tappet hämtades därmed igen på ungefär ett år. Sysselsättningsgraden låg dock kvar på en lägre nivå än innan krisen under flera år och arbetslösheten var högre. Det berodde delvis på att det rädde högkonjunktur 2008

och att sysselsättningsgraden då var högre än normalt och arbetslösheten var lägre.

#### Coronakrisen (2020-):

Coronapandemin fick mycket snabbt stora konsekvenser på den ekonomiska aktiviteten såväl globalt som i Sverige. I Sverige föll BNP med drygt 8 procent andra kvartalet i år jämfört med första. Det är en mycket kraftig nedgång historiskt sett. Under finanskrisen föll BNP som mest med 4 procent ett enskilt kvartal och under 1990-talskrisen med som mest 2,5 procent men där var förloppet betydligt mer utdraget.

**Diagram 4. Förlopp för BNP från krisens första kvartal**



Källa: SCB

Anm: Säsongrensade och kalenderkorrigerade värden.

Som årsgenomsnitt väntas BNP minska med nära 4,5 procent 2020.<sup>22</sup> Nästa år bedöms det ske en relativt snabb rekyl och återhämtningen fortsätter under 2022. Sysselsättningen faller med nära 2 procent 2020 och den fortsätter att minska 2021. Arbetslösheten har stigit mycket snabbt och den väntas fortsätta stiga framöver. 2021 beräknas den uppgå till 9,2 procent. Det tar därmed flera år innan lågkonjunkturen har passerat. Osäkerheten kring den framtida utvecklingen är dock fortfarande stor. Tillväxten kan bli lägre 2020, framför allt om smittspridningen tar fart på nytt. Men återhämtningen kan också gå snabbare än väntat.

<sup>22</sup> Prognos från september 2020.

## Krisernas effekter på offentliga finanser och statsskuld

Det var först under 1950- och 1960-talen som den svenska välfärdsstaten blev mer omfattande. Kriserna fram till och med andra världskriget gav därför inte så stora effekter på det offentliga finansiella sparandet. Senare kriser har medfört betydligt större effekter på de offentliga finanserna, inte minst till följd av stora industristöd under 1970-talet och av omfattande bankstöd under 1990-talet.

### Stora underskott i slutet på 1970-talet och i början på 1990-talet

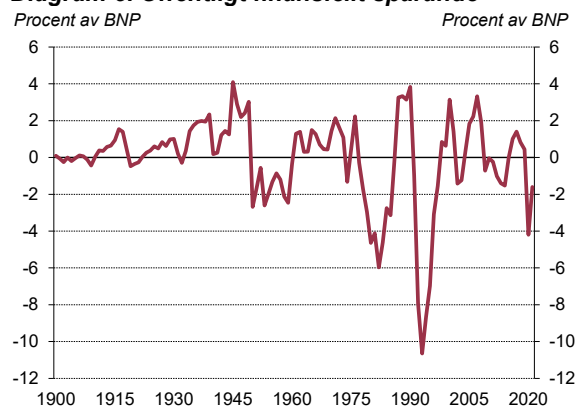
Under 1970-talet fortsatte utbyggnaden av offentlig sektor. Mellan 1970 och 1982 ökade de offentliga utgifternas andel av BNP från 43 till 67 procent. Samtidigt vek efterfrågan i ekonomin vilket ledde till att det finansiella sparandet visade stora underskott under flera år, trots att skattekvoten steg med 8 procentenheter under 1970-talet.

Underskotten var dock ännu större under den inhemska finanskrisen på 1990-talet. Åren 1992-1995 noterades underskott på mellan 7 och 11 procent av BNP. Eftersom räntorna var mycket höga utgjorde räntebetalningar på skulden nästan hälften av underskottet. Under åren 1994-1998 genomfördes ett omfattande konsolideringsprogram för att sanera de offentliga finanserna. Programmet konstruerades efter tre grundläggande principer. Statskuldens ökning skulle hejdas tidigt men åtgärderna fördelades under ett antal år för att inte efterfrågan i ekonomin skulle dämpas för mycket. Hushåll med högst inkomster skulle bidra mest och offentliga verksamheter skulle prioriteras framför transfereringar till hushållen. Utgifterna skars ner kraftigt och skatterna höjdes. Bland annat slopades räntebidragen till nybyggda bostäder och transfereringar till hushållen sänktes. Skatteintäkterna höjdes, bland annat genom att det som i dag är den allmänna pensionsavgiften infördes, och den statliga inkomstskatten höjdes. Dessutom såldes flera statliga bolag, som Pharmacia, Assi Domän och Nordea, vilket gav stora intäkter till staten.

Under den globala finanskrisen 2008-2009 blev inte underskotten så stora trots att finanspolitiken var expansiv med bland annat utökat jobbskatteavdrag, införande av avdrag för ROT-tjänster samt

sänkta arbetsgivaravgifter. Det förklaras delvis av att utgångsläget var relativt starkt, med ett överskott på 3,3 procent av BNP 2007. Mellan 2007 och 2009 försämrades sparandet med 4 procentenheter till ett underskott på 0,7 procent av BNP. Räntorna sjönk dessutom snabbt till mycket låga nivåer. I kombination med en låg skuldkvot i utgångsläget innebar det att ränteutgifterna för statskulden minskade 2009 trots att skulden steg. Det bidrog till att underskotten inte blev så stora. Redan 2010 var offentliga sektorns finanser i stort sett i balans.

Diagram 5. Offentligt finansiellt sparande



Källa: SCB och Waldenström

Anm: Data för perioden 1900-1949 kommer från Waldenström, Daniel (2016). "The National Wealth of Sweden, 1810-2014." *Scandinavian Economic History Review* 64(1): 36-54 samt Waldenström, Daniel (2017). "Wealth-income ratios in a small, developing economy: Sweden, 1810-2010." *Journal of Economic History* 77(1): 285-313. Från och med 1950 kommer data från SCB. Det är ett brott i tidsserien mellan 1949 och 1950.

ESV bedömer att coronapandemin gör att sparandet 2020 visar ett underskott på drygt 4 procent av BNP.<sup>23</sup> De finanspolitiska åtgärder som regeringen hittills vidtagit, som korttidspermitteringar, tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifter samt ersättning för höga sjuklönekostnader motsvarar ungefär 3 procent av BNP. Eftersom marknadsräntorna är exceptionellt låga jämfört med tidigare kriser (förutom finanskrisen 2008-2009) bidrar inte stigande ränteutgifter till att öka underskottet i någon nämnvärd utsträckning. Som andel av BNP ligger ränteutgifterna på i genomsnitt 0,2 procent under prognosåren. Under 1990-talskrisen låg de exempelvis på upp mot 6 procent av BNP.

<sup>23</sup> Prognos från september 2020.

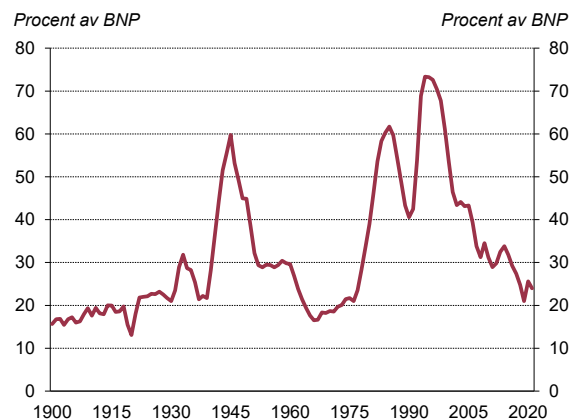
Många av åtgärderna för att mildra effekterna av pandemin är tillfälliga under 2020. Inför budgetpropositionen för 2021 har regeringen dock presenterat ett återstartspaket på drygt 100 miljarder kronor. Det kommer bidra till att stärka återhämtningen nästa år men också till att underskottet förblir stort. Preliminärt uppskattas underskottet till drygt 3 procent av BNP 2021.

#### Statsskulden som högst i mitten på 1990-talet

Statsskulden ökade kraftigt under andra världskriget och under perioden 1977-1983. Ökningen under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet är dock inte kopplad till en enskild kris utan en effekt av den långvariga lågkonjunktur med expansiv finanspolitik som präglade 1970-talet. Sett till ökningstakt är dock 1990-talskrisen exceptionell. Då ökade skuldkvoten med 11 procentenheter 1992 och med ytterligare 14 procentenheter 1993. Under finanskrisen 2008-2009 ökade däremot skuldkvoten inte med mer än 3 procentenheter eftersom underskotten då inte var så stora. Jämfört med andra länder var ökningen modest. Statsskulden sjönk relativt snabbt både efter andra världskriget och efter 1990-talskrisen. Nedgången efter 1990-talskrisen var en följd av saneringsprogrammet, fallande räntor och en stark tillväxt i ekonomin.

ESV bedömer att coronapandemin medför att statsskulden ökar med 5 procentenheter och Maastrichtskulden ökar med nära 6 procentenheter som andel av BNP 2020. Maastrichtskulden ligger vid det övre gränsvärdet för skuldankaret på 40 procent av BNP. År 2021 beräknas skuldkvoten preliminärt vara i det närmaste oförändrad när återstartspaketet inkluderas.

**Diagram 6. Konsoliderad statsskuld**



Källa: Riksbanken och SCB

#### IMF och OECD rekommenderar omfattande stöd under coronakrisen

Kriser innebär i allmänhet stora kostnader för samhället. Mycket snabbt efter att WHO klassat covid-19 som en pandemi publicerade därför olika internationella organisationer rekommendationer för hur länder bör agera för att minska de långsiktiga konsekvenserna av den ekonomiska chock som smittan bedömdes innebära.

Både Internationella valutafonden (IMF) och OECD rekommenderade snabbt världens länder att vidta omfattande åtgärder. Rekommendationerna omfattade både åtgärder för att minska smittspridningen och för att lindra de ekonomiska effekterna av pandemin och de avsåg såväl övergripande råd som exempel på konkreta åtgärder.<sup>24</sup> De råd som avser hanteringen av de ekonomiska effekterna av pandemin har till stor del handlat om olika former av finans- och penningpolitiska stöd och stimulanter.

De nu aktuella rekommendationerna skiljer sig således från de råd som gavs efter finanskrisen 2008-2009. Då var rekommendationerna snarare

<sup>24</sup> Denna sammanställning är främst baserad på IMF:s rekommendationer. Se exempelvis *World Economic Outlook, April 2020*.

förslag eller krav på åtstramande åtgärder. Ett skäl till att råden nu är annorlunda är att orsakerna till den skuldskris som uppstod i Europa efter finanskrisen var ohållbart stora underskott i många länders offentliga finanser. Även om skulderna ligger kvar på höga nivåer i många länder anser både IMF och OECD att det är viktigt att stödja hushåll och företag under pågående kris och att om möjligt stimulera efterfrågan för att undvika att krisen blir alltför djup och långvarig.

Organisationernas rekommendationer har legat till grund för många länders åtgärder, även i länder med högre skulder än Sverige och därmed ett betydligt sämre ekonomiskt utgångsläge. Rekommendationerna har även påverkat utformningen av EU:s stödpaket.

### *Finanspolitiska åtgärder viktiga*

IMF rekommenderar länder att vidta omfattande finanspolitiska åtgärder. Såväl hälso- och sjukvården som personer och företag i behov av stöd ska ges resurstillskott. Insatserna ska även vara utformade så att de minskar risken för bestående skador på ekonomin och därmed underlättar återhämtningen efter coronapandemins akuta fas. Det är bland annat viktigt att livskraftiga företag vars verksamhet påverkas negativt av krisen kan överleva.

För att ge bäst effekt ska insatserna vara *stora, sättas in vid rätt tillfälle* samt vara *avgränsade* och *tillfälliga*.<sup>25</sup> Det är även viktigt att ha beredskap för, och förmåga, att vidta ytterligare åtgärder. Omfattningen av insatserna ska dock vägas mot deras påverkan på de offentliga finanserna.

IMF konstaterar samtidigt att breda stöd såsom generella skattesänkningar och ökade offentliga investeringar sannolikt har mindre effekt under pandemins akuta fas. Detta på grund av att aktiviteten i ekonomierna då snarare hålls tillbaka av begränsningar för människors och varors rörlighet än av att den underliggande efterfrågan är svag. Samtidigt poängterar man att ökade generella stöd och åtgärder redan under krisens akuta fas kan bidra till att hålla uppe företagets och hushållens förtroende. Att planera för eller vidta denna typ av åtgärder nu minskar även risken för att effekterna av åtgärderna

kommer för sent och att de därmed inte bidrar under återhämtningsfasen. Anledningen är att de verkar med fördröjning.

### *Viktigt även med penningpolitiska stimulanser*

IMF understryker även vikten av omfattande stöd från penningpolitiken. Centralbankerna ska vidta åtgärder för att stötta efterfrågan och bidra till att stämningläget i ekonomin förstärks. I de fall möjligheterna att sänka styrräntan är uttömda kan andra åtgärder vidtas. Exempelvis genom att kommunicera att räntorna kommer att vara låga under en längre tidsperiod eller genom olika former av kvantitativa lättnader, som exempelvis obligationsköp. Precis som för finanspolitiken är det viktigt att centralbankerna har beredskap för ytterligare åtgärder. De ska även ha resurser att vara uthålliga.

### *Rätt åtgärder under återhämtningen*

IMF betonar vikten av rätt åtgärder även efter den akuta fasen av pandemin. Fokus ska då riktas mot insatser som underlättar återhämtning samtidigt som de tillfälliga stöd som tidigare införts avvecklas. Denna avveckling skapar samtidigt ekonomiskt utrymme för åtgärder som bidrar till att efterfrågan i ekonomin stärks. Återhämtningen underlättas även om de skulder som byggts upp under krisen inte tynger ekonomin för mycket.

IMF anger att bland annat stöd som stimulerar arbetsgivare att anställa, stöd för omskolning samt satsningar på aktiv arbetsmarknadspolitik kan vara verkningsfulla åtgärder. Samtidigt är det fortsatt viktigt att inte stödja företag vars verksamheter saknar långsiktig bärkraft. Återhämtningen underlättas även av åtgärder som bidrar till att öka förtroendet bland hushåll och företag.

### **Sverige har ett starkt utgångsläge att tackla coronakrisen**

Både jämfört med andra länder och jämfört med tidigare kriser får utgångsläget för svensk ekonomi innan coronakrisen ses som gott. Sverige har överskott i bytesbalansen, statsskulden är låg och hushållens sparkvot är hög. Därtill är banksystemet relativt välkapitaliserat, även om det enligt Riksbanken finns obalanser i det finansiella systemet.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> IMF:s begrepp är *large, timely, targeted* och *temporary*.

<sup>26</sup> Sveriges Riksbank, Finansiell stabilitet, 2020:1.

Samtidigt är utrymmet för Riksbanken att sänka räntan för att stimulera ekonomin ytterst begränsat jämfört med vid tidigare kriser. Riksbanken har dock stöttat ekonomin bland annat genom olika former av kvantitativa lättnader.

Sammantaget står således Sverige väl rustat och det internationella förtroendet för de ramverk Sverige upprättat är högt. Med trovärdiga mål för inflationen och skuldkvoten finns goda förutsättningar för den ekonomiska politiken att verka. Regeringen och Riksbanken har då större möjligheter att stimulera ekonomin vid en kris utan att det skadar trovärdigheten för svensk ekonomi och driver upp räntorna.

### Sverige har vidtagit omfattande åtgärder

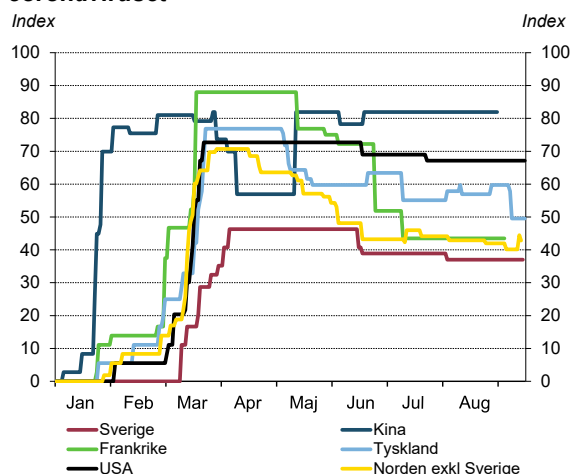
För att minska de ekonomiska effekterna av coronaviruset har den svenska regeringen och svenska myndigheter vidtagit omfattande åtgärder och infört omfattande stöd. Åtgärderna har varit i linje med de internationella organisationernas råd. De åtgärder som påverkar statens budget i år summerar till 170 miljarder kronor. Netto är dock detta belopp mindre eftersom det betalas inkomstskatt och arbetsgivaravgifter på flera av stöden. Utöver detta har regeringen även beslutat om medel för förstärkt likviditet för företag samt om utökade medel för garantier. Om någon av de statliga garantierna skulle behöva infrias försvagas de offentliga finanserna ytterligare.

### Något mindre omfattande åtgärder i Sverige än i omvärlden

Utöver åtgärder för att minska de ekonomiska effekterna av pandemin har Sverige – i likhet med många andra länder – också infört såväl restriktioner för människors rörlighet som rekommendationer om social distansering.

En förenklad internationell jämförelse indikerar dock att omfattningen av dessa åtgärder sammantaget är något mindre än i flera andra länder.<sup>27</sup> Åtgärderna har även vidtagits något senare än i omvärlden. Det är dock svårt att jämföra olika länders åtgärder eftersom vad varje land gör utgår från inhemska förhållanden och förutsättningar.

**Diagram 7. Omfattning av och tidpunkter för införande av åtgärder med anledning av coronaviruset**



Källa: Macrobond

Anm.: Index framtaget av University of Oxford. Ett högre index innebär mer omfattande åtgärder för att motverka spridningen och effekterna av coronaviruset. Exempelvis stängda skolor, begränsningar för rörlighet, ekonomisk-politiska åtgärder samt åtgärder inom hälso- och sjukvårdsområdet. Övriga Norden är ett genomsnitt för Danmark, Finland och Norge. Data till och med 2020-09-11.

ESV anser att det var rimligt att snabbt införa kraftfulla åtgärder för att lindra de ekonomiska konsekvenserna av coronapandemin. Detta trots att det innebär avsteg från det finanspolitiska ramverket. Förutom att minska smittspridningen var det således viktigt att snabbt vidta åtgärder för att undvika konkurser och uppsägningar samt att stödja de som blir arbetslösa. Eftersom det var viktigt att agera snabbt var förberedelse tiden mycket kortare än normalt. Det begränsar möjligheterna att utforma precisa och tydligt avgränsade åtgärder. Nyttan med att tidigt sätta in stöd kan ändå överväga risken för eventuella felaktiga utbetalningar eller att precisionen i stöden inte blir optimal. Regeringen har även gett flera myndigheter särskilda resurser för kontroller vilket minskar risken för felaktiga utbetalningar.

Samtidigt har vissa stöd omgärdats av mycket administration vilket har gjort det svårt att ansöka om stöden. Det gäller bland annat omställningsstödet där utbetalningarna varit små.

I nuläget går det dock inte att säga hur effektiva olika stöd och insatser varit.

<sup>27</sup> Enligt University of Oxfords index för åtgärder med anledning av coronaviruset.

### *Regeringen har aviserat ytterligare åtgärder*

Redan inför budgetpropositionen för 2021 har regeringen aviserat ytterligare stödjande åtgärder på runt 100 miljarder kronor. Bland annat kommer statsbidragen till kommunsektorn att höjas permanent. Finanspolitiken inriktas därmed mer mot att generellt stimulera efterfrågan i ekonomin än att stötta hushåll och företag under den akuta krisfasen. Det är rimligt när restriktionerna för rörlighet hävs och återhämtningen inleds. Det är också i linje med de internationella organisationernas rekommendationer.

ESV bedömer att det finns utrymme för fler åtgärder eller reformer för att undvika att effekterna av krisen blir långvariga. Trots de omfattande stöd som satts in visar vår nuvarande prognos<sup>28</sup> att skulden 2020 ligger på en hanterbar nivå. Att flera stöd inte utnyttjas i den omfattning som ESV tidigare räknade med bidrar till detta. Även om skulden 2020 ligger vid den övre toleransnivån för skuldankaret är den fortsatt låg jämfört med i många andra länder. En högre skuld skulle sannolikt inte påverka den internationella trovärdigheten för svensk ekonomi.

Vilken inriktning kommande satsningar ska ha är en politisk avvägning. Forskningen visar dock att stöd till kommunsektorn och åtgärder som bidrar till att höja stämmningsläget bland hushåll och företag har varit verkningsfulla vid tidigare kriser.<sup>29</sup> Samtidigt är det viktigt att inte stödja företag

vars verksamheter saknar långsiktig bärkraft. Forskningen visar också att insatsernas exakta utformning är beroende av krisens ursprung och karaktär.

Forskningen stöder därmed den permanenta höjningen av statsbidragen till kommunerna och regionerna som regeringen har presenterat. Det är också rimligt utifrån ESV:s prognos innan återstartspaketet har beaktats. För att inte konsumtionen ska minska kraftigt, vilket dämpar tillväxten i ekonomin och försvårar återhämtningen, behöver det skjutas till ytterligare medel till kommunsektorn för 2021 utöver de som är beslutade sedan tidigare. Utan ytterligare tillskott skulle kommunsektorn även få mycket svårt att möta de behov som uppstår till följd av att befolkningen ökar samt hantera det uppdämda vårdbehov som har skapats under coronapandemin.

### **Viktigt även med åtgärder före nästa kris**

Historien lär oss att kriser är ett återkommande inslag i ekonomin. Starka statsfinanser är ett sätt att trygga förmågan att hantera kommande kriser. Därför är det viktigt att de offentliga finanserna på sikt återgår till att följa det finanspolitiska ramverket. Det skapar utrymme för att möta även kommande kriser med en expansiv finanspolitik. När och hur återgången ska ske är dock för tidigt att säga mitt under pågående kris. Det beror på hur långdragen krisen blir och hur stora behoven av ytterligare stimulanser kommer att vara.

<sup>28</sup> Prognos från september 2020.

<sup>29</sup> Konjunkturinstitutet har estimerat multiplikatorer för Sverige; WP No. 147 "Short Run Effects of Fiscal Policy on GDP and Employment: Swedish Evidence", (2016). Resultatet tyder på att offentliga investeringar och konsumtion har störst effekt före att stimulera ekonomin i

en lågkonjunktur. Se även fördjupningen *Effekter av de tillfälliga statsbidragen till kommunsektorn under finanskrisen* i Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget augusti 2012. Där visas även att informationen om ökade statsbidrag till kommunsektorn under den globala finanskrisen borde kommit tidigare.

# Tabellbilaga

**Tabell 16. Sammanfattande nyckeltal**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BNP, fasta priser, proc. utv.	2,7	4,5	2,1	2,6	2,0	1,3	-4,2	4,0	3,1	2,2
BNP, fasta priser, kalenderkorrigerad, proc. utv.	2,8	4,2	1,8	2,8	2,1	1,3	-4,4	3,9	3,1	2,5
Hushållens konsumtion, proc. utv.	2,9	3,9	2,3	2,6	1,8	1,3	-4,6	5,9	3,5	2,9
Offentlig konsumtion, proc. utv.	1,2	2,2	3,7	0,1	0,8	0,1	0,7	-0,6	-0,4	-0,4
Investeringar, proc. utv.	6,0	6,9	4,0	5,5	1,4	-1,0	-7,2	6,7	7,0	3,8
Lager, bidrag till BNP-förändringen	0,2	0,4	-0,2	0,1	0,3	-0,1	-0,7	0,0	0,0	0,0
Export, proc. utv.	4,4	5,8	2,4	4,1	4,2	3,3	-5,3	6,5	3,7	3,0
Import, proc. utv.	6,4	6,1	4,5	4,7	3,8	1,1	-6,2	7,5	4,2	3,2
Real disponibel inkomst, proc. utv.	2,2	2,7	3,6	2,0	2,0	3,4	-2,3	3,8	2,0	1,7
Hushållens sparande, exklusive tjänste- och premiepensioner, andel av disponibel inkomst	5,8	4,7	5,8	5,3	5,4	7,3	9,5	7,7	6,3	5,2
Lönesumma, proc. utv.	3,9	4,2	4,9	5,0	4,8	3,7	-0,6	2,2	4,4	4,0
Arbetade timmar, kalenderkorrigerade, proc. utv.	1,8	0,9	2,0	2,3	1,9	-0,3	-4,9	2,6	2,0	1,4
Arbetslöshet, procent av arbetskraften	7,9	7,4	6,9	6,7	6,3	6,8	8,6	9,2	8,1	7,4
Finansiellt sparande i offentlig sektor, mdkr	-61	0	44	65	40	22	-204	-83	-19	35
Finansiellt sparande i offentlig sektor, proc. av BNP	-1,5	0,0	1,0	1,4	0,8	0,4	-4,2	-1,6	-0,4	0,6
Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden), proc. av BNP	45,0	43,7	42,3	40,7	38,9	35,2	40,9	39,2	36,7	34,6
Bakåtblickande åttaårsnitt, finansiellt sparande	0,0	-0,4	-0,5	-0,2	-0,1	0,0	-0,4	-0,5	-0,3	-0,2
Strukturellt sparande	-1,1	-1,2	0,1	0,1	-0,3	-0,3	-1,8	0,0	0,3	0,7
Skattekvot, proc. av BNP	42,2	42,6	44,1	44,1	43,8	43,0	42,2	42,0	42,0	42,0
Totala utgifter på statens budget, mdkr	862	892	917	940	992	944	1 215	1 091	1 083	1 099
Takbegränsade utgifter, mdkr	1 096	1 135	1 184	1 229	1 282	1 308	1 496	1 402	1 417	1 426
varav Ålderspensionssystemet, mdkr	258	267	285	299	307	318	329	331	340	351
Marginal till utgiftstaket, mdkr	11	23	31	45	55	43	246	41	85	114
Budgetsaldo, mdkr	-72	-33	85	62	80	112	-249	6	64	62
Engångseffekter på statens budget, mdkr	-14	1	52	10	1	65	-147	18	15	-2
Underliggande budgetsaldo, mdkr	-58	-33	33	52	79	47	-102	-12	50	64
Statsskuld, proc. av BNP	33,7	31,7	29,3	27,4	24,8	21,0	25,6	24,0	21,7	19,7

Källa: SCB och ESV



**Tabell 17. Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomster på statens budget 2015–2023**

Miljarder kronor	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Skatt på arbete</b>	<b>1 049,8</b>	<b>1 137,1</b>	<b>1 194,1</b>	<b>1 243,0</b>	<b>1 264,7</b>	<b>1 234,1</b>	<b>1 285,4</b>	<b>1 338,6</b>	<b>1 389,3</b>
<b>Direkta skatter</b>	<b>558,3</b>	<b>607,1</b>	<b>635,3</b>	<b>657,1</b>	<b>659,3</b>	<b>663,9</b>	<b>672,1</b>	<b>697,9</b>	<b>723,4</b>
Kommunal skatt	635,7	669,6	700,1	726,2	747,1	756,3	767,3	796,7	825,3
Statlig skatt	50,8	55,6	58,5	60,4	56,5	49,4	50,8	52,1	53,3
Jobbskatteavdrag	-104,0	-105,1	-109,1	-113,1	-127,3	-123,3	-126,7	-130,8	-134,3
Husavdrag	-23,7	-12,7	-13,8	-14,2	-15,1	-15,9	-16,6	-17,4	-18,2
Övrigt	-0,6	-0,3	-0,3	-2,2	-1,9	-2,6	-2,7	-2,7	-2,7
<b>Indirekta skatter</b>	<b>491,5</b>	<b>530,1</b>	<b>558,7</b>	<b>585,9</b>	<b>605,4</b>	<b>570,2</b>	<b>613,2</b>	<b>640,6</b>	<b>665,9</b>
Arbetsgivaravgifter	491,6	515,7	540,5	566,5	588,6	584,8	597,9	624,2	649,0
Egenavgifter	11,8	11,5	11,8	11,8	12,1	11,9	12,1	12,5	12,8
Särskild löneskatt	40,3	43,6	46,0	49,2	49,2	48,3	49,4	51,5	53,5
Nedsättningar	-19,1	-5,7	-3,2	-3,3	-3,9	-34,4	-5,0	-5,1	-5,1
Tjänstegruppliv 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	-41,0	-41,8	-43,2	-44,9
<b>Skatt på kapital</b>	<b>245,0</b>	<b>246,0</b>	<b>263,1</b>	<b>261,4</b>	<b>275,5</b>	<b>225,2</b>	<b>254,5</b>	<b>272,4</b>	<b>289,5</b>
Skatt på kapital, hushåll	69,1	74,6	80,4	69,3	69,8	51,4	58,7	54,2	57,9
Skatt på bolagsvinster	119,6	115,2	127,1	132,9	147,1	119,0	137,3	157,3	167,7
Avkastningsskatt	8,4	4,6	4,2	5,4	4,9	5,3	5,4	5,7	7,4
Fastighetsskatt	32,4	33,4	32,9	33,2	34,2	34,1	34,7	35,9	36,5
Stämpelskatt	10,9	12,3	12,1	12,1	12,3	12,1	12,4	12,8	13,1
Kupongskatt m.m.	4,6	5,7	6,4	8,5	7,2	3,3	6,0	6,5	7,0
<b>Skatt på konsumtion och insatsvaror</b>	<b>510,4</b>	<b>542,8</b>	<b>563,6</b>	<b>586,7</b>	<b>603,8</b>	<b>599,2</b>	<b>627,2</b>	<b>657,5</b>	<b>680,0</b>
Mervärdesskatt	380,6	406,6	427,0	446,5	462,9	458,0	483,4	507,8	528,6
Skatt på tobak	11,8	11,9	11,9	12,4	11,9	12,0	12,0	12,0	12,0
Skatt på etylalkohol	4,2	4,2	4,3	4,5	4,5	5,0	4,6	4,7	4,8
Skatt på vin m.m.	5,7	5,7	6,0	6,1	6,1	6,5	6,2	6,2	6,3
Skatt på öl	3,9	4,0	4,1	4,3	4,3	4,6	4,3	4,4	4,4
Energiskatt	40,7	44,8	46,8	49,7	52,2	53,1	53,7	56,7	58,2
Koldioxidskatt	24,6	24,1	23,5	23,0	22,2	20,0	21,8	23,0	22,7
Övriga skatter på energi och miljö	7,1	8,6	6,8	7,4	7,8	6,6	7,5	8,4	8,4
Skatt på vägtrafik	18,8	19,7	19,9	19,8	20,7	20,9	21,4	21,5	21,6
Skatt på import	6,3	6,1	6,3	6,5	6,9	6,1	6,5	6,9	7,1
Övriga skatter	6,8	7,0	6,9	6,5	4,4	6,3	5,8	5,9	6,0
<b>Restförda och övriga skatter</b>	<b>11,1</b>	<b>20,7</b>	<b>18,3</b>	<b>22,6</b>	<b>12,9</b>	<b>12,5</b>	<b>12,7</b>	<b>15,3</b>	<b>16,0</b>
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	17,9	17,5	19,7	20,3	21,0
<b>Totala skatteintäkter</b>	<b>1 816,2</b>	<b>1 946,7</b>	<b>2 039,1</b>	<b>2 113,8</b>	<b>2 157,0</b>	<b>2 070,9</b>	<b>2 179,9</b>	<b>2 283,8</b>	<b>2 374,9</b>
EU-skatter	6,3	6,1	6,3	6,5	6,9	6,1	6,5	6,9	7,1
<b>Offentliga sektorns skatteintäkter</b>	<b>1 809,9</b>	<b>1 940,6</b>	<b>2 032,8</b>	<b>2 107,3</b>	<b>2 150,1</b>	<b>2 064,9</b>	<b>2 173,3</b>	<b>2 276,9</b>	<b>2 367,8</b>
Kommunalskatt	651,7	685,9	717,0	744,3	765,7	775,7	787,3	817,1	846,2
Avgifter till ålderspensionssystemet	224,1	233,9	245,0	256,7	266,7	264,1	269,8	281,8	292,7
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>934,1</b>	<b>1 020,8</b>	<b>1 070,8</b>	<b>1 106,3</b>	<b>1 117,7</b>	<b>1 025,0</b>	<b>1 116,2</b>	<b>1 177,9</b>	<b>1 228,9</b>



**Tabell 17. Fortsättning**

Miljarder kronor	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Statens skatteintäkter</b>	<b>934,1</b>	<b>1 020,8</b>	<b>1 070,8</b>	<b>1 106,3</b>	<b>1 117,7</b>	<b>1 025,0</b>	<b>1 116,2</b>	<b>1 177,9</b>	<b>1 228,9</b>
Periodiseringar	-33,4	31,2	-13,9	21,6	-9,3	-15,5	30,7	23,2	-11,4
Uppbördsförskjutningar	-29,3	9,2	-0,8	24,1	12,9	35,9	4,2	13,7	-4,0
Betalningsförskjutningar	-3,5	22,2	-13,4	-0,5	-24,4	-31,3	6,6	9,6	-7,4
varav kommuner	6,8	-1,0	-6,3	3,4	-4,7	-16,9	11,0	17,6	0,0
varav AP-systemet	0,7	1,8	1,0	1,4	-0,8	-4,6	5,4	0,9	0,9
varav privat sektor	-11,4	20,5	-8,5	-4,9	-18,9	-10,1	-9,9	-9,9	-9,9
varav kyrkan	0,3	0,9	0,4	-0,4	-0,1	0,3	0,0	0,9	1,5
varav EU	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,0
Anstånd	-0,6	-0,3	0,4	-2,0	2,2	-20,1	19,9	-0,1	-0,1
<b>1000 Statens skatteinkomster</b>	<b>900,8</b>	<b>1 052,0</b>	<b>1 056,9</b>	<b>1 127,9</b>	<b>1 108,3</b>	<b>1 009,6</b>	<b>1 146,9</b>	<b>1 201,1</b>	<b>1 217,4</b>
<b>Övriga inkomster</b>	<b>-41,3</b>	<b>-49,3</b>	<b>-55,5</b>	<b>-55,8</b>	<b>-52,8</b>	<b>-43,7</b>	<b>-50,8</b>	<b>-53,7</b>	<b>-56,4</b>
2000 Inkomster av statens verksamhet	39,0	31,3	27,4	32,8	35,3	43,3	37,8	37,5	38,2
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	0,6	0,7	0,5	0,6
5000 Kalkylmässiga inkomster	9,7	10,8	11,4	12,2	14,2	16,2	17,4	19,7	20,7
6000 Bidrag från EU m.m.	9,7	11,0	10,5	12,4	12,6	14,5	13,8	10,8	9,2
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-92,6	-103,3	-105,5	-115,7	-115,7	-118,2	-120,4	-122,2	-125,1
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
<b>Totala inkomster</b>	<b>859,5</b>	<b>1 002,7</b>	<b>1 001,4</b>	<b>1 072,1</b>	<b>1 055,5</b>	<b>965,9</b>	<b>1 096,2</b>	<b>1 147,4</b>	<b>1 161,1</b>
<b>Totala utgifter</b>	<b>892,2</b>	<b>917,4</b>	<b>939,6</b>	<b>992,1</b>	<b>943,6</b>	<b>1 214,6</b>	<b>1 090,6</b>	<b>1 083,1</b>	<b>1 098,7</b>
<b>Budgetsaldo</b>	<b>-32,6</b>	<b>85,3</b>	<b>61,8</b>	<b>80,0</b>	<b>111,9</b>	<b>-248,7</b>	<b>5,5</b>	<b>64,4</b>	<b>62,4</b>

Källa: SKV och ESV

Anm.: Samtliga belopp redovisas i innevarande års budgetstruktur.

**Tabell 18. 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	15,6	15,3	15,9	15,6
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	14,2	14,8	15,0	15,7	16,6	17,1	17,4	17,6	17,9
3 Skatt, tull och exekution	10,8	10,8	11,0	11,4	11,5	12,1	12,3	12,4	12,5
4 Rättsväsendet	40,4	42,3	44,1	45,9	49,4	53,1	55,9	56,5	57,2
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	63,9	70,3	76,5	78,7
7 Internationellt bistånd	32,2	32,0	36,7	42,8	44,2	45,9	45,8	49,5	51,6
8 Migration	18,7	41,3	40,0	19,6	11,8	10,6	9,2	8,5	8,9
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	65,0	63,4	67,4	78,4	79,6	95,0	85,6	81,0	81,0
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	102,6	105,6	101,9	99,7	97,9	114,7	93,5	93,5	92,9
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	38,1	35,9	34,7	34,8	34,5	36,6	35,1	35,2	34,6
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	82,9	86,1	88,7	95,2	97,3	101,8	103,3	105,1	106,8
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	11,7	15,0	18,6	17,3	13,4	9,1	6,6	6,5	5,7
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	68,7	76,8	76,9	78,8	77,0	89,0	90,4	86,5	82,5
15 Studiestöd	19,2	19,5	19,7	21,1	22,8	25,8	27,0	26,7	26,4
16 Utbildning och universitetsforskning	62,8	66,0	71,1	76,0	78,5	82,9	83,5	83,5	84,2
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	13,4	14,1	14,5	16,0	15,8	17,7	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	3,2	3,6	3,0	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	3,4	3,0	2,3
22 Kommunikationer	47,2	50,0	53,2	56,6	58,6	67,9	66,7	68,7	68,9
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	13,4	15,9	17,2	19,6	20,8	20,4	15,5	14,8	12,8
24 Näringsliv	5,5	5,9	6,4	7,5	7,3	57,7	7,8	7,0	6,6
25 Allmänna bidrag till kommuner	102,0	93,3	105,6	111,4	120,1	157,8	140,9	141,3	141,3
26 Statsskuldsräntor m.m.	21,9	1,7	10,6	13,6	22,2	20,1	2,2	9,2	11,7
27 Avgiften till Europeiska unionen	44,2	30,3	24,2	35,0	37,7	47,0	48,5	50,7	52,9
<b>Summa utgiftsområden</b>	<b>889,3</b>	<b>900,8</b>	<b>940,7</b>	<b>988,5</b>	<b>1 012,9</b>	<b>1 186,3</b>	<b>1 073,9</b>	<b>1 086,3</b>	<b>1 087,5</b>
<b>Summa utgiftsområden exklusive räntor</b>	<b>867,4</b>	<b>899,1</b>	<b>930,2</b>	<b>974,9</b>	<b>990,7</b>	<b>1 166,2</b>	<b>1 071,8</b>	<b>1 077,2</b>	<b>1 075,8</b>
Riksgäldskontorets nettoutlåning	10,1	14,8	-2,9	2,0	-66,9	28,0	16,4	-3,5	10,9
Kassamässig korrigerig	-7,3	1,8	1,8	1,6	-2,4	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>Totala utgifter</b>	<b>892,2</b>	<b>917,4</b>	<b>939,6</b>	<b>992,1</b>	<b>943,6</b>	<b>1 214,6</b>	<b>1 090,6</b>	<b>1 083,1</b>	<b>1 098,7</b>
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	267,5	285,4	299,1	307,4	317,6	329,4	330,6	340,2	350,6
<b>Summa takbegränsade utgifter</b>	<b>892,2</b>	<b>917,4</b>	<b>939,6</b>	<b>992,1</b>	<b>943,6</b>	<b>1 495,6</b>	<b>1 402,4</b>	<b>1 417,4</b>	<b>1 426,5</b>
<b>Totala inkomster</b>	<b>859,5</b>	<b>1 002,7</b>	<b>1 001,4</b>	<b>1 072,1</b>	<b>1 055,5</b>	<b>965,9</b>	<b>1 096,2</b>	<b>1 147,4</b>	<b>1 161,1</b>
<b>Budgetsaldo</b>	<b>-32,6</b>	<b>85,3</b>	<b>61,8</b>	<b>80,0</b>	<b>111,9</b>	<b>-248,7</b>	<b>5,5</b>	<b>64,4</b>	<b>62,4</b>

Källa: ESV

Anm. Utgiftsområdena redovisas enligt strukturen i budgetpropositionen för 2020.

## Kontaktpersoner

Prognos Statens budget och de offentliga finanserna produceras av Avdelningen Analys och prognoser. I redaktionen för denna budgetprognos ingår Anna Daniels, redaktör, 08-690 44 16 och Karin Edlund, 08-690 44 58. 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	Peter Kvarfordt	08-690 43 62
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	Peter Kvarfordt	08-690 43 62
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	Matts Karlsson	08-690 45 05
Kapitalskatter hushåll, återbetalning av lån	Björn Andersson	08-690 44 01
Företagsskatter	Matts Karlsson	08-690 45 05
Mervärdesskatt, inkomster av statens verksamhet	Kira Bergheden	08-690 44 57
Fastighetsskatt, stämpelskatt	Björn Andersson	08-690 44 01
Energi- och koldioxidskatt, fordonsskatt	Kira Bergheden	08-690 44 57
Tobak- och alkoholskatt, övriga punktskatter	Kira Bergheden	08-690 44 57
Utdelningar statliga bolag	Håkan Carlsson	08-690 44 48
Kommunala utjämningsavgifter	Anna Daniels	08-690 44 16
Bidrag från EU	Peter Kvarfordt	08-690 43 62
Kalkylmässiga inkomster, försäljningar	Björn Andersson	08-690 44 01

### Makroekonomisk utveckling

Ann-Sofie Öberg 08-690 43 88

### Makroekonomisk utveckling

Håkan Gustavsson 08-690 44 53

### Kommunsektorns finanser

Patrik Jonasson 08-690 43 76

### Ålderspensionssystemets finanser

Marcela Cohen Birman 08-690 44 39

### Offentliga sektorns finanser

Peter Kvarfordt 08-690 43 62

### Offentliga skulden

Håkan Carlsson 08-690 44 48

### Fördjupningsavsnitt

Ann-Sofie Öberg, Håkan Gustavsson, Patrik Jonasson

Kontakt via e-post: [fornamn.efternamn@esv.se](mailto:fornamn.efternamn@esv.se), [prognos@esv.se](mailto:prognos@esv.se)

Coronapandemin har snabbt fått stora ekonomiska konsekvenser såväl globalt som i Sverige. Aktiviteten i ekonomin har dock vänt upp och Ekonomistyrningsverket räknar med att återhämtningen fortsätter under andra halvåret. Minskade skatteintäkter och ökade utgifter för att mildra de ekonomiska effekterna av pandemin leder till ett underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande på 204 miljarder kronor i år.

**Ekonomistyrningsverkets prognos** baseras på de förslag som presenterades av regeringen i vårändringsbudgeten för 2020 samt i de 9 extra ändringsbudgetarna under våren och sommaren.

#### **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.