

Sveriges konvergensprogram **2020**



Inledning	3
1. Den ekonomiska politikens ramar och mål.....	3
1.1 De budgetpolitiska målen.....	3
1.2 Sveriges medelfristiga budgetmål	6
1.3 Målet för penningpolitiken och penningpolitiken i Sverige	6
1.4 Regeringens ekonomiska politik.....	10
1.5 Penningpolitik och finansiell ekonomi.....	18
2. Den makroekonomiska utvecklingen	21
2.1 Internationell ekonomi	21
2.2 Svensk ekonomi.....	22
2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser.....	24
3. Offentliga finanser	29
3.1 Redovisningsprinciper	29
3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna.....	30
3.3 Finansiell nettoförmögenhet och konsoliderad bruttoskuld	32
3.4 Avstämning mot målet för den offentliga sektorns finansiella sparande	33
3.5 Uppföljning av skuldankaret.....	35
3.6 Uppföljning av utgiftstaket	36
3.7 Uppföljning av kravet på en god ekonomisk hushållning i kommunsektorn och det kommunala balanskravet.....	38
3.8 Statliga garantier	40
4. Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2019	42
4.1 Alternativscenarier	42
4.2 Jämförelse med 2019 års konvergensprogram	44
5. Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	45
5.1 Långsiktiga utmaningar.....	46
5.2 Vad avses med att finanspolitiken är hållbar?	46
5.3 Ett scenario för utvecklingen på lång sikt.....	47
5.4 Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar	51
6. Kvaliteten i de offentliga finanserna	51
6.1 Utgifter.....	51
6.2 Inkomster	53
Bilaga A – Beräkningstekniska förutsättningar.....	56
Bilaga B – Jämförelse med Europeiska kommissionens beräkningar av demografiberoende utgifter	63
Bilaga C – Tabeller	65

Inledning

I enlighet med rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen av den ekonomiska politiken överlämnade Sverige i december 1998 sitt första konvergensprogram till Europeiska kommissionen. Programmet utvärderades och godkändes av rådet under våren 1999. Enligt förordningen ska en uppdatering av konvergensprogrammet lämnas årligen, vilket också skedde 1999–2009.

Från och med 2010 har rapporteringen inom stabilitets- och tillväxtpakten anpassats efter den europeiska terminen i syfte att förstärka den ekonomisk-politiska övervakningen. Konvergensprogrammet och den nationella handlingsplanen överlämnas därför på våren. Budget- och strukturpolitiken kan därmed bedömas på ett konsistent sätt och rekommendationer kan ges till medlemsstaterna när budgetarbetet fortfarande är i förberedelsefasen.

Sveriges konvergensprogram 2020 baseras främst på 2020 års ekonomiska vårproposition (prop. 2019/20:100). Regeringen överlämnade propositionen till riksdagen den 15 april 2020. Riksdagens finansutskott informerades om konvergensprogrammet den 21 april 2020. Den 23 april 2020 beslutade regeringen konvergensprogrammet.

1. Den ekonomiska politikens ramar och mål

1.1 De budgetpolitiska målen

De budgetpolitiska målen består av ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett utgiftstak för staten, ett kommunalt balanskrav och ett skuldankare.

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Syftet med att ha ett styrande mål för den offentliga sektorns finansiella sparande är att bidra till att stärka kontrollen av den långsiktiga utvecklingen av de offentliga finanserna. Målet för det finansiella sparandet tydliggör även behovet av prioriteringar mellan olika utgiftsområden, eller av höjda skatter. Därutöver ska det finnas möjlighet för finanspolitiken att bidra till att stimulera ekonomin i en lågkonjunktur och bromsa ekonomin i en högkonjunktur. Därför behövs ett högre sparande i goda tider för att skapa utrymme för ett lägre sparande i sämre tider. Detta möjliggörs genom att målet för det finansiella sparandet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel (se vidare avsnitt 3.4).

Efter förslag i 1997 års ekonomiska vårproposition beslutade riksdagen om att införa ett mål om överskott i de offentliga finanserna på 2 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Målet fasades in över en treårsperiod och började tillämpas fullt ut 2000. Riksdagen beslutade dock efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition att sänka målet för det finansiella sparandet från 2 till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Ändringen föranleddes av att Eurostat hade beslutat att sparandet i premiepensionssystemet inte längre skulle räknas till den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna, vilket minskade det offentliga sparandet med ca 1 procent av BNP.

I budgetpropositionen för 2018 föreslog regeringen, i enlighet med Överskottsmålskommitténs förslag (SOU 2016:67), att nivån på överskottsmålet skulle ändras till i genomsnitt en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel och att det finanspolitiska ramverket skulle kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54).

Regeringen har även bedömt att uppföljningen av överskottsmålet bör stärkas och att Finanspolitiska rådet bör tilldelas en tydligare roll i uppföljningen av det finanspolitiska ramverket (prop. 2016/17:100 s. 84–86).

Regeringen har redogjort för det finanspolitiska ramverket i skrivelsen Ramverket för finanspolitiken (skr. 2017/18:207).

Utgiftstaket och en stram budgetprocess

Utgiftstaket omfattar statens primära utgifter, dvs. exklusive ränteutgifter, och ålderspensionssystemets utgifter. Enligt budgetlagen (2011:203) är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande budgetåret. Det är sedan riksdagen som fastställer utgiftstaket. Utgiftstaket utgör ett verktyg för att uppnå överskottsmålet. Till sammans med målet för den offentliga sektorns finansiella sparande är utgiftstaket styrande för det totala skatteuttagets nivå och bidrar till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll, eller där temporära inkomstökningar används för permanenta utgiftsökningar.

Utgiftstaket är den övergripande restriktionen för budgetprocessen i termer av totala utgifter. Utgångspunkten är att de nivåer på utgiftstaket som riksdagen har beslutat om inte ska ändras till följd av andra orsaker än tekniska justeringar. Enligt budgetlagen är regeringen vidare skyldig att vidta åtgärder om det finns risk för att ett fastställt utgiftstak överskrids. Enligt praxis ska det under utgiftstaket även finnas en s.k. budgeteringsmarginal av en viss storlek. Denna ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än vad som förväntades när utgiftstakets nivå fastställdes.

En välordnad och stram budgetprocess är av central betydelse för att de budgetpolitiska målen ska nås. I budgetprocessen ställs olika utgifter mot varandra och utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt totalt ekonomiskt utrymme som ges av utgiftstaket och målet för det finansiella sparandet. Huvudprincipen är att förslag på utgiftsökningar inom ett utgiftsområde måste motsvaras av förslag om utgiftsminskningar inom samma område. Av central betydelse är också att den statliga budgeten är transparent och heltäckande. Regeringens förslag till budget ska omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov (den s.k. fullständighetsprincipen). Vidare ska statens inkomster och utgifter budgeteras och redovisas brutto på inkomsttitlar och anslag (den s.k. bruttoprincipen). Det innebär att utgifter ska redovisas på budgetens utgiftssida, medan inkomster ska redovisas på budgetens inkomstsida. Huvudregeln är också att utgifter ska bokföras det år då de beräknas uppstå.

Kommunalt balanskrav

I målet för den offentliga sektorns sparande ingår det finansiella sparandet i kommunsektorn, som främst utgörs av kommuner och regioner. För kommuner och regioner är det emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, som är avgörande för om de uppfyller kommunallagens (2017:725) krav på en balanserad budget. Balanskravet anger att varje kommun och region som huvudregel ska budgetera för ett resultat i balans. Negativa balanskravsresultat ska återställas inom tre år, om det inte finns synnerliga skäl.

Enligt kommunallagen ska kommuner och regioner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Det innebär bl.a. att kommunerna och regionerna ska fastställa egna finansiella mål och ta ansvar för en långsiktigt hållbar ekonomi. En grundläggande princip har sedan länge varit att varje generation ska stå för sina egna kostnader. Balanskravet anger en miniminivå, men för att uppnå kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning behöver resultatet i regel vara högre.

Skuldankaret

Överskottsmålets grundläggande motiv är hållbara offentliga finanser och stabiliseringspolitiskt handlingsutrymme. Det är därför i grunden kopplat till skuld- och förmögenhetsnivåer, snarare än till det finansiella sparandet vid en viss tidpunkt. Den offentliga bruttoskuldens nivå är dock en nyckelfaktor för att bedöma ett lands kreditvärdighet och utrymmet för en aktivt konjunktur-stabiliserande finanspolitik. Även om överskottsmålet är mer lämpat som operativt mål i budgetprocessen spelar bruttoskuldens och den finansiella förmögenhetens storlek en central roll i beslutet om överskottsmålets nivå. Som EU-medlem är Sverige vidare bunden av EU:s skuldkriterium, som anger att Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Det finanspolitiska ramverket har därför kompletterats med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Nivån på skuldankaret, som är en riktlinje för skuldnivån, har bestämts till 35 procent av BNP.

Regeringen ska i den ekonomiska vårpropositionen årligen redogöra för den konsoliderade bruttoskuldens utveckling. Om denna skuld avviker med mer än 5 procent av BNP från skuldankaret ska regeringen, samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen, lämna en skrivelse till riksdagen. Skulden mäts enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året respektive enligt prognosen för innevarande år eller budgetåret. I skrivelsen ska regeringen

redogöra för vad som orsakat avvikelserna och hur regeringen avser att hantera denna.

1.2 Sveriges medelfristiga budgetmål

Sverige ska som medlem i Europeiska unionen leva upp till stabilitets- och tillväxtpaktens regelverk för de offentliga finanserna. Bestämmelserna anger bl.a. att underskottet i de offentliga finanserna inte får vara större än 3 procent av BNP och att den offentliga skulden inte får överstiga 60 procent av BNP. Varje medlemsstat har vidare ett medelfristigt budgetmål för det strukturella sparandet, dvs. den offentliga sektorns konjunkturjusterade finansiella sparande, rensat från engångseffekter. Målets nivå bestäms av respektive medlemsstat, men måste vara förenlig med en miniminivå som beräknas av Europeiska kommissionen. Sveriges medelfristiga budgetmål är -1 procent av potentiell BNP (se avsnitt 3.4).

Med anledning av den ekonomiska situation som uppstått till följd av corona-krisen har en särskild undantagsklausul i stabilitets- och tillväxtpakten aktiverats. Klausulen avser situationen då unionen som helhet befinner sig i en allvarlig konjunkturedgång. Den tillåter generella avsteg från medlemsstaternas anpassning mot sina medelfristiga budgetmål under en tillfällig tidsperiod, förutsatt att hållbarheten i de offentliga finanserna inte äventyras på medellång sikt.

Europeiska kommissionen har ännu inte presenterat några nya bedömningar av det strukturella sparandet, vilket gör att det är osäkert hurvida Sveriges medelfristiga budgetmål kommer att anses vara uppfyllt för 2020. Det återstår också att se hur eventuella underskott i medlemsstaterna som överstiger 3 procent av BNP kommer att hanteras i det nuvarande ekonomiska läget, och om t.ex. några underskottsförfaranden kommer att inledas.

1.3 Målet för penningpolitiken och penningpolitiken i Sverige

Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken i Sverige. Enligt 9 kap. 13 § regeringsformen får ingen annan myndighet bestämma hur banken ska besluta i frågor som rör penningpolitik. Genom ändringar i lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank (riksbankslagen), som beslutades 1999, skapades ökad självständighet för Riksbanken. Den beslutsfattande direktionens ledamöter får enligt dessa bestämmelser inte söka eller ta emot instruktioner när de fullgör penningpolitiska uppgifter.

Målet för penningpolitiken är enligt riksbankslagen att upprätthålla ett fast penningvärde. Riksbanken har preciserat detta som att den årliga förändringen av konsumentprisindex med fast ränta (KPIF) ska vara 2 procent.

Samtidigt som penningpolitiken inriktas mot att uppfylla inflationsmålet ska den stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken, i syfte att uppnå en hållbar tillväxt och hög sysselsättning. Detta sker genom att Riksbanken, förutom att stabilisera inflationen runt inflationsmålet, strävar efter att stabilisera produktionen och sysselsättningen runt långsiktigt hållbara utvecklingsbanor. Banken bedriver därmed vad som kallas flexibel inflationsmålspolitik. Inflationsmålet är dock överordnat de andra målen.

Det tar tid innan penningpolitiken får full effekt på inflationen och realekonomin. Penningpolitiken vägleds därför av prognoser för den ekonomiska utvecklingen. Riksbanken publicerar bl.a. en bedömning av hur reporäntan kommer att utvecklas framöver. Det bör dock framhållas att räntebanan är en prognos, inte ett löfte.

Vid varje penningpolitiskt beslutstillfälle gör Riksbankens direktion en bedömning av vilken bana för reporäntan och eventuellt vilka andra kompletterande åtgärder som behövs för att penningpolitiken ska vara väl avvägd. Avvägningen handlar normalt om att hitta en lämplig balans mellan stabiliseringen av inflationen runt inflationsmålet och stabiliseringen av realekonomin. Det finns inget generellt svar på frågan hur snabbt Riksbanken siktar på att föra tillbaka inflationen till 2 procent om den avviker från målet. En snabb återgång kan i vissa lägen få effekter på produktion och sysselsättning som inte är önskvärda, medan en långsam återgång kan försvaga trovärdigheten för inflationsmålet. I allmänhet har strävan varit att penningpolitiken anpassas så att inflationen förväntas vara någorlunda nära målet om två år.

För att illustrera att inflationen inte kommer att vara exakt 2 procent varje månad används ett variationsband som sträcker sig mellan 1 och 3 procent, vilket fångar cirka tre fjärdedelar av de historiska månadsutfallen av KPIF-inflationen. Riksbanken strävar hela tiden efter att inflationen ska nå 2 procent, oavsett om den i utgångsläget ligger innanför eller utanför variationsbandet.

I Riksbankens uppdrag ingår enligt riksbankslagen även att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Risker förknippade med utvecklingen på de finansiella marknaderna vägs in i de penningpolitiska besluten. När det gäller att förebygga en obalanserad utveckling av tillgångspriser och skuldsättning

spelar dock framför allt ett väl fungerande regelverk och en effektiv tillsyn en central roll. Penningpolitiken är enbart ett komplement.

I vissa lägen, som under den finansiella krisen 2008 och 2009, kan reporäntan och räntebanan behöva kompletteras med andra åtgärder för att främja den finansiella stabiliteten och säkerställa att penningpolitiken får genomslag på ett effektivt sätt.

Riksbanken strävar efter att dess kommunikation ska vara öppen, saklig, begriplig och aktuell. Det gör det lättare för övriga aktörer att fatta bra ekonomiska beslut. Penningpolitiken blir också lättare att utvärdera.

Direktionen håller normalt fem penningpolitiska möten under ett år då man fattar beslut om penningpolitiken. I samband med dessa möten publiceras en penningpolitisk rapport. Ungefär två veckor efter varje penningpolitiskt möte publiceras ett protokoll, där det går att följa den diskussion som ledde fram till det aktuella beslutet och hur de olika direktionsledamöterna argumenterade.

Det penningpolitiska beslutet presenteras i ett pressmeddelande vid en bestämd tidpunkt på morgonen dagen efter det penningpolitiska mötet. Pressmeddelandet anger också hur de enskilda direktionsledamöterna röstade och en huvudsaklig motivering till eventuella reservationer. Samma dag hålls även en presskonferens.

Regeringen har ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor och beslutar om växelkurssystemet, medan Riksbanken ansvarar för tillämpningen av systemet.

I september 2003 genomfördes en folkomröstning om huruvida Sverige skulle införa euron som valuta. Resultatet av folkomröstningen, som var ett nej, föranledde inga förändringar i penning- eller valutapolitiken. Den nuvarande penning- och valutapolitiska regimen ligger fast. Sveriges erfarenheter av att tillämpa inflationsmål och rörlig växelkurs är mycket goda. En knytning av kronan till euron är inte aktuell.

Riksbankskommittén

Regeringen beslutade den 22 december 2016 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen (dir. 2016:114, dir. 2017:57, dir. 2017:100 och dir. 2019:13). Uppdraget utgick från de ställningstaganden

som gjordes i finansutskottets betänkande Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015 (bet. 2015/16:FiU41). Riksbankskommittén, som bestod av representanter för samtliga riksdagspartier, överlämnade i november 2019 sitt slutbetänkande En ny riksbankslag (SOU 2019:46) till regeringen. Nedan redovisas en kort sammanfattning av de förslag som kommittén presenterade på det penningpolitiska området.

Kommittén konstaterar att Riksbankens uppgifter inom ramen för penningpolitiken består i att bedriva penningpolitik och s.k. växelkursstyrning (om regeringen beslutat om ett mål för växelkursen). Den av kommittén föreslagna riksbankslagen är förenlig med både en rörlig och en fast växelkurs.

Kommittén föreslår att en låg och stabil inflation ska vara målet för penningpolitiken. Utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet ska Riksbanken genom penningpolitiken bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning. Kommittén ställer sig bakom Riksbankens nuvarande precisering av målet för penningpolitiken, dvs. ett inflationsmål mätt enligt KPIF och med en målsatt utvecklingstakt på 2 procent per år. Kommittén föreslår att Riksbanken vid behov ska göra en framställning till riksdagen beträffande förändringar i preciseringen av prisstabilitetsmålet. Riksdagen ska därefter godkänna eller avslå Riksbankens förslag. Kommitténs bedömning är att det inte är lämpligt att inkludera finansiell stabilitet som ett separat mål inom penningpolitiken, och därmed ta hänsyn till finansiell stabilitet utöver de effekter som finansiell instabilitet kan ha på utvecklingen av inflationen och realekonomin.

Kommittén föreslår vidare att Riksbanken tilldelas ett antal befogenheter inom ramen för penningpolitiken, som utgörs av olika instrument och eventuella begränsningar i användningen av instrumenten, t.ex. att ta emot inlåning, erbjuda krediter i svenska kronor och utländsk valuta mot betryggande säkerheter och bestämma räntan på dessa, att ge ut skuldebrev i svenska kronor och att köpa statspapper på andrahandsmarknaden med hänsyn tagen till hur dessa köp påverkar de finansiella markandernas funktionssätt och statsskuldshöjningen, att om synnerliga skäl föreligger köpa privata värdepapper och att med beaktande av rådande växelkurssystem genomföra valutainterventioner.

Kommittén föreslår att det införs en proportionalitetsprincip för Riksbankens beslutsfattande. Enligt denna ska en åtgärd vidtas om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de kostnader och risker som åtgärden medför för Riksbankens och statens finanser.

Kommittén föreslår avslutningsvis att Riksbankens institutionella oberoende stärks genom att banken inte längre ska vara skyldig att informera ett statsråd inför alla viktiga penningpolitiska beslut utan endast efter sådana beslut.

Kommittens förslag har remitterats och Europeiska centralbanken har beretts tillfälle att yttra sig över förslagen. Eftersom förslagen innebär ändringar i regeringsformen, vilket kräver två riksdagsbeslut och att det hålls ett allmänt val mellan besluten, kan en ny riksbankslag tidigast träda i kraft 2023.

1.4 Regeringens ekonomiska politik

Regeringen har under våren 2020 föreslagit ett stort antal åtgärder för att bekämpa effekterna av det nya coronaviruset, dels i fem extra propositioner med förslag till ändringar i statens budget, dels i propositionen Vårändringsbudget för 2020. I tabell 1.1 och tabell 1.2 redovisas de åtgärder som regeringen föreslagit i dessa propositioner. Flera av åtgärderna har redan kunnat vidtas, tack vare en bred samsyn i riksdagen om situationens allvar. Såväl de föreslagna åtgärderna som 2020 års ekonomiska vårproposition bygger på en politisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna.

Tabell 1.1 Åtgärder i extra ändringsbudgetar under våren 2020 samt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2020

Miljoner kronor

Åtgärder och förslag	2020	Budget ¹
Smittspridningen ska begränsas		
Riktade medel till hälso- och sjukvård och omsorgen	3 000	EÄB2, VÄB
Smittbärrpenning	500	EÄB2
Individ ersättning för karensavdrag	1 700	EÄB2
Ökad testning för covid-19	1 000	EÄB5
Slopat läkarintyg från dag 8	350	EÄB2
Slopat prestationskrav för kömiljarderna		VÄB
Höjd låneram för Socialstyrelsen för beredskapsinvesteringar		EÄB2, EÄB5
Medel till MSB för informationsinsatser	75	EÄB2
Medel till Vetenskapsrådet för satsning på virus- och pandemiforskning	100	VÄB
Övrigt	221	EÄB2, VÄB

Konsekvenserna för svenska jobb och företag ska tryckas tillbaka

Sänkta kostnader för företag

Sänkta arbetsgivaravgifter (brutto)	30 500	EÄB4
Sänkta egenavgifter (brutto)	2 180	EÄB4
Korttidspermittering	19 500	EÄB2, VÄB
Rabatt för fasta hyreskostnader i utsatta branscher	5 000	EÄB5
Slopat sjuklöneansvar för arbetsgivare	6 500	EÄB2

Stöd till egenföretagare vid sjukdom	150	EÄB2, VÄB
<i>Likviditetsförstärkande åtgärder</i>		
Höjd avsättning till periodiseringsfond	-1 540 ²	EÄB4
Anstånd med betalning av skatter och avgifter	171	EÄB2
Momsanstånd helårsredovisare		EÄB4
Övrigt	24	EÄB2
<i>Statliga krediter och lån</i>		
Statliga kreditgarantier för lån till företag		EÄB3
Höjd och breddad låneram SEK		VÄB
Höjd garantiram EKN		VÄB
Kapitaltillskott ALMI	3 000	VÄB
Kreditgarantier till flygföretag		EÄB1
<i>Övriga konsekvenser</i>		
Stöd till idrott och kultur	1 000	EÄB5
Stöd till lokal journalistik	200	VÄB

Trygghet och omställning för den som blir arbetslös

Sysselsättningen ska värnas

Medel till Arbetsförmedlingen	330	VÄB
Sommarjobb för unga	180	VÄB
Gröna jobb	150	VÄB
Fler programinsatser	1 870	VÄB
Förlängd tid i nystartsjobb	50	VÄB

Skyddsnetet vid arbetslöshet förstärks

Förkortat medlemsvillkor a-kassan	331	EÄB5
Höjt tak inkomstrelaterad ersättning	3 466	EÄB5
Höjt tak grundbelopp	610	EÄB5
Avskaffade karensdagar i a-kassan	397	EÄB5
Lättnad i arbetslöshetsförsäkringens arbetsvillkor	427	EÄB5
Förenklade villkor för a-kassa för egen företagare		EÄB5
Handläggning hos a-kassorna	100	VÄB

Möjligheterna till utbildning ska stärkas

Sommarkurser	177	VÄB
Fler studenter i högskolan	154	VÄB
Basår vid universitet och högskola	277	VÄB
Satsningar på distansutbildning i flera utbildningsformer	95	VÄB
Regionalt yrkesvux	700	VÄB
Utbyggnad av folkhögskolan	76	VÄB
Satsning på yrkeshögskolan	369	VÄB
Slopat fribelopp	1 000	EÄB5
Övrigt	35	VÄB

Fortsatt kamp mot samhällsproblemen

Höjt generellt statsbidrag till kommunsektorn	20 000	VÄB
Förlängt biogasstöd	120	VÄB

Solceller höjt bemyndigande ³		VÄB
Statens institutionsstyrelse	250	VÄB
Migrationsdomstolarna	180	VÄB
Övrig förstärkning av rättsväsendet	120	VÄB
Rättsliga biträden	800	VÄB
Stöd till barn i utsatthet och våldsutsatta barn och kvinnor	100	EÄB5
Övriga oundvikligheter	736	VÄB
Summa	106 731	
<i>varav VÄB</i>	49 204	
Justering effekt offentliga finanser	-11 596	
Summa effekt offentliga finanser	95 135	

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

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

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

Källa: Egna beräkningar.

Tabell 1.2 Omfattning av vissa åtgärder i extra ändringsbudgetar under våren 2020 samt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2020

Miljoner kronor

Åtgärder och förslag

Garantier	Höjning
Statliga kreditgarantier för lån till företag	100 000
Höjd och breddad låneram SEK	75 000
Höjd garantiram EKN	50 000
Kreditgarantier till flygföretag	5 000
Totalt	230 000
Likviditetsförstärkning	Maxbelopp
Anstånd med betalning av skatter och avgifter	315 000
Momsanstånd helårsredovisare	7 000
Höjd avsättning till periodiseringsfond	13 000
Totalt	335 000

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 1.3 redovisas budgeteffekterna av samtliga förslag till och aviseringar om reformer och finansieringar som regeringen lämnat till och redovisat för riksdagen, och som riksdagen antingen beslutat eller godkänt beräkningarna för. Budgeteffekterna redovisas i förhållande till föregående år och är en del av analysen av förändringen av det strukturella sparandet och finanspolitikens inriktning.

Tabell 1.3 Samlade budgeteffekter av regeringens politik 2019–2023 i förhållande till föregående år

Utgifts- och inkomstförändringar i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar¹. Budgeteffekt på offentliga sektorns finansiella sparande.

Miljarder kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Utgiftsförändringar ²					
Förändring av takbegränsade utgifter	11,9	88,9	-51,8	-2,8	-3,3
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ³	4,4	-1,2	4,1	-1,2	-0,3
	3,2	3,6	1,7	-1,6	-2,5
Summa utgiftsförändringar	16,3	87,7	-47,7	-4,0	-3,6
Inkomstförändringar ²					
Skatter, brutto	-27,5	-36,7	27,1	6,2	0,0
Indirekta effekter av skatter	0,5	8,9	-6,3	-0,8	0,0
Övriga inkomstreformer	-0,1	0,8	0,6	0,1	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	-27,1	-27,0	21,4	5,4	0,0
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{2,4}	-43,3	-114,7	69,1	9,4	3,6
Procent av BNP	-0,9	-2,4	1,3	0,2	0,1

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

¹ I tabell 1.2 ingår budgeteffekterna av åtgärder som regeringen föreslår i Vårändringsbudget för 2020 (prop. 2019/20:99) och som riksdagen ska behandla i juni 2020.

² För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan.

³ Posten visar förändringen av nettoupplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettoupplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering.

⁴ Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsidan.

Källa: Egna beräkningar.

Regeringens fortsatta reformambitioner

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

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

Smittspridningen ska begränsas

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

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

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

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

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

För att begränsa smittspridningen har flera restriktioner införts. Icke nödvändiga resor till Sverige och allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 50 deltagare har förbjudits. På restauranger och barer är endast bordsservering tillåten. För att skydda de äldre har regeringen också beslutat om besöksförbud på samtliga landets äldreboenden. Det är också viktigt att var och en tar ansvar för sin egen och andras hälsa.

Konsekvenserna för svenska jobb och företag ska tryckas tillbaka

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

Ett system för stöd vid korttidspermittering har införts för att lyfta av lönekostnader för företag. Syftet är att fler företag ska överleva och färre anställda ska bli av med jobbet. En tillfällig nedsättning av arbetsgivaravgifterna och

den allmänna löneavgiften för de första 30 anställda under fyra månader är på plats. Även egenavgifterna har satts ned. Staten kommer tillfälligt att ersätta arbetsgivarnas sjuklönekostnader och egenföretagare med F-skattsedel ersätts genom sjukpenning under dag 1 till 14 i sjukfallet.

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

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

Trygghet och omställning för den som blir arbetslös

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

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

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

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

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

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

Fortsatt kamp mot samhällsproblemen

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

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

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

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

Brottens orsaker ska angripas och den organiserade brottsligheten ska knäckas. Därför föreslår regeringen att rättsväsendet stärks med tillskott till

bl.a. Kriminalvården, Rättsmedicinalverket, Statens institutionsstyrelse och Sveriges Domstolar, inklusive migrationsdomstolarna. Medel föreslås tillföras Säkerhetspolisen, Datainspektionen och Tullverket.

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

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

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

Regeringens syn på rådets rekommendationer 2019

Rådet antog landsspecifika rekommendationer till medlemsstaterna den 9 juli 2019. I det formella rådsbeslutet rekommenderas Sverige att 2019 och 2020 vidta följande åtgärder:

1. Ta itu med risker kopplade till hushållens höga skuldsättning genom att stegvis begränsa avdragsrätten för utgiftsräntor för bolån eller genom att höja fastighetskatten. Stimulera investeringar i bostadsbyggandet där bristen är som störst, främst genom att ta bort strukturella binder för byggandet. Effektivisera bostadsmarknaden, bland annat genom en mer flexibel hyressättning och en översyn av kapitalvinstbeskattningen.

2. Inrikta den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på utbildning och färdighetsutveckling och fortsätta att investera i hållbara transporter för att upprusta de olika trafikslagen, i synnerhet järnvägen, samt i forskning och innovation, med beaktande av regionala skillnader.

3. Säkerställa en effektiv tillsyn och tillämpning av regelverket mot penningtvätt.

Regeringen välkomnar de granskningar som görs inom ramen för den europeiska terminen. Regeringen delar bedömningen att hushållens skuldsättning utgör en risk för den makroekonomiska stabiliteten. Den höga skuldsättningen och bostadsmarknadens funktionssätt är viktiga utmaningar och regeringen har vidtagit åtgärder för att möta dessa utmaningar. Regeringen delar vidare rådets bedömning att utbildning, infrastruktur och forskning är

viktiga områden med fortsatta investeringsbehov, och har även gjort stora satsningar inom dessa. Bekämpning av penningtvätt är också en mycket viktig fråga för regeringen, som också vidtagit en rad åtgärder för att ytterligare stärka lagstiftningen på området och skärpa tillsynen. Rådets rekommendationer behandlas i övrigt i avsnitt 3 i det nationella reformprogrammet.

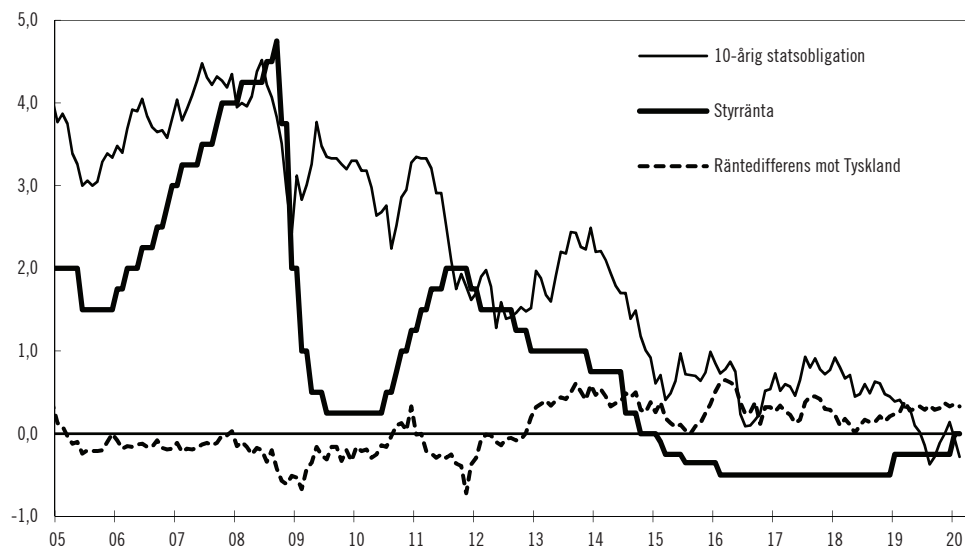
1.5 Penningpolitik och finansiell ekonomi

Riksbanken sänkte stegvis reporäntan mellan december 2011 och februari 2016, från 2 procent till historiskt låga -0,5 procent. I december 2018 höjde Riksbanken reporäntan till -0,25 procent och i december 2019 höjdes räntan igen till noll procent. Utöver att hålla styrräntan låg har Riksbanken också genomfört omfattande program med köp av statsobligationer. I början på 2020 har flera centralbanker, däribland Riksbanken, försökt att motverka de ekonomiska konsekvenserna av coronapandemin. Riksbanken har därför t.ex. ökat antalet köp av tillgångar, såsom statsobligationer, säkerställda obligationer och obligationer utgivna av icke-finansiella företag för att understödja kreditförsörjningen i ekonomin.

Utvecklingen av statsobligationsräntorna präglades 2019 av en förhöjd osäkerhet kring handelsrelationerna mellan USA och Kina, samt osäkerhet kring Storbritanniens utträde ur EU. Lägre inflationsförväntningar och en mer expansiv penningpolitik i omvärlden fick statsobligationsräntorna i både Sverige och omvärlden att falla (se diagram 1.1). I slutet av 2019 tilltog dock tillförsikten på de finansiella marknaderna och statsobligationsräntorna steg. I samband med virusutbrottet i början på 2020 har dock lägre tillväxt- och inflationsförväntningar samt en mer expansiv penningpolitik bidragit till att statsobligationsräntorna fallit kraftigt.

Diagram 1.1 Ränteutvecklingen i Sverige

Procent

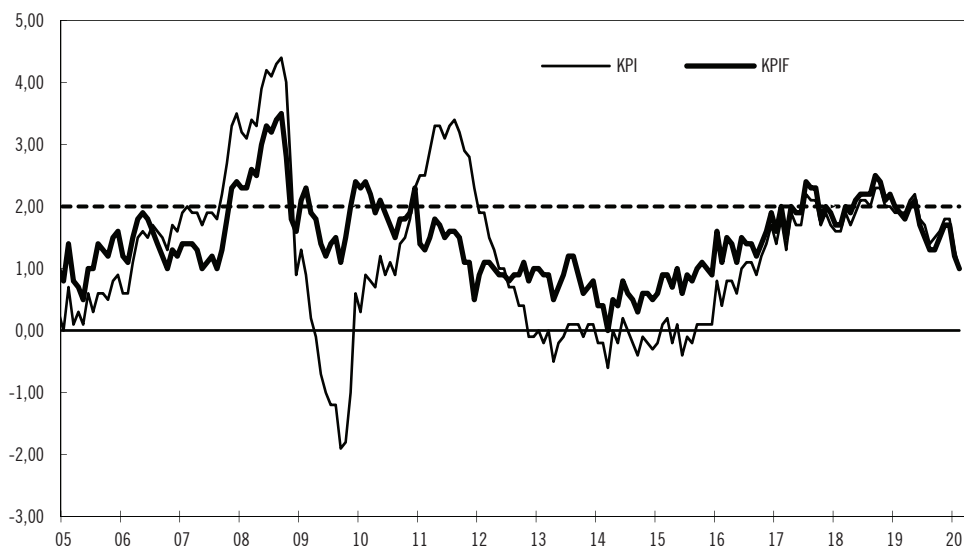


Källor: Riksbanken och Macrobond.

Inflationen mätt med KPIF har uppvisat en negativ trend sedan 2018 (se diagram 1.2). Nedgången kan till stor del förklaras av att det tidigare starkt positiva bidraget från energipriser avtagit. Inflationen har fortsatt dämpats i inledningen av 2020, vilket främst kan förklaras av lägre elpriser i följderna av en ovanligt mild vinter med mycket nederbörd och vind. KPIF-inflationen var i början av 2020 lägre än Riksbankens inflationsmål på 2 procent. KPI-inflationen, som inkluderar effekten av ändrade bostadsräntor, har också uppvisat en negativ trend sedan 2018 och var låg i inledningen av 2020.

Diagram 1.2 Inflationen mätt som KPI och KPIF

Årlig procentuell förändring



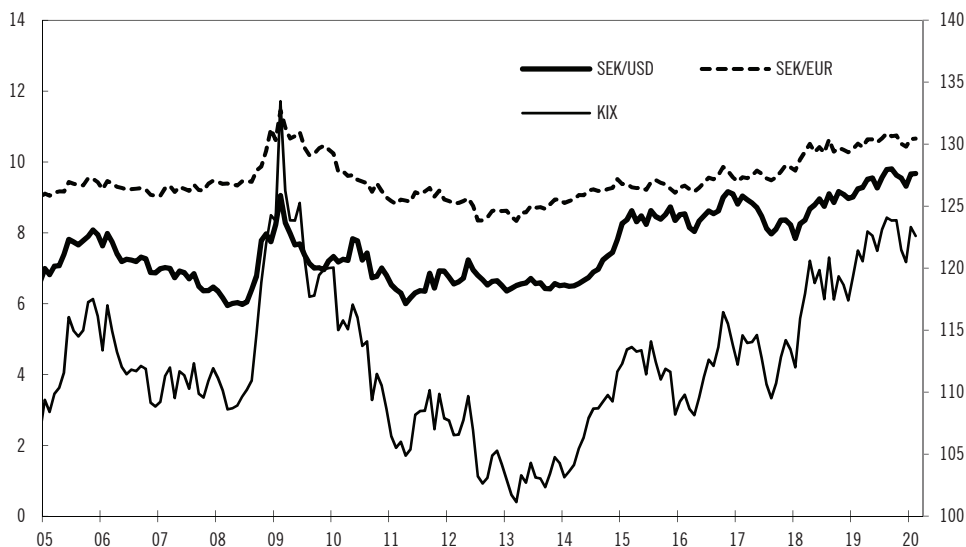
Anm.: Streckad linje visar Riksbankens inflationsmål.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Sverige har sedan november 1992 en rörlig växelkurs. Diagram 1.3 visar kronans utveckling mot euron och den amerikanska dollarn fr.o.m. 2005, tillsammans med det handelsviktade växelkursindexet KIX. Kronan har försvagats mot många valutor sedan 2014, vilket till viss del förklaras av penningpolitiken. I slutet av 2019 förstärktes dock kronan i samband med att Riksbanken höjde reporäntan, men den har fortsatt att försvagas i inledningen av 2020 i samband med den ökade oron på de finansiella marknaderna till följd av virusutbrottet.

Diagram 1.3 Kronindexet KIX samt kronans utveckling mot euron och den amerikanska dollarn

KIX (höger skala), SEK/EUR, SEK/USD (vänster skala)



Källa: Riksbanken.

2. Den makroekonomiska utvecklingen

2.1 Internationell ekonomi

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

För att begränsa smittspridningen har långtgående åtgärder vidtagits runt om i världen. Arbetsplatser, skolor och universitet har stängts ned. Förbud mot allmänna sammankomster och resor har införts. Vissa länder har även infört utgångsförbud. Åtgärderna bedöms få mycket stora konsekvenser för den globala ekonomin. Efterfrågan på tjänster inom framför allt nöjes- och besöksnäringen har sjunkit kraftigt. Produktionsvolymerna sjunker även när fabriker och andra näringsverksamheter håller stängt till följd av påförda restriktioner, sjukfrånvaro och uteblivna leveranser av insatsvaror. De finansiella marknaderna har reagerat kraftigt på utvecklingen, bl.a. med stora fall på världens börser. Det osäkra läget väntas dämpa investerings- och konsumtionsviljan. Världshandeln, som redan före virusutbrottet uppvisade den svagaste utvecklingen sedan finanskrisen 2008 och 2009, väntas minska.

En pandemi av det slag som nu pågår har inte inträffat tidigare i dagens globalt integrerade ekonomi, och det är därför särskilt svårt att bedöma omfattningen av de ekonomiska konsekvenserna som den kan medföra. Det finns flera

osäkerhetsfaktorer. Vissa är epidemiologiska och rör frågor som hur snabbt och i vilken omfattning viruset sprids. Andra avser vilka åtgärder mot smittspridningen som kommer att vidtas och hur omfattande och långvariga de blir. Det är även osäkert hur effektiva de finans- och penningpolitiska åtgärderna som nu vidtas är och hur snabbt ekonomin återhämtar sig när spridningen så småningom avtar. Prognosen utgår från antagandet att smittan sprids brett i Europa, USA och Asien. Vidare antas att de åtgärder som införs för att stoppa spridningen främst är på plats under första halvåret 2020.

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

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

2.2 Svensk ekonomi

Den ekonomiska aktiviteten i Sverige väntas minska kraftigt 2020 till följd av virusutbrottet (se tabell 2.1). Den inhemska efterfrågan väntas påverkas starkt av restriktioner och beteendeförändringar som syftar till att minska den inhemska smittspridningen. Samtidigt drabbas Sveriges exportinriktade industrier hårt av den globala efterfrågechocken. Produktionen i Sverige påverkas även mer direkt av nedstängningar, ökad frånvaro och störningar i globala värdekedjor. Därtill har oron på de finansiella marknaderna ökat och börser fallit kraftigt.

Tabell 2.1 Nyckeltal

Årlig procentuell förändring, om inte annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
BNP	1,2	-4,0	3,5	3,4	3,1
BNP-gap ¹	0,8	-5,2	-3,6	-1,9	-0,4
Sysselsatta ²	0,7	-1,6	0,6	1,2	2,2
Sysselsättningsgrad ³	68,3	66,9	67,0	67,5	68,7
Arbetade timmar ⁴	-0,3	-2,4	1,5	1,1	2,1
Produktivitet i näringslivet ^{4,5}	1,9	-2,1	1,9	2,7	1,2
Arbetslöshet ⁶	6,8	9,0	9,0	8,4	7,0
Löner ⁷	2,6	2,2	2,4	2,6	2,8
KPI ⁸	1,8	0,5	1,2	1,3	1,8

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

² 15–74 år.

³ Avser åldersgruppen 15–74 år. Procent av befolkningen.

⁴ Kalenderkorrigerad.

⁵ Arbetsproduktivitet mätt som BNP till baspris per arbetad timme.

⁶ I procent av arbetskraften, 15–74 år.

⁷ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁸ Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

Det plötsliga fallet i efterfrågan till följd av virusutbrottet väntas ge stora effekter på den svenska arbetsmarknaden. Sysselsättningen väntas falla kraftigt 2020, då många företag tvingas säga upp personal. Regeringens åtgärder bedöms dock mildra detta. De branscher som bedöms drabbas hårdast av efterfrågefallet, baserat på uppgifter om varsel, är bl.a. hotell- och restaurangbranschen samt handeln. Inom dessa branscher är en stor andel av personalen visstidsanställd, vilket väntas bidra till det stora fallet i sysselsättningen.

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

Då efterfrågan i svensk ekonomi bedöms stiga fr.o.m. andra halvan av 2020 väntas även arbetsmarknaden återhämta sig något. Återhämtningen bedöms

dock ske med en viss fördröjning, eftersom det bl.a. kan ta tid för företag att återanställa personal.

Resursutnyttjandet minskar kraftigt 2020 till följd av virusutbrottet. Utnyttjandet hade börjat minska redan före utbrottet. Svensk ekonomi bedöms vara i en kraftig lågkonjunktur 2020, som mildras men kvarstår 2021. Detta återspeglas i ett negativt BNP-gap, dvs. den procentuella skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP.

På grund av den ökade osäkerhet som virusutbrottet inneburit har avtalsrörelsen skjutits upp till hösten 2020 och befintliga kollektivavtal förlängts. Det råder osäkerhet kring hur detta kommer att påverka löneökningstakten 2020.

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

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

Sammantaget väntas KPIF-inflationen dämpas kraftigt 2020 och understiga Riksbankens inflationsmål på 2 procent både 2020 och 2021. Inflationen mätt med KPI väntas också bli låg 2020 och 2021.

2.3 Potentiella makroekonomiska obalanser

Framväxten av makroekonomiska obalanser, bl.a. i form av varaktiga skillnader i konkurrenskraft, har skapat stora problem för många länder i efterdyningarna av finanskrisen. För att säkerställa en långsiktigt god ekonomisk utveckling är det viktigt att i första hand vidta åtgärder som förhindrar uppkomsten av makroekonomiska obalanser, och i andra hand tidigt identifiera och korrigera de obalanser som trots allt uppkommer. Det är svårt att exakt definiera en makroekonomisk obalans. En sådan obalans kan dock sägas återspegla ett underliggande problem, som riskerar att leda till en snabb och betydande korrigerings, vilket i sin tur påverkar hela samhällsekonomin negativt.

Det makroekonomiska obalansförfarandet

Det makroekonomiska obalansförfarandet är en del av den europeiska terminen och den ekonomiska samordningen i EU. Det inleddes genom att Europeiska kommissionen i december 2019 publicerade 2020 års förvarningsrapport. Rapporten innehöll en preliminär ekonomisk analys av medlemsstaterna, inklusive en resultattavla med indikatorer på områden som skulle kunna utgöra makroekonomiska obalanser. För Sveriges del indikerade obalansförfarandet för 2020 att en hög privat skuldsättning och höga bostadspriser utgjorde potentiella obalanser.

I februari 2020 publicerade Europeiska kommissionen, i samband med offentliggörandet av de årliga landsrapporterna, djupgranskningar av de 13 medlemsstater som hade identifierats som länder med potentiella obalanser i förvarningsrapporten. Kommissionen gjorde bedömningen att makroekonomiska obalanser kvarstod för 12 av de 13 medlemsstater som undersökts. Av dessa 12 bedömdes 3 ha alltför stora obalanser. Samtliga medlemsstater som bedömts ha obalanser kommer att vara föremål för särskild övervakning, som dock anpassas efter hur allvarliga obalanserna bedöms vara.

Inom ramen för den europeiska terminen kommer Europeiska kommissionen att lämna förslag på åtgärder för att hantera de ovan nämnda obalanserna. Förslagen kommer att ingå i det paket med landspecifika rekommendationer som kommissionen presenterar i maj 2020. Den information som lämnas i medlemsstaternas nationella reformprogram och konvergens- eller stabilitetsprogram kommer att beaktas. Om Europeiska kommissionen anser att en medlemsstat som bedöms ha alltför stora obalanser vidtar otillräckliga åtgärder, kan kommissionen rekommendera rådet att öppna förfarandet vid makroekonomiska obalanser, som utgör den korrigerande delen av förfarandet.

Hushållens skuldsättning

En hög skuldsättning, oavsett om den är i den privata eller offentliga sektorn, kan leda till problem för såväl den finansiella stabiliteten som den makroekonomiska utvecklingen.

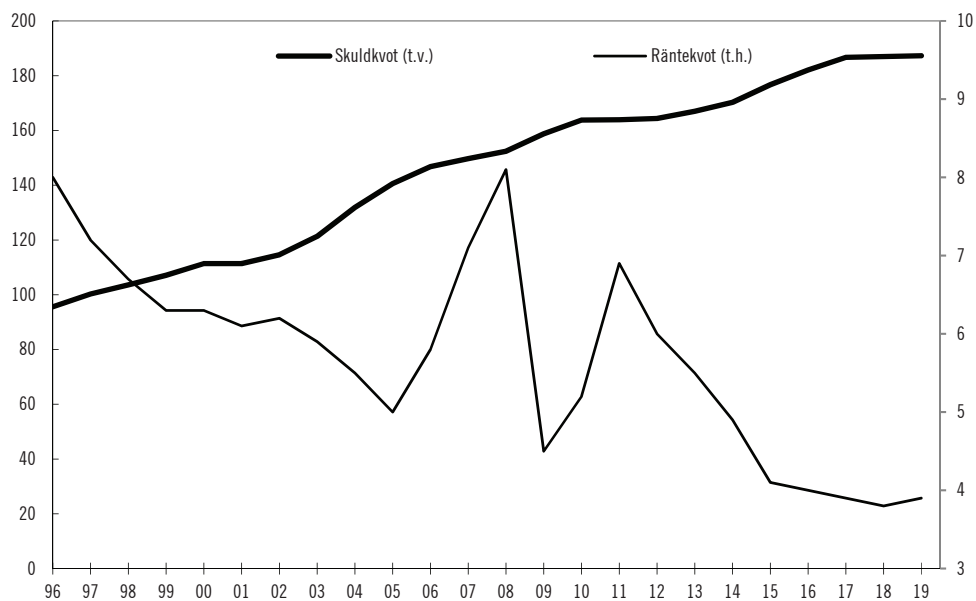
De svenska hushållens skuldsättning har ökat betydligt sedan mitten av 1990-talet (se diagram 2.1). På aggregerad nivå kan utvecklingen beskrivas i termer av skuldkvot och räntekvot, där skulden respektive räntebetalningarna efter skatt jämförs med hushållens disponibla inkomster. Trots att skuldkvoten ligger på en historiskt hög nivå är räntekvoten den lägsta på över 30 år. Ett lägre ränteläge har gjort att hushållen kunnat ha en större skuld, utan att högre ränteutgifter trängt undan möjligheterna till konsumtion, investeringar och

finansiellt sparande. Den tidigare trenden med stigande skuldkvot bröts 2017, och skulderna har därefter stabiliserats kring 187 procent av hushållens disponibla inkomster. De svenska hushållens skuldsättning är dock alltså hög, både sett ur ett historiskt perspektiv och jämfört med andra länder.

En stor del av ökningen av bostadspriserna och hushållens skuldsättning sedan mitten av 1990-talet kan förklaras av strukturella och makroekonomiska faktorer. Allt fler hushåll äger sin bostad. Utbudet av bostäder har ökat långsammare än befolkningen och de bostadsrelaterade skatterna har sänkts, särskilt i samband med att den statliga fastighetsskatten ersattes av en kommunal fastighetsavgift 2008. Uppgången i den aggregerade skuldkvoten sedan mitten av 1990-talet förklaras därmed både av att fler hushåll har lån och att hushållen i genomsnitt har större lån. Det är befogat att noga följa och övervaka den höga skuldsättningen bland hushållen.

Diagram 2.1 Hushållens skuldkvot och räntekvot

Procent av disponibel inkomst



Källa: Statistiska centralbyrån.

Under hösten 2010 beslutade Finansinspektionen om ett allmänt råd om ett tak för lån med bostaden som pant. Det s.k. bolånetaket innebär att nya lån inte bör överstiga 85 procent av bostadens marknadsvärde. Ökade amorteringar innebär att hushållens skulder på sikt minskar, vilket förbättrar hushållens motståndskraft. Finansinspektionen har, efter regeringens godkännande, vidare beslutat om föreskrifter om amorteringskrav, som trädde i kraft den 1 juni 2016. Kravet innebär att hushåll som lånar mer än 50 procent av bostadens värde ska amortera minst 1 procent per år på sitt bolån, medan

hushåll som lånar mer än 70 procent ska amortera minst 2 procent per år. Den 1 mars 2018 skärptes amorteringskravet för de hushåll som tar stora bolån i förhållande till sin inkomst. Det skärpta kravet innebär att hushåll som lånar mer än 4,5 gånger sin årsinkomst före skatt ska amortera ytterligare 1 procent per år på sitt bolån. Finansinspektionen beslutade 2018, efter regeringens medgivande, att ändra amorteringsföreskrifterna så att amorteringskraven även omfattar företag som har tillstånd att lämna bostadskrediter enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter. Finansinspektionen har också fr.o.m. den 1 februari 2018 fått ett utökat mandat för att kunna lägga fram förslag till ytterligare makrotillsynsåtgärder. Förslagen till åtgärder måste dock godkännas av regeringen innan de kan genomföras.

Amorteringskravet är utformat så att banker och låntagare kan komma överens om undantag från kravet när det finns särskilda skäl. Med anledning av spridningen av det nya coronaviruset meddelade Finansinspektionen den 17 mars 2020 att ett inkomstbortfall kopplat till viruset är ett sådant särskilt skäl till undantag från amortering. Den 2 april 2020 föreslog myndigheten vidare att banker ska få möjlighet att ge alla nya och befintliga bolånetagare ett undantag från amorteringskrav med hänvisning till spridningen av coronaviruset och dess effekter på svensk ekonomi. Det är sedan bankerna som utifrån en individuell bedömning avgör om undantag bör beviljas. Förslaget om undantag föreslås att börja gälla den 14 april 2020 och fram t.o.m. juni 2021. Myndigheten kommer då att utvärdera läget i den svenska ekonomin för att bedöma om undantaget bör förlängas eller tas bort.

Regeringen gav 2018 Finansinspektionen i uppdrag att redovisa metoder för att utvärdera makrotillsynen. Uppdraget slutredovisades i en rapport till regeringen den 14 juni 2019. Finansinspektionens rapport visar att makrotillsynsåtgärderna har lett till att hushåll köper billigare bostäder, tar mindre bolån och amorterar mer än vad de annars skulle ha gjort.

Det svenska banksystemet är stort och domineras av ett fåtal banker som är nära sammanlänkade. Storbankerna har betydande exponeringar mot bostadsmarknaden. Flera åtgärder har därför vidtagits för att stärka det finansiella systemets motståndskraft. För att säkerställa att bankerna håller en kapitalbas som täcker riskerna i den svenska bolåneportföljen har Finansinspektionen i flera steg infört ett riskviktsgolvt för svenska bolån. I maj 2013 infördes ett riskviktsgolvt på 15 procent, som sedan höjdes till 25 procent i september 2014. Det har nu ersatts med ett krav inom ramen för artikel 458 i Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni om tillsynskrav för

kreditinstitut och värdepappersföretag (tillsynsförordningen). Kreditinstitutens samlade kapitalbehov påverkades inte nämnvärt av detta. Kravet trädde ikraft den 31 december 2018 och gäller i två år. Högre riskvikter gör att bankerna, givet den befintliga utlåningen, behöver hålla mer kapital.

Basel 3-överenskommelsens första steg genomfördes i EU under 2014 genom tillsynsförordningen samt Europaparlamentet och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersbolag. Regelverket innebär att en större andel av kapitalkraven ska fyllas av kapital med högre kvalitet, dvs. kapital som har en bättre förlustabsorberande förmåga. Genom regelverket har även kapitalbuffertkrav introducerats, vilket har inneburit högre kapitaltäckningskrav för de svenska instituten, särskilt för de systemviktiga instituten. Under 2019 antog EU en ny förordning och två nya direktiv som innebär ändringar i de befintliga rättsakterna i fråga om kapitaltäckning och hantering av banker i kris. Ändringarna går under samlingsnamnet Bankpaketet. I detta ingår även det s.k. kapitalbaskravet avseende bruttosoliditet, som kommer att utgöra ett parallellt krav till det riskvägda kapitalkravet. Arbete pågår med att genomföra Bankpaketet i svensk rätt.

Finansinspektionen beslutade i juni 2015 att höja den kontracykliska kapitalbufferten från 1,0 procent till 1,5 procent. I mars 2016 beslutade myndigheten att höja bufferten till 2,0 procent. Besluten började gälla i juni 2016 respektive i mars 2017. I september 2018 beslutade Finansinspektionen att bufferten skulle höjas ytterligare, till 2,5 procent. Den senaste höjningen började gälla i september 2019. Med anledning av de ekonomiska och finansiella osäkerheterna som spridningen av det nya coronaviruset inneburit beslutade Finansinspektionen den 16 mars 2020 att sänka det kontracykliska buffertkravet till 0 procent. Åtgärden syftar till att skapa utrymme för bankerna att upprätthålla eller öka utlåningen till företag och hushåll, och på så sätt stödja den svenska ekonomin.

Regeringen delar Europeiska kommissionens bedömning att utformningen av skattesystemet kan påverka hushållens skuldsättning. Den omfattande skattereform som ska genomföras enligt januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, syftar bl.a. till att minska hushållens skuldsättning och bidra till att förbättra bostadsmarknadens funktionssätt.

Regeringen delar även kommissionens bedömning att skattesystemet kan påverka rörligheten på bostadsmarknaden. De senaste årens förändringar av

bostadsbeskattningen har gått i riktning mot en minskad löpande beskattning och en ökad beskattning vid transaktionstillfällen. För att öka rörligheten på bostads- och arbetsmarknaden ändrades dock reglerna för uppskov med beskattning av kapitalvinst vid avyttring av privatbostad 2017, vilket innebär att taket för uppskovsbelopp slopats för avyttringar av privatbostäder som sker under perioden 21 juni 2016–30 juni 2020. Under 2020 har regeringen också föreslagit att uppskovsbeloppet ska höjas från 1,45 miljoner kronor till 3 miljoner kronor för kapitalvinster på avyttringar som sker efter den 30 juni 2020. Dessutom har metoden för att beräkna uppskovets storlek vid köp av en billigare bostad ändrats, så att den, utom i undantagsfall, blivit mer generös. Den som har ett uppskovsbelopp betalar ränta för den latent skatte kredit som loppet innefattar. Räntebeläggningsen sker genom att den som har ett uppskovsbelopp tar upp en särskild schablonintäkt i inkomstslaget kapital. Räntebeläggningsen på uppskovsbeloppet ska enligt januariavtalet avskaffas. Sammanfattningsvis har en rad åtgärder vidtagits de senaste åren i syfte att stärka bankernas motståndskraft mot finansiella kriser och dämpa öknings-takten i hushållens skuldsättning. Dessa har också fått effekt. De vidtagna makrotillsynsåtgärderna har gjort att hushållen som berörs av dessa köper billigare bostäder, lånar mindre och amorterar mer. Ökningstakten i hushållens skulder har dämpats och är den lägsta på över fem år.

3. Offentliga finanser

3.1 Redovisningsprinciper

I detta avsnitt redovisas prognosen för de offentliga finanserna i 2020 års ekonomiska vårproposition (prop. 2019/20:100). Redovisningen av den offentliga sektorns inkomster och utgifter utgår från EU:s regelverk för nationalräkenskaper (ENS 2010). Regeringens redovisning, som också används av Konjunkturinstitutet, skiljer sig dock delvis från ENS 2010 (se tabell 3.1). I huvudsak består skillnaderna i att delar av försäljningsintäkterna från offentlig verksamhet redovisas på utgiftssidan, som en avdragspost i de offentliga konsumtionsutgifterna, i den nationella statistiken, medan dessa intäkter redovisas på intäktssidan enligt ENS 2010. Däremot skiljer sig inte beräkningen av det finansiella sparandet. En detaljerad redovisning av den offentliga sektorns finanser enligt ENS 2010 (och EDP) finns i tabell C.2a i bilaga C.

Tabell 3.1 Den offentliga sektorns finanser enligt regeringens redovisning och ENS2010

Procent av BNP

	2019	2020	2021	2022	2023
VÅP20					
Inkomster	48,6	48,8	48,8	48,8	48,7
Utgifter	48,2	52,6	50,2	48,7	47,2
Finansiellt sparande	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5
ENS 2010					
Inkomster	49,7	49,8	49,7	49,6	49,4
Utgifter	49,3	53,6	51,1	49,6	48,0
Finansiellt sparande	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5

Anm.: VÅP20 = 2020 års ekonomiska vårproposition.

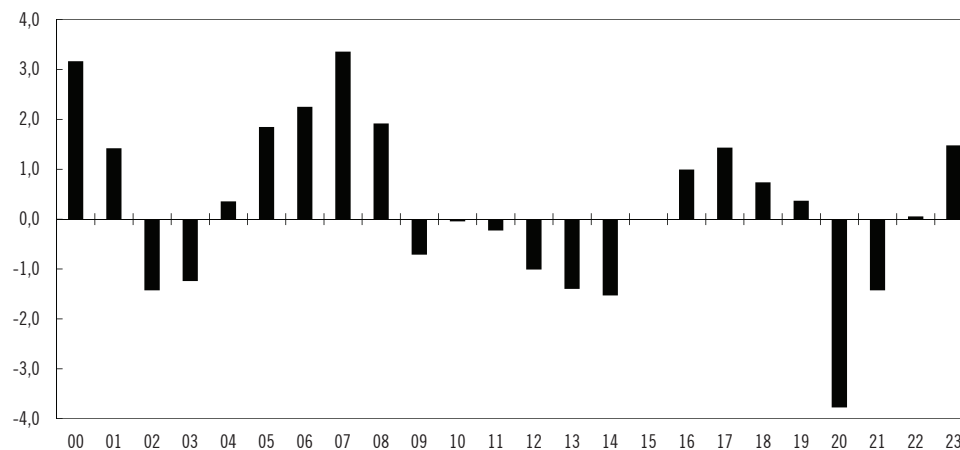
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

3.2 Utvecklingen av de offentliga finanserna

Den offentliga sektorns finanser förstärktes kraftigt mellan 2014 och 2017. Från att ha uppvisat ett underskott på 1,5 procent av BNP vändes det finansiella sparandet till ett överskott på 1,4 procent av BNP (se diagram 3.1). I takt med att sparandet därefter anpassats till den nya nivån på överskottsmålet har det finansiella sparandet sjunkit och uppgick 2019 till 0,4 procent av BNP.

Diagram 3.1 Offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2023

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns finanser har visat ett överskott 2016–2019. Den förväntade kraftiga konjunktur nedgången, och de åtgärder som föreslagits och aviserats, medför att försvagningen i de offentliga finanserna blir betydande i prognosen för 2020. I takt med den ekonomiska återhämtningen förväntas en successiv förstärkning av det finansiella sparandet (se diagram 3.1 och tabell 3.2).

Tabell 3.2 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP, om inte annat anges

	Mdkr 2019	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomster	2 443	48,6	48,8	48,8	48,8	48,7
Skatter och avgifter	2 148	42,7	42,5	42,7	42,7	42,7
Hushållens direkta skatter	626	12,5	12,5	12,3	12,3	12,4
Företagens direkta skatter	151	3,0	2,4	2,6	3,0	3,1
Arbetsgivaravgifter	267	5,3	5,5	5,4	5,3	5,3
Indirekta skatter	1 104	22,0	22,1	22,3	22,1	22,0
Kapitalinkomster	78	1,5	1,7	1,6	1,7	1,7
Övriga inkomster	217	4,3	4,6	4,5	4,4	4,3
Utgifter	2 425	48,2	52,6	50,2	48,7	47,2
Transfereringar ¹	851	16,9	19,3	17,7	17,2	16,6
Konsumtion	1 307	26,0	27,6	26,8	26,0	25,3
Investeringar	247	4,9	5,3	5,4	5,2	5,0
Ränteutgifter	19	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Finansiellt sparande	18	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5
Primärt finansiellt sparande	38	0,8	-3,4	-1,1	0,3	1,8
Konsoliderad bruttoskuld	1 764	35,1	39,9	38,3	36,2	32,4
Nettoskuld	1 405	27,9	23,4	22,9	23,7	24,6

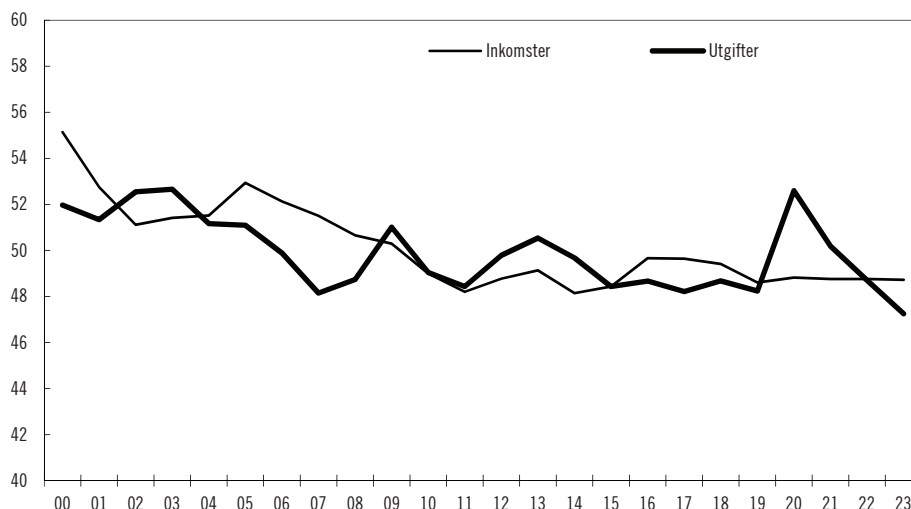
¹ Inklusivt ofördelade utgifter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Försvagningen av den offentliga sektorns finansiella sparande mellan 2019 och 2020 beror främst på att utgifterna växer snabbare än BNP. Samtidigt är utvecklingen av den offentliga sektorns inkomster svag, eftersom BNP minskar mellan åren (se tabell 3.2 och diagram 3.2). I takt med den gradvisa ekonomiska återhämtningen stärks också de offentliga finanserna.

Diagram 3.2 Offentliga sektorns inkomster och utgifter 2000–2023

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det finansiella sparandet i staten uppgick 2019 till 1,2 procent av BNP. Den kraftiga konjunkturavmattningen medför tillsammans med de betydande aviserade och föreslagna åtgärderna att skatteintäkterna till sektorn 2020 minskar, men framför allt att utgifterna ökar som andel av BNP i förhållande till 2019 (se tabell 3.3). Sammantaget innebär detta att sparandet i sektorn snabbt försämras i förhållande till 2019.

Tabell 3.3 Finansiellt sparande och statens budgetsaldo

Procent av BNP

	2019	2020	2021	2022	2023
Finansiellt sparande offentlig sektor	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5
Staten	1,2	-2,8	-0,7	0,7	2,0
Ålderspensionssystemet	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,2
Kommunsektorn	-1,0	-0,8	-0,8	-0,8	-0,7
Statens budgetsaldo	2,2	-3,9	0,4	1,0	1,7
Statsskuld	20,8	24,7	22,8	20,6	17,8

Källor: Statistiska centralbyrån, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

3.3 Finansiell nettoförmögenhet och konsoliderad bruttoskuld

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

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

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet förstärks

Den offentliga sektorns nettoförmögenhet består av både realkapital och finansiella tillgångar, med avdrag för skulder. I följande avsnitt redovisas den finansiella förmögenheten.

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

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

3.4 Avstämning mot målet för den offentliga sektorns finansiella sparande

En avvikelse från överskottsmålet anses föreligga om det strukturella sparandet tydligt avviker från målnivån det innevarande eller det närmast följande året. Att det föreligger en målavvikelse kan bero på flera omständigheter och ska inte likställas med att politiken är felaktigt utformad eller oförenlig med det finanspolitiska ramverket.

För att det i efterhand ska kunna utvärderas om överskottsmålet uppnåtts, och för att upptäcka systematiska avvikelser, används ett bakåtblickande åttårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet. Ackumulerade avvikelser av det finansiella sparandet som leder till oönskade skuldnivåer kan även motivera att målnivån för sparandet justeras vid nästa översyn av överskottsmålet.

Det bakåtblickande genomsnittet ska dock inte styra finanspolitiken på kort sikt.

Från och med 2019 är överskottsmålet en tredjedels procent av BNP igenomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet för det finansiella sparandet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel, i stället för som ett årligt mål, är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Om målet skulle vara ett fast värde varje enskilt år skulle finanspolitiken behöva stramas åt också när konjunktoren försvagades för att säkerställa att det årliga målet nåddes. Finanspolitiken skulle då förstärka konjunktursvängningarna i stället för att stabilisera dem. Att målet är formulerat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel gör det dock svårare att följa upp huruvida finanspolitiken ligger i linje med målet, eftersom det är svårt att bedöma när en konjunkturcykel börjar och slutar, samt i vilket konjunkturläge ekonomin befinner sig.

Tabell 3.4 Finansiellt sparande i offentlig sektor och indikatorer för avstämning mot överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande

Procent av BNP, om inte annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
Finansiellt sparande	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5
Bakåtblickande åttaårigt medelvärde	-0,1				
Strukturellt sparande¹	0,4	-0,9	0,6	1,2	1,7

¹ Procent av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Strukturellt sparande

Trots den betydande osäkerhet som finns kring det strukturella sparandet anses detta mått, beräknat enligt gängse metoder, vara bäst lämpat för att bedöma om det aktuella finansiella sparandet och finanspolitiken är förenliga med överskottsmålet. Att använda strukturellt sparande som huvudindikator i den framåtblickande uppföljningen av överskottsmålet bedöms även överensstämma med EU-rätten. I tabell 3.4 redovisas utfall och prognoser för det offentliga finansiella sparandet. Det strukturella sparandet år t och t+1, dvs. innevarande och nästföljande år, 2020 och 2021, används för att bedöma måluppfyllelsen i förhållande till överskottsmålet i ett framåtblickande perspektiv.

Regeringen bedömer att det föreligger en tydlig avvikelse från överskottsmålet, men att denna avvikelse är motiverad av stabiliseringspolitiska skäl med anledning av de ekonomiska effekterna av utbrottet av det nya coronaviruset. Ramverket anger uttryckligen att det kan vara motiverat att bedriva en aktiv finanspolitik som försvagar sparandet av stabiliseringspolitiska skäl. Det betyder att

även om finanspolitiken leder till en tydlig avvikelse från överskottsmålet innevarande år är politiken förenlig med det finanspolitiska ramverket. Om en mållavvikelse konstateras ska dock regeringen redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Regeringen bedömer i dagsläget att en återgång till målet kan inledas när resursutnyttjandet har stabiliserats. Givet att prognosen inte innefattar några ytterligare framtida finanspolitiska regel- eller anslagsändringar är sparandet i nivå med målet redan 2021, men denna bedömning är förknippad med stor osäkerhet.

Bakåtblickande åttaårssnitt

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

Regeringens bedömning av uppfyllelsen av det medelfristiga budgetmålet i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del

Sveriges medelfristiga budgetmål innebär att det strukturella sparandet inte ska understiga -1 procent av potentiell BNP.

Tabell 3.5 Strukturellt sparande enligt Europeiska kommissionen

Procent av potentiell BNP

	2019	2020	2021
Strukturellt sparande	0,2	0,4	0,6
Medelfristigt budgetmål (MTO)	-1,0	-1,0	-1,0

Källa: Europeiska kommissionen (november 2019).

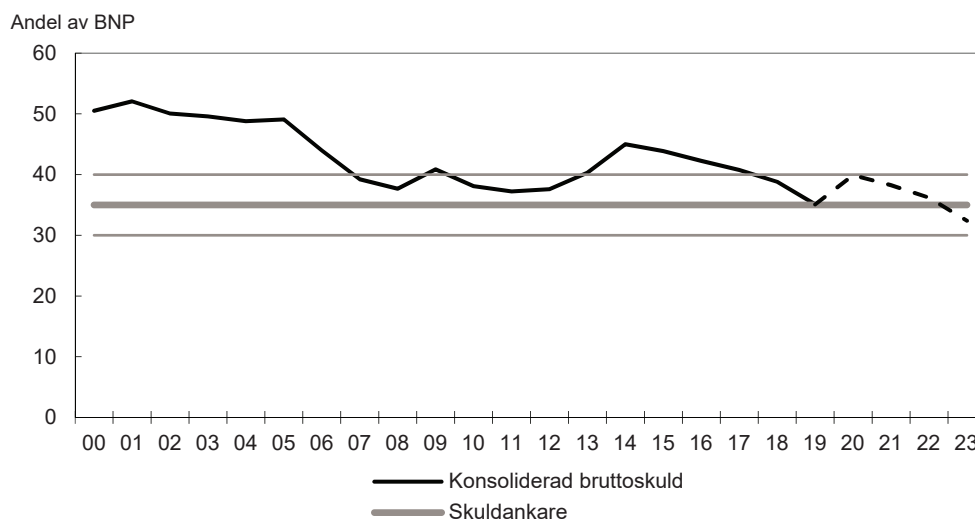
I Europeiska kommissionens prognos, som publicerades i november 2019, bedömdes det strukturella sparandet i Sverige uppgå till 0,2 procent av potentiell BNP 2019 och öka till 0,4 procent 2020 (se tabell 3.5). Sparandet bedömdes 2021 uppgå till 0,6 procent av potentiell BNP, vilket är betydligt högre än regeringens bedömning på -0,9 procent av potentiell BNP (se tabell 3.4). Det är dock värt att notera att regeringens prognos fortfarande ligger på en högre nivå än det medelfristiga budgetmålet. Skillnaden beror framför allt på att kommissionen inte kunnat beakta de ekonomiska effekterna av utbrottet av det nya coronaviruset.

3.5 Uppföljning av skuldankaret

Enligt det finanspolitiska ramverket ska regeringen i den ekonomiska vårpropositionen årligen redogöra för utvecklingen av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Om denna skuld avviker från skuldankaret, dvs. 35 procent av BNP, med mer än 5 procent av BNP, enligt utfallet i national-

räkenskaperna för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller det följande budgetåret i den ekonomiska vårpropositionen, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen lämnas. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera denna. Bruttoskuldens andel av BNP bedöms 2020 precis ligga inom skuldankarens toleransintervall (se diagram 3.3). I nuvarande prognos, som endast bygger på aviserad finanspolitik, väntas bruttoskulden minska längre fram under prognosperioden och uppgå till strax över 32 procent av BNP 2023.

Diagram 3.3 Konsoliderad bruttoskuld



Källa: Egna beräkningar.

3.6 Uppföljning av utgiftstaket

Det fleråriga utgiftstaket syftar till att främja trovärdigheten i den ekonomiska politiken och är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen. I princip samtliga utgifter i statens budget omfattas av utgiftstaket, dock inte utgifterna för räntorna på statsskulden. Dessutom omfattas utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget av utgiftstaket. Vid uppföljningen av utgiftstaket utgörs de takbegränsade utgifterna av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att myndigheternas utnyttjande av anslagssparande och anslagskredit ingår. Utrymmet mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna benämns budgeteringsmarginalen. Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk försämras i regel de offentliga finanserna. Utgiftstaket är den övre gräns som de takbegränsade utgifterna maximalt får uppgå till. Utgiftstakets nivå bör dock inte betraktas som ett mål för de tak-

begränsade utgifterna. Det beror bl.a. på att överskottsmålet kan vara begränsande för nivån på de takbegränsade utgifterna, även om det vid samma tillfälle finns utrymme under utgiftstaket.

Utgiftstakets nivå för åren 2020–2023 framgår av tabell 3.6. I propositionen Vårändringsbudget för 2020 har regeringen föreslagit att den redan fastställda nivån på utgiftstaket för 2020 ska höjas av finanspolitiskt motiverade skäl (prop. 2019/20:99). Regeringen anser att de mycket allvarliga samhälls-ekonomiska konsekvenserna av coronavirusets utbrott utgör skäl för stabiliseringspolitiska åtgärder i en omfattning som inte rymms under den av riksdagen fastställda nivån på utgiftstaket för 2020, och att det därför är motiverat att höja nivån av finanspolitiska skäl. Givet den allvarliga situationen och den rådande osäkerheten anser regeringen att det är motiverat att höja utgiftstaket 2020 till en nivå som inte riskerar att begränsa handlingsfriheten att vidta nödvändiga åtgärder senare under året.

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

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

I 2020 års ekonomiska vårproposition gör regeringen en bedömning av utgiftstakets nivå för 2023. Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Regeringen kommer i enlighet med budgetlagen att lämna förslag till utgiftstak för 2023 i budgetpropositionen för 2021. En bedömd nivå blir inte föremål för riksdagsbeslut.

Tabell 3.6 Utgiftstaket 2020–2023

Miljarder kronor, om inte annat anges

	2020	2021	2022	2023
Utgiftstak	1 742	1 443	1 502	1 540
Procent av BNP	35,7	28,1	27,8	27,1
Takbegränsade utgifter	1 442	1 407	1 429	1 439
Procent av BNP	29,5	27,4	26,5	25,3
Budgeteringsmarginal	300	36	73	101
Procent av BNP	6,2	0,7	1,4	1,8

Anm.: Budgeteringsmarginalen är skillnaden mellan ett utgiftstak och de takbegränsade utgifterna.
Källa: Egna beräkningar.

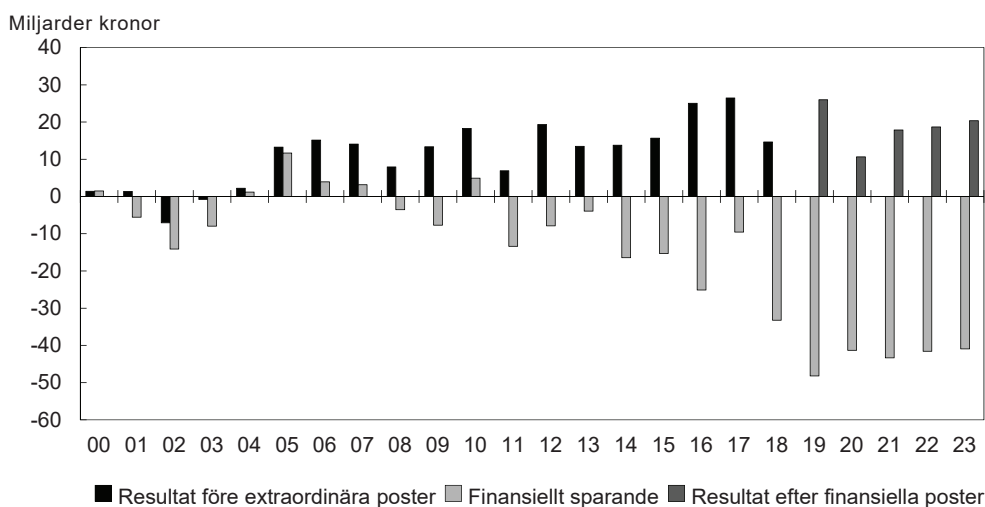
Budgeteringsmarginalen under utgiftstaket beräknas för 2020 uppgå till 300 miljarder kronor. För 2021, 2022 och 2023 beräknas budgeteringsmarginalen uppgå till 36 miljarder kronor, 73 miljarder kronor respektive 101 miljarder kronor.

3.7 Uppföljning av kravet på en god ekonomisk hushållning i kommunsektorn och det kommunala balanskravet

Målet för den offentliga sektorns finansiella sparande (se avsnitt 1.1) inkluderar även det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och regioner samt vissa andra kommunala organisationer. Överskottsmålet är uttryckt i termer av finansiellt sparande som detta definieras i nationalräkenskaperna. För kommuner och regioner är emellertid det ekonomiska resultatet, och inte det finansiella sparandet, avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens krav på en balanserad budget. Enligt detta krav ska kommuner och regioner som huvudregel upprätta en budget i vilken intäkterna överstiger kostnaderna. Endast om synnerliga skäl föreligger får avvikelser göras från balanskravet. Ett negativt resultat i bokslutet ska regleras inom tre år, om inte synnerliga skäl föreligger.

Mellan den kommunala redovisningen och nationalräkenskaperna finns redovisningsmässiga skillnader som kan uppgå till tiotals miljarder kronor enskilda år (se diagram 3.4). Skillnaderna beror på att den kommunala redovisningen bygger på samma utgångspunkter som redovisningen inom näringslivet. Om t.ex. investeringsutgifterna ökar kraftigt mellan två år får det omedelbart genomslag på det finansiella sparandet, medan resultatet endast påverkas av de efterföljande avskrivningarna.

Diagram 3.4 Kommunsektorns resultat och finansiella sparande



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Enligt kommunallagen ska kommuner och regioner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Det innebär bl.a. att kommunerna och regionerna ska fastställa egna finansiella mål och ta ansvar för en långsiktigt hållbar ekonomi. En grundläggande princip har sedan länge varit att varje generation ska stå för sina egna kostnader. Ett vanligt förekommande mål är att resultatet ska uppgå till en viss andel av de sammanlagda skatteintäkterna och de generella statsbidragen. Kommunernas och regionernas årsredovisningar ska innehålla en bedömning av om balanskravet har uppfyllts och om mål för god ekonomisk hushållning har uppnåtts. Från och med den 1 januari 2013 kan kommuner och regioner bygga upp resultatutjämningsreserver inom ramen för det egna kapitalet. Överskott kan därmed reserveras i goda tider för att tas i anspråk om underskott uppstår till följd av en lågkonjunktur.

Resultatutvecklingen i kommunsektorn

Kommunsektorn som helhet redovisade 2019 ett resultat efter finansiella poster som uppgick till 26 miljarder kronor (se diagram 3.4). Från och med 2019 har reglerna för kommunal redovisning ändrats och resultat efter finansiella poster ersatt resultat före extraordinära poster. De ändrade reglerna påverkade 2019 års resultat positivt genom en engångseffekt och en positiv utveckling av vissa finansiella tillgångar. I regeringens prognos för kommunsektorns finanser antas 2020 års resultat efter finansiella poster påverkas något negativt av motsvarande värdeförändringar. Den typen av värdeförändringar påverkar dock inte uppfyllelsen av balanskravet. I regeringens prognos antas kommunsektorns resultat efter finansiella poster uppgå till 11 miljarder kronor 2020 och 18–20 miljarder kronor 2021–2023.

3.8 Statliga garantier

Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande, vilket leder till en finansiell risk för staten. Regeringen får enligt budgetlagen besluta om utlåning samt ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. Enligt lagen ska en avgift som motsvarar statens förväntade kostnad för åtagandet tas ut, om inte riksdagen beslutar annat. Förväntade kostnader för lån och garantier består av de förväntade förluster och administrativa kostnader som är förknippade med åtagandet. Förväntad förlust är ett statistiskt mått för de kreditförluster som beräknas kunna uppstå på grund av att garantigäldenären eller låntagaren med en viss sannolikhet inte kommer att fullgöra sitt åtagande. Garanti- och låneverksamheten förväntas därmed vara självfinansierad på lång sikt. Dessa principer för lån- och garantigivning kallas för den statliga lån- och garantimodellen. Som exempel på stora garantiåtaganden som omfattas av garantimodellen kan nämnas exportkreditgarantier och kreditgarantier för infrastrukturprojekt.

Riksdagen kan dock besluta om att undanta specifika garantier från garantimodellen. Det finns garantier som regleras i särskilda lagar eller som på annan grund har andra villkor än de som anges i budgetlagen. Avgifterna för sådana garantier är vanligen angivna direkt i lag och kan fastställas på andra grunder än att de ska täcka de förväntade kostnaderna. Insättningsgarantin, som utgör statens största garantiåtagande, och investerarskyddet är exempel på garantier som hanteras i särskild ordning. Garantikapital till internationella finansiella institutioner omfattas inte heller av garantimodellen.

Garantiportföljens sammansättning

I tabell 3.7 redovisas en sammanställning av utfärdade garantier och utfästelser. Statens garantiportfölj uppgick vid utgången av 2019 till 2 017 miljarder kronor. Störst av åtagandena var insättningsgarantin (1 631 miljarder kronor) följt av kreditgarantierna (224 miljarder kronor) och garantierna om tillförsel av kapital (154 miljarder kronor).

Tabell 3.7 Statliga garantiåtaganden och utfästelser 31 december 2019

Miljarder kronor

	Garantier	Utfästelser ³
Insättningsgarantin¹	1 631,4	
Investerarskyddet²		
Kreditgarantier	224,0	39,8
Varav		
Bankgarantier		
Exportkreditgarantier	195,9	39,5
U-kreditgarantier	0,7	
Fristående garantier	5,8	0,4
Infrastruktur	15,7	
Bostadskrediter	3,0	
Internationella åtaganden	2,9	
Övrigt	0,0	
Garantier om tillförsel av kapital	154,3	
Varav		
Kapitaltäckningsgarantier	5,4	
Grundfondsförbindelser	0,4	
Garantikapital	148,6	
Pensionsgarantier⁴	7,7	
Total	2 017,4	39,8

¹ Åtagandet för insättningsgarantin avser den 31 december 2018.² För investerarskyddet kan storleken på statens åtagande inte anges.³ Avser bundna utfästelser.⁴ Åtagandet för pensionsgarantier avser den 31 december 2018.

Källa: Riksgäldskontoret.

Förväntade förluster i statens garantiportfölj

För de garantier som omfattas av garantimodellen värderar de ansvariga myndigheterna löpande de förväntade förlusterna. Myndigheterna gör avsättningar för de förväntade förlusterna på skuldsidan i sina balansräkningar.

I syfte att sammanställa ett resultat för den del av verksamheten som omfattar garantier för vilka avsättningar görs analyseras förhållandet mellan avsättningar för förväntade förluster och de tillgångar som finns i garantiverksamheten. Jämförelsen visar att för den del av garantiportföljen som omfattas av garantimodellen täcks avsättningarna för förväntade förluster väl av de avgifter som redan inbetalats (redovisas som garantitillgångar i tabell 3.8).

Tabell 3.8 Jämförelse mellan avsättningar för förväntade förluster och tillgångar i garantiverksamheten 31 december 2019 (exklusive insättningsgarantin, investerarskyddet, bankgarantier och garantikapital)

Miljarder kronor

Myndighet	Garanti-engagemang	Avsättningar för förväntade kostnader	Garanti-tillgångar
Riksgäldskontoret	26,7	1,0	1,1
Exportkreditnämnden	195,9	8,7	33,7
Sida	6,5	0,3	2,5
Boverket	3,0	0,1	2,3
Summa	232,1	10,1	39,7

Källa: Riksgäldskontoret.

Årlig analys av riskerna för stora förluster

Riksgäldskontoret har i uppgift att årligen, i samverkan med Exportkreditnämnden, Centrala studiestödsnämnden, Sida, Boverket och övriga berörda myndigheter, göra en samlad analys av riskerna för stora förluster i statens garanti- och utlåningsportfölj. Begreppet stora förluster definieras av Riksgäldskontoret som minst 20 miljarder kronor under kommande fem år. Risken för stora förluster i den s.k. ordinarie portföljen bedöms vara låg. Risken för stora förluster kopplade till insättningsgarantin bedöms vara måttlig.

4. Alternativscenarier och jämförelse med Sveriges konvergensprogram 2019

4.1 Alternativscenarier

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

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

Eftersom det finns en osäkerhet kring effekterna av det nya coronaviruset analyseras två alternativa scenarier (se tabell 4.1). I scenario 1 antas virusutbrottet få samma negativa effekt på ekonomin 2020 som i huvudscenariot, men återhämtningen i ekonomin antas ske i snabbare takt 2021. I scenario 2 antas virusutbrottet få en större negativ effekt på ekonomin under 2020 jämfört med prognosen i huvudscenariot, samtidigt som den ekonomiska återhämtningen efter 2020 antas bli långsammare.

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

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

Tabell 4.1 Alternativa scenarier

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

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

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

² Kalenderkorrigerade värden.

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

⁴ Årsgenomsnitt.

⁵ Procent.

⁶ Procent av BNP.

Anm. I 2020 års konvergensprogram redovisas alternativscenarierna för t och t+1, istället för t, t+1, t+2 och t+3. Detta är i linje med kommissionens förenklade riktlinjer för 2020 års stabilitets- och konvergensprogram.

Källor: Statistiska centralbyrån, Riksbanken och egna beräkningar.

4.2 Jämförelse med 2019 års konvergensprogram

BNP-tillväxten 2019 blev något lägre än vad som bedömdes i 2019 års konvergensprogram (se tabell 4.1). I Sverige väntas BNP minska påtagligt 2020. Efterfrågan har minskat kraftigt både i Sverige och globalt till följd av beteendeförändringar och restriktioner som införts för att förhindra smittspridning av coronaviruset. Samtidigt påverkas produktionen av nedstängningar, ökad frånvaro och störningar i globala produktionskedjor, framför allt

under det första halvåret 2020. Sammantaget bedöms efterfrågan på svenska varor och tjänster minska kraftigt under det första halvåret 2020, för att sedan successivt återhämta sig. Resursutnyttjandet väntas bli betydligt lägre än normalt.

Tabell 4.2 Jämförelse med 2019 års konvergensprogram

Årlig procentuell volymförändring och procent av BNP

	2019	2020	2021	2022	2023
BNP, procentuell volymförändring					
Konvergensprogram 2019	1,6	1,6	1,6	2,0	--
Konvergensprogram 2020	1,2	-4,0	3,5	3,4	3,1
Differens, procentenheter	-0,4	-5,6	1,9	1,4	--
Offentliga sektorns finansiella sparande, procent av BNP					
Konvergensprogram 2019	0,6	0,7	1,1	1,9	--
Konvergensprogram 2020	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5
Differens, procentenheter	-0,2	-4,5	-2,5	-1,8	--
Konsoliderad bruttoskuld, procent av BNP					
Konvergensprogram 2019	34,5	32,8	30,9	28,2	--
Konvergensprogram 2020	35,1	39,9	38,3	36,2	32,4
Differens, procentenheter	0,6	7,1	7,4	1,8	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

5. Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

I detta avsnitt redovisas en bedömning av om finanspolitiken är långsiktigt hållbar. Detta görs utifrån en bedömning av utvecklingen av makroekonomin och de offentliga finanserna på lång sikt, givet antaganden om bl.a. befolkningsförändringar, sysselsättning och tillväxt. Syftet med bedömningen är att i god tid få en indikation på att finanspolitiken är ohållbar, så att åtgärder för att göra den hållbar kan vidtas så tidigt som möjligt.

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

Det är för tidigt att uttala sig om den kraftiga konjunktturnedgången får långsiktiga effekter på de offentliga finanserna. Eftersom antalet arbetade timmar i ekonomin har en betydande effekt på de offentliga finanserna är eventuella långsiktigt negativa effekter på sysselsättningen avgörande. Den försvagning av de offentliga finanserna som sker 2020 bedöms emellertid inte äventyra de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

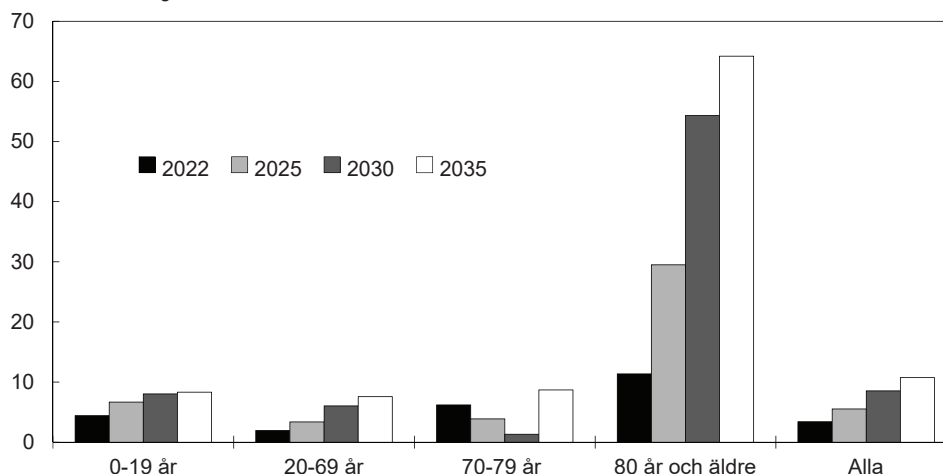
På längre sikt påverkas de offentliga finanserna framför allt av trender som inte är relaterade till den ekonomiska utvecklingen de närmaste åren. Den demografiska utvecklingen de närmaste 15 åren gör att produktionen av vård, skola och omsorg behöver öka snabbare än under det senaste decenniet. Det innebär att personalförsörjningen i delar av de kommunala verksamheterna sannolikt blir en utmaning.

5.1 Långsiktiga utmaningar

Sveriges befolkning förväntas i Statistiska centralbyråns befolkningsframskrivning från april 2019 öka med ca 10 procent, eller med närmare 1,1 miljoner personer, mellan 2018 och 2035 (se diagram 5.1). Av denna ökning utgör barn och ungdomar ca 18 procent och antalet personer i yrkesverksam ålder (20–69 år) ca 44 procent. Resterande ca 38 procent utgörs av personer som är 70 år och äldre. Den förväntade befolkningsökningen sker därmed till stor del i de åldersgrupper där de offentliga utgifterna för välfärdstjänster och transfereringar är större än skatteinbetalningarna.

Diagram 5.1 Befolkningsförändring jämfört med 2018

Procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån.

5.2 Vad avses med att finanspolitiken är hållbar?

Bedömningen av om finanspolitiken är hållbar bygger på en framskrivning av den offentliga sektorns inkomster och utgifter långt fram i tiden. Om finanspolitiken är hållbar kan de regler som styr de offentliga inkomsterna och utgifterna vara oförändrade på lång sikt, utan att det resulterar i växande underskott och en alltför stor offentlig skuldsättning. Syftet med analysen är att bedöma under vilka förutsättningar som dagens regelverk är hållbart och

under vilka omständigheter det är ohållbart, dvs. när det måste ändras. Analysen bygger på att finanspolitiken är oförändrad och bortser från att den i verkligheten anpassas för att klara kvantitativa mål och restriktioner som överskottsmålet och utgiftstaket.

5.3 Ett scenario för utvecklingen på lång sikt

Den framskrivning av de offentliga inkomsterna och utgifterna som presenteras här sträcker sig fram t.o.m. 2110 och tar sin utgångspunkt i Statistiska centralbyråns befolkningsprognos från april 2019. För de skattefinansierade verksamheterna antas att standarden är oförändrad, uttryckt som resursinsats per brukare. Exempelvis får en 90-åring i framtiden lika många sjukvårds- och omsorgstimmar och tillgång till lika stora lokalytor, övriga hjälpmedel m.m. som en 90-åring i dag. Ersättningsgraden i alla transfereringssystem, förutom pensionssystemet, antas öka i takt med genomsnittsinkomsten. Vidare antas att dagens skatteregler är oförändrade. I fokus för framskrivningen ligger det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn (staten, kommunerna, regionerna och ålderspensionssystemet) betraktas samlat.

Arbetskraftsutbudet växer inte lika snabbt som befolkningen

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

Fler välfärdstjänster behövs när befolkningen växer och åldras

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

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

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

Mellan 2023 och 2035 innebär de demografiska förändringarna att den offentliga konsumtionen beräknas öka något som andel av BNP (se tabell 5.1). Det är främst utgifterna för omsorg om äldre och funktionshindrade samt sjukvård som ökar snabbare än BNP. Det primära finansiella sparandet försämras som andel av BNP under dessa år, framför allt i staten, som bär det övergripande finansieringsansvaret för välfärden. Efter 2035 minskar de primära utgifterna något som andel av BNP. Trenden med fallande utgifter beror främst på att de offentliga investeringarna och konsumtionsutgifterna minskar. De offentliga transfereringarna uppvisar en fortsatt svagt ökande trend som andel av BNP även efter 2035. De viktigaste skatteunderlagen styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära inkomsterna uppgår till ca 47 procent av BNP under den första delen av framskrivningen, men faller tillbaka något omkring 2035.

Tabell 5.1 Primära offentliga utgifter och inkomster vid oförändrat beteende

Procent av BNP

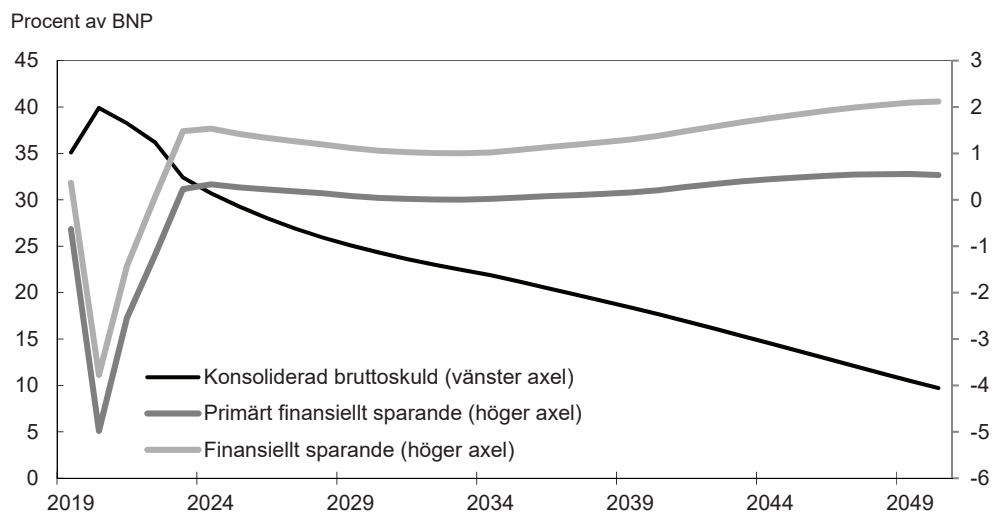
	2019	2023	2035	2060
Primära utgifter	47,7	46,8	46,8	46,3
Offentlig konsumtion	26,0	25,3	25,6	25,4
Investeringar	4,9	5,0	4,8	4,0
Transfereringar	16,7	16,4	16,5	16,8
Till hushåll	13,3	12,6	12,7	13,1
Primära inkomster	47,1	47,0	46,9	46,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Efter en inledande kraftig försämring antas det primära finansiella sparandet förbättras påtagligt till 2023, för att sedan försämras något som andel av BNP till 2035 (se diagram 5.2). Den höga nivån på sparandet bidrar på sikt till en minskning av den konsoliderade bruttoskulden, från ca 40 procent av BNP 2020 till drygt 32 procent av BNP 2023, till att sedan vara mindre än 10 procent av BNP 2050.

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

Diagram 5.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande och den konsoliderade bruttoskulden



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

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

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

Värdet på indikatorerna har ändrats något sedan föregående bedömning

I 2019 års svenska konvergensprogram beräknades S1 till -3,1 och S2 till -1,5. En anledning till att S2 i viss mån försvagats är att den offentliga sektorns nettoställning för utgångsåret är något sämre än enligt den tidigare framskrivningen. Att S1-indikatorn är något större i absoluta tal trots att utgångsläget försvagats, förklaras av att indikatorvärdet beräknas på ett annat sätt än enligt 2019 års konvergensprogram. I 2019 års konvergensprogram var S1 den permanenta försvagning av sparandet 2020 som var förenlig med att den konsoliderade bruttoskulden skulle vara 60 procent av BNP 2033, medan S1 i detta konvergensprogram är den sammanlagda sparandeförsvagningen över 5 år, 2021–2025, som är förenlig med att den konsoliderade bruttoskulden är 60 procent av BNP 2034. När sparandet fördelas över flera år i stället för ett år blir den totala förändringen större. Om indikatorvärdet beräknas på samma sätt som i 2019 års konvergensprogram är det nu -2,9, dvs. 0,2 lägre i absoluta tal än i 2019 års konvergensprogram.

Andras bedömningar av finanspolitikens hållbarhet

Både Konjunkturinstitutet och Europeiska kommissionen har nyligen publicerat bedömningar av den svenska finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (se Specialstudie 2020:5, Konjunkturinstitutet, februari 2020 respektive Debt Sustainability Monitor 2019, European Economy, January 2020). Konjunkturinstitutet bedömer att Sverige har starka offentliga finanser, med en låg bruttoskuld och positiv nettoställning. Samtidigt finns det utmaningar de kommande decennierna både vad gäller ekonomi och personalförsörjning i offentlig verksamhet. För att klara det som Konjunkturinstitutet bedömer vara det offentliga välfärdsåtagandet kommer det enligt myndigheten att krävas en mindre förstärkning av det primära finansiella sparandet. Kommissionen bedömer att risken för en ohållbar utveckling är låg, både på kort, medellång (fram till 2034) och lång sikt. Sammanfattande hållbarhetsindikatorer redovisas i tabell 5.2.

Tabell 5.2 Hållbarhetsindikatorer för Sverige

Procent av BNP

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

Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

5.4 Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar

Sammantaget bedöms finanspolitiken vara långsiktigt hållbar. I referensscenariot är S1 -3,4 procent och S2 -1,2 procent av BNP. Det är dock för tidigt att uttala sig om den kraftiga konjunkturedgången får långsiktiga effekter på de offentliga finanserna. Eftersom antalet arbetade timmar i ekonomin har en betydande effekt på de offentliga finanserna är eventuella långsiktiga negativa effekter på sysselsättningen avgörande. Den försvagning av de offentliga finanserna som väntas ske under 2020 äventyrar emellertid inte de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Det finns för de offentliga finanserna viktiga trender som inte har någon koppling till till det pågående virusutbrottet. Åren fram till 2035 kommer sannolikt att karakteriseras av ett växande demografiskt motiverat behov av skattefinansierade välfärdstjänster. De primära utgifterna i staten och kommunsektorn beräknas öka dessa år, men ökningen är inte så stor att den gör finanspolitiken ohållbar.

6. Kvaliteten i de offentliga finanserna

6.1 Utgifter

För att bedöma strukturen på de offentliga finanserna räcker det inte med att endast utgå från de totala utgifterna och inkomsterna. Av denna anledning redovisas inkomsterna och utgifterna nedan på en mer detaljerad nivå. På EU-nivå har det tagits fram principer för att producera en enhetlig statistik över respektive medlemsstats fördelning av de offentliga finanserna, den s.k. COFOG-klassificeringen. En enhetlig statistik underlättar jämförelser av olika medlemsstaters offentliga utgifter, samt av utvecklingen över tiden. För att kunna utvärdera om en förändring av de offentliga utgifternas sammansättning har påverkat den långsiktiga tillväxten krävs ytterligare information och dessutom på en mer detaljerad nivå. De offentliga utgifternas fördelning på olika ändamål, och deras förändring över tiden, visar dock hur olika utgiftstyper och ändamål har prioriterats, och ger en indikation på politikens inriktning.

Tabell 6.1 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av BNP

Procent av BNP

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Förändring 2008–2018
Allmän off. förvaltning	7,9	7,4	7,4	7,6	7,7	7,8	7,5	7,1	6,7	6,8	7,1	-0,8
Räntor	1,7	1,3	1,2	1,3	1,1	1,0	0,8	0,7	0,7	0,6	0,7	-1,1
Övrigt	6,1	6,1	6,2	6,3	6,6	6,8	6,6	6,3	6,0	6,2	6,4	0,3
Försvar	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	-0,3
Samhällsskydd och rättsväsende	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	0,0
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4,3	4,6	4,5	4,4	4,6	4,4	4,3	4,2	4,2	4,2	4,3	0,0
Miljöskydd Bostadsförsörjning och samhällsplanering	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,0
Hälsa- och sjukvård	6,6	7,0	6,7	6,7	6,9	6,9	6,9	6,8	6,9	6,9	7,0	0,4
Fritid, kultur och religion	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3	0,2
Utbildning	6,4	6,7	6,4	6,3	6,5	6,5	6,5	6,4	6,6	6,7	6,9	0,5
Socialt skydd	20,0	21,5	20,3	19,7	20,5	21,0	20,6	20,2	20,5	20,0	19,5	-0,4
Totala utgifter	50,2	52,4	50,4	49,8	51,0	51,8	50,9	49,5	49,7	49,3	49,8	-0,4
Exklusive räntor	48,5	51,1	49,2	48,5	49,9	50,8	50,0	48,7	49,0	48,6	49,1	0,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifternas andel av BNP (utgiftskvoten) utvecklades relativt oregelbundet i kölvattnet av den finansiella krisen 2008 och 2009, men har sedan 2015 legat förhållandevis stabilt strax under 50 procent av BNP. Av tabell 6.1 och tabell 6.2 framgår att utgifterna för socialt skydd i Sverige 2018 uppgick till ca 20 procent av BNP och motsvarade 40 procent av de totala offentliga utgifterna. Efter att ha ökat i inledningen av 2000-talet har utgifterna för socialt skydd pendlat kring 40 procent av de totala utgifterna. Även utgifterna för hälso- och sjukvård tar en stor andel av den offentliga sektorns utgifter i anspråk. Från att ha uppgått till ca 13 procent av de totala utgifterna 2008 har andelen ökat, och 2018 uppgick de till ca 14 procent. En stor minskning har skett av den andel som utgörs av utgifter för räntor, vilket framför allt är en följd av att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP har sjunkit kraftigt, samtidigt som räntenivån varit förhållandevis låg.

Tabell 6.2 Ändamålsfördelade offentliga utgifter, procent av totala utgifter

Procent av totala utgifter

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Förändring 2008–2018
Allmän off. förvaltning	15,6	14,2	14,7	15,3	15,0	15,0	14,7	14,3	13,6	13,9	14,2	-1,4
Räntor	3,5	2,5	2,4	2,6	2,1	1,9	1,7	1,5	1,4	1,3	1,4	-2,1
Övrigt	12,2	11,6	12,3	12,7	12,9	13,2	13,0	12,8	12,1	12,6	12,9	0,7
Försvar	2,9	2,8	3,0	2,9	2,7	2,8	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	-0,5
Samhällsskydd och rättsväsende	2,6	2,6	2,7	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	0,0
Ekonomiska frågor och näringspolitik	8,6	8,8	8,9	8,9	8,9	8,4	8,5	8,4	8,5	8,4	8,7	0,0
Miljöskydd	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,1
Bostads- försörjning och samhälls- planering	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,4	0,0
Hälsa- och sjukvård	13,1	13,3	13,3	13,5	13,4	13,4	13,6	13,8	13,8	13,9	14,0	0,9
Fritid, kultur och religion	2,1	2,1	2,2	2,2	2,1	2,5	2,6	2,6	2,6	2,5	2,6	0,4
Utbildning	12,8	12,8	12,7	12,7	12,7	12,6	12,8	13,0	13,3	13,6	13,8	1,0
Socialt skydd	39,8	40,9	40,3	39,5	40,1	40,6	40,5	40,8	41,3	40,6	39,2	-0,5
Totala utgifter	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Exklusive räntor	96,5	97,5	97,6	97,4	97,9	98,1	98,3	98,5	98,6	98,7	98,6	2,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

6.2 Inkomster

Skattekvoten, dvs. de totala skatteintäkterna som andel av BNP, påverkas vanligtvis mest av regeländringar, eftersom skattebaserna normalt sett utvecklas i linje med konjunkturen. Mellan 2012 och 2023 väntas skattekvoten öka med 0,6 procentenheter, men under tidsperioden är variationerna större (se tabell 6.3 och tabell 6.4). I början av perioden steg skattekvoten för att som högst uppgå till 44,1 procent både 2016 och 2017. Därefter beräknas skattekvoten minska till 42,7 procent 2020. Skattekvoten väntas därmed vara som lägst 2020. Det beror både på tidigare beslutade regeländringar och på de åtgärder som regeringen vidtagit till följd av coronavirusets utbrott. I slutet av prognosperioden väntas skattekvoten stiga till 42,9 procent.

En stor del av variationen i intäkterna från skatt på arbete förklaras av regeländringar. En förstärkning av jobbskatteavdraget höll tillbaka skatteintäkterna 2014. Därefter medförde slopandet av nedsättningen av socialavgifterna för unga att intäkterna från skatt på arbete steg. År 2016 och 2017 var de som högst. Under 2019 beräknas intäkterna från skatt på arbete återigen ha minskat något, vilket förklaras av ett utökat jobbskatteavdrag och en höjd skiktgräns

för statlig inkomstskatt. Även för 2020 är det reformer som påverkar intäkterna från skatt på arbete som andel av BNP. Det handlar framför allt om avskaffad övre skiktgräns för statlig inkomstskatt (s.k. värnsskatt) och sänkt skatt för personer över 65 år. Även regeringens åtgärder med anledning av coronaviruset, som tillfälligt nedsatta arbetsgivaravgifter och egenavgifter, påverkar intäkterna från skatt på arbete 2020.

Intäkterna från skatt på kapital som andel av BNP väntas under perioden 2012–2023 stiga med 0,8 procentenheter, men under tidsperioden förväntas variationerna vara större än så. År 2015 och några år därefter var andelen ovanligt hög, vilket kan förklaras av tillfälligt högre intäkter från både skatt på företagsvinster och skatt på hushållens kapital. År 2020 väntas kvoten för skatt på kapital gå ner kraftigt till följd av coronavirusets utbrott, vilket minskar företagets vinster samtidigt som oroligheterna på tillgångsmarknaderna dämpar hushållens kapitalvinster. En viss återhämtning väntas under den återstående delen av prognosperioden.

Intäkterna från konsumtionsskatterna beräknas sammantaget ligga i stort sett stilla som andel av BNP mellan 2012 och 2023. Däremot väntas intäkterna från mervärdesskatts andel stiga och intäkterna från punktskatternas andel minska under perioden. Att intäkterna från mervärdesskatt stiger som andel av BNP 2020 förklaras av att virusutbrottet väntas medföra att BNP krymper, medan hushållens konsumtion dämpas kraftigt. Intäkterna från punktskatterna minskar kontinuerligt som andel av BNP. Det beror på flera olika saker, t.ex. att användningen av vissa varor som punktbeskattas minskar över tid, att en tredjedel av punktskattesatserna inte omräknas med inflationen samt en allt mer effektiv användning av olika energislag inom områdena transport, uppvärmning och produktion.

Intäkterna från restförda och övriga skatter som andel av BNP steg med 0,2 procentenheter mellan 2015 och 2016. Det förklaras både av ett tillfälligt medgivet anstånd och av införandet av resolutionsavgiften. Under perioden 2019–2023 väntas intäkterna från restförda och övriga skatter ligga stabilt på 0,3 procent av BNP.

Tabell 6.3 Skatteintäkter per skatteslag, som andel av BNP

Procent av BNP

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Förändring 2012–2023
Skatt på arbete	25,3	25,5	25,0	24,7	25,8	25,8	25,7	25,1	25,3	25,5	25,2	25,1	-0,2
Direkta skatter	13,5	13,7	13,3	13,1	13,7	13,7	13,6	13,0	13,5	13,3	13,1	13,1	-0,4
Indirekta skatter	11,8	11,8	11,6	11,6	12,0	12,1	12,1	12,0	11,9	12,2	12,1	12,0	0,2
Skatt på kapital	4,5	4,5	5,0	5,8	5,6	5,7	5,4	5,5	4,5	4,6	5,1	5,3	0,8
Skatt på kapital, hushåll	0,7	0,8	1,2	1,6	1,7	1,7	1,4	1,4	1,1	1,1	1,2	1,3	0,5
Skatt på företagsvinster	2,4	2,3	2,4	2,8	2,6	2,8	2,8	2,9	2,3	2,5	2,8	2,9	0,5
Skatt på konsumtion	12,2	12,2	12,0	12,0	12,3	12,2	12,1	12,0	12,5	12,4	12,3	12,1	-0,1
Mervärdesskatt	8,9	8,9	8,9	9,0	9,2	9,2	9,2	9,2	9,5	9,4	9,4	9,4	0,5
Punktskatter	3,4	3,2	3,1	3,1	3,1	3,0	2,9	2,9	3,0	3,0	2,9	2,8	-0,6
Restförda och övriga skatter	0,2	0,4	0,3	0,3	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1
Totala skatteintäkter	42,2	42,7	42,3	42,7	44,1	44,1	43,7	42,8	42,7	42,8	42,8	42,9	0,6

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 6.4 Skatteintäkter per skatteslag, som andel av totala skatteintäkter

Procent av totala intäkter

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Förändring 2012–2023
Skatt på arbete	59,9	59,9	59,0	57,8	58,4	58,6	58,9	58,5	59,4	59,7	58,8	58,6	-1,3
Direkta skatter	32,0	32,2	31,5	30,7	31,2	31,2	31,1	30,4	31,6	31,1	30,7	30,6	-1,4
Indirekta skatter	27,9	27,7	27,5	27,1	27,2	27,4	27,7	28,1	27,8	28,5	28,1	28,0	0,1
Skatt på kapital	10,6	10,6	11,9	13,5	12,6	12,9	12,4	12,7	10,6	10,8	11,9	12,4	1,7
Skatt på kapital, hushåll	1,8	2,0	2,8	3,8	3,8	3,9	3,3	3,3	2,5	2,5	2,7	2,9	1,2
Skatt på företagsvinster	5,7	5,5	5,7	6,6	5,9	6,2	6,3	6,7	5,4	5,8	6,5	6,9	1,2
Skatt på konsumtion	28,9	28,5	28,4	28,1	27,9	27,6	27,8	28,1	29,3	28,9	28,6	28,3	-0,6
Mervärdesskatt	21,0	20,9	21,1	20,9	20,9	20,9	21,2	21,5	22,2	21,9	21,9	21,8	0,9
Punktskatter	8,0	7,6	7,3	7,1	7,0	6,7	6,6	6,7	7,1	6,9	6,7	6,5	-1,5
Restförda och övriga skatter	0,5	1,0	0,7	0,6	1,1	0,9	1,0	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,2
Totala skatteintäkter	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bilaga A – Beräkningstekniska förutsättningar

I denna bilaga redogörs mer utförligt för de beräkningsmetoder som tillämpats vid kalkylen för de offentliga finanserna under perioden 2024–2110.

Demografiska förutsättningar

Kalkylen bygger på Statistiska centralbyråns befolkningsprognos från april 2019 som redovisas i tabell A.1.

Tabell A.1 Demografiska antaganden

Antal barn per kvinna, antal år och antal personer

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Födelsetal	1,85	1,77	1,86	1,84	1,86	1,88	1,88
Medellivslängd, kvinnor	84,0	84,5	85,5	86,5	87,5	88,5	89,4
Medellivslängd, män	80,3	81,2	82,7	84,0	85,2	86,3	87,2
Nettomigration, tusental	78	62	34	24	22	22	23

Källa: Statistiska centralbyrån.

Arbetsmarknaden

Utvecklingen på arbetsmarknaden beror på den demografiska utvecklingen. Framskrivningen av sysselsättningen och antalet arbetade timmar görs uppdelat efter ålder, kön och ursprung. Graden av deltagande på arbetsmarknaden, sysselsättningsgraden och medelarbetstiden antas på sikt vara konstant i respektive grupp. Detta kan tolkas som ett oförändrat arbetsmarknadsbeteende, då frånvarograd, sjuk- och aktivitetsersättningsgrad, medelarbetstid, sysselsättningsgrad och arbetslöshet är konstanta inom varje delgrupp. Ett undantag från denna princip är att dagens låga inflöden till sjukersättning antas bestå, vilket innebär att arbetskraftsutbudet för personer i åldern 55-64 år fortsätter öka något de närmaste åren.

Antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn antas öka i samma takt som den demografiskt betingade offentliga konsumtionen. Det innebär att personaltätheten antas vara konstant i den offentliga sektorn. Antalet arbetade timmar i näringslivet är skillnaden mellan det totala antalet arbetade timmar och antalet arbetade timmar i den offentliga sektorn.

Produktivitet

Antagandet om produktivitetstillväxten i näringslivet har sin utgångspunkt i den historiska utvecklingen. Dagens relativt låga produktivitetstillväxtingstakt antas öka gradvis de närmaste åren, så att produktiviteten i näringslivet på sikt åter ökar i samma takt som den gjorde i genomsnitt 2000–2019. Det innebär en trendmässig produktivitetstillväxt om ca 2,1 procent per år fr.o.m. 2028 (se

tabell A.2). Produktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorn antas vara noll fr.o.m. 2024.

Försörjningsbalans och produktion

BNP-tillväxten bestäms av produktivitetens utvecklingen i hela ekonomin och utvecklingen av antalet arbetade timmar. BNP:s användningssida, dvs. hur produktionen används, bestäms så att hushållens för närvarande relativt höga sparkvot gradvis minskar. Hushållens konsumtionsutgifter som andel av BNP ökar därmed successivt över perioden i takt med att människor lever längre och en allt större andel av befolkningen inte arbetar. Investeringarna utgör totalt ca 22–24 procent av nominell BNP. Framskrivningen av den offentliga konsumtionen i volymtermer bestäms av den demografiska utvecklingen, medan prisutvecklingen bestäms av antaganden om timlöneutveckling och prisutvecklingen för övriga produktionsfaktorer som hyror m.m. Produktionen av den offentliga konsumtionen sker med ett antagande om oförändrad produktivitet och privatiseringsgrad. Den återstående komponenten i försörjningsbalansen är nettoexporten, som beräknas som skillnaden mellan BNP och dess inhemska användning. Produktionen i näringslivet bestäms som produkten av produktiviteten och antalet arbetade timmar i näringslivet.

Inflation och löner

Riksbanken antas driva en penningpolitik som gör att inflationen blir 2 procent. Lönekostnads- och bruttovinstandelen i näringslivet antas vara konstanta på lång sikt. Lönerna bestäms därmed av prisutvecklingen och produktiviteten. En högre produktivitet och ett högre förädlingsvärdepris i näringslivet skapar utrymme för högre löner. Timlönen i den offentliga sektorn antas öka i takt med lönerna i den privata sektorn.

Antaganden för avkastning på kapital

På lång sikt antas de genomsnittliga inkomst- och utgiftsräntorna vara desamma i samtliga sektorer i ekonomin. Den antagna nominella räntesatsen är den nominella BNP-tillväxten plus 0,5 procentenheter. Förutom räntebärande tillgångar har den offentliga sektorn även icke räntebärande tillgångar. Avkastningen på dessa tillgångar består av aktieutdelningar och värdeförändring. Utdelningarna antas på sikt uppgå till 3 procent, och värdeökningen residualberäknas så att den totala avkastningen blir densamma som för räntebärande tillgångar. Det är troligt att det även på lång sikt förekommer skillnader mellan inlånings- och utlåningsräntor, och att det finns skillnader mellan sektorerna. Det är även sannolikt att avkastningen på icke räntebärande tillgångar är högre än för räntebärande tillgångar. Antagandet om avkastningen på finansiellt

kapital syftar dock till att förenkla och till att undvika att fokus i analysen flyttas från centrala frågor till frågor kring kapitalavkastningen.

Tabell A.2 Makroekonomiska förutsättningar

Årlig procentuell förändring och procent

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Procentuell förändring							
Befolkning, 15–74 år	0,7	0,5	0,5	0,2	0,2	0,3	0,3
Arbetskraft, 15–74 år	0,8	0,8	0,3	0,3	0,2	0,2	0,4
Sysselsatta, 15–74 år	1,4	-1,6	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4
Arbetade timmar	1,6	-1,8	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4
Produktivitet i näringslivet	4,0	-2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
BNP, fasta priser	4,4	-4,0	1,9	2,0	1,9	2,1	2,2
BNP per capita	3,3	-4,8	1,4	1,7	1,6	1,8	1,9
BNP-produktivitet	2,8	-2,2	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8
BNP-deflator	2,2	1,1	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1
KPI, årsgenomsnitt	0,0	0,5	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Timlön	2,3	2,0	4,1	4,1	4,1	4,1	4,0
Procent							
Realränta	1,7	0,6	1,4	2,8	2,8	2,6	2,9
Sysselsättningsgrad, 15–74 år	66,6	66,9	68,6	68,1	69,0	68,0	69,4
ILO-arbetslöshet, 15–74 år	7,4	9,0	7,0	7,2	7,0	6,9	6,7

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Offentliga inkomster

De beräkningar av de offentliga inkomsterna som redovisas i konvergensprogrammet bygger på ett antagande om konstant skattesats i förhållande till olika skattebaser. Följaktligen kommer den aggregerade skattekvoten att variera om skattebaserna utvecklas på annat sätt än BNP. Denna metod avspeglar oförändrade skatteregler. I tabell A.3 redovisas i detalj den offentliga sektorns skatter och avgifter som andel av BNP och som andel av respektive skattebas (implicit skattesats), samt skattebasens andel av BNP.

Tabell A.3 Skatter och avgifter

Procent av BNP

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Skatter och avgifter	42,6	42,5	42,7	42,8	42,9	43,3	43,2
Hushållens direkta skatter och avgifter							
Andel av BNP	12,9	12,5	12,5	12,5	12,5	12,7	12,7
Implicit skattesats för direkta skatter	24,2	22,7	23,7	23,7	23,7	23,6	23,6
Skattebasen för direkta skatter som andel av BNP	53,1	55,1	52,6	52,9	53,0	53,9	53,8
Implicit skattesats för avgifter	6,7	6,7	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6
Skattebasen för avgifter som andel av BNP	39,5	41,1	40,3	40,7	41,0	41,3	41,5
Företagens direkta skatter							
Andel av BNP	2,6	2,4	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Implicit skattesats	8,6	9,0	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8
Skattebasen som andel av BNP	30,3	27,2	28,7	28,7	28,7	28,4	28,6
Indirekta skatter ¹							
Andel av BNP	12,7	13,1	12,5	12,4	12,3	12,5	12,3
Implicit skattesats	27,8	28,5	27,5	27,1	26,6	26,3	25,9
Skattebasen som andel av BNP	45,7	45,9	45,4	45,8	46,3	47,8	47,6
Arbetsgivaravgifter och egenföretagaravgifter ²							
Andel av BNP	14,1	14,5	14,7	14,8	14,9	15,0	15,1
Implicit skattesats	35,7	35,2	36,3	36,3	36,3	36,3	36,4
Skattebasen som andel av BNP	39,5	41,1	40,3	40,7	41,0	41,3	41,5

¹ Exklusive löneberoende indirekta skatter.

² Inklusive löneberoende indirekta skatter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Offentliga konsumtionsutgifter

Framskrivningen av den offentliga konsumtionen görs i två delar. En volymframskrivning och en prisframskrivning. Beräkningen av den offentliga konsumtionen bygger på ålders- och könsfördelade kostnader för olika ändamål såsom skola, vård och omsorg (se tabell A.4). Samtliga utgiftsområden skrivs fram med den demografiska utvecklingen. Det innebär t.ex. att en genomsnittlig 70-årig kvinna realt sett erhåller lika mycket offentliga tjänster 2060 som 2021. Detta kan ses som ett uttryck för en oförändrad standard i den offentliga servicen. Priset på den offentliga konsumtionen utvecklas med en sammanvägning av priset på de ingående delarna i bruttoproduktionen, dvs. timlöner, priset på förbrukning och priset på kapitalförslitning (investeringspriset).

Tabell A.4 Offentlig konsumtion

Procent av BNP

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Summa konsumtion	25,8	27,6	25,6	25,4	25,1	25,4	24,8
Barn	1,7	1,8	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
Utbildning	5,0	5,4	4,8	4,6	4,3	4,3	4,1
Sjukvård	6,2	6,8	6,4	6,4	6,3	6,4	6,2
Omsorg	5,2	5,5	5,4	5,7	5,9	6,2	6,2
Övrigt	7,7	8,1	7,4	7,2	7,1	7,0	6,8

Anm.: "Barn" = förskola och fritids, "Utbildning" = gundskola, gymnasieskola, vuxenutbildning, högskola och arbetsmarknadsutbildning, "Sjukvård" = öppenvård, slutenvård, läkemedel och tandvård, "Omsorg" = äldreomsorg, barn- och ungdomsvård och omsorg om funktionshindrade, "Övrigt" = kollektivt konsumerade tjänster, kultur och fritid och övriga individuellt konsumerade tjänster.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Transfereringar

I kalkylerna förutsätts en viss standardsäkring av de offentliga transfereringssystemen (se tabell A.5). För en del av transfereringarna finns ett regelverk som automatiskt ökar utgifterna i takt med lönerna. Detta gäller bl.a. för pensioner, som räknas upp med inkomstindex, och delvis även för transfereringar som ersätter inkomstbortfall, t.ex. sjuk- och föräldraförsäkringen. I kalkylen skrivs pensionerna fram enligt gällande regler. Övriga transfereringar till hushåll antas öka i takt med lönerna. Det innebär att även taken i socialförsäkringssystemen antas höjas i takt med lönerna. En sådan standardsäkring motverkar den urholkning av hushållstransfereringarna som skulle ske om kalkylen enbart byggde på en prisframskrivning.

Tabell A.5 Offentliga sektorns transfereringar

Procent av BNP

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Summa transfereringar	17,6	19,1	16,4	16,4	16,3	16,8	16,7
Transfereringar till hushåll	14,2	14,5	12,6	12,6	12,6	13,1	12,9
Ålderdom	7,7	8,0	7,2	7,2	7,1	7,5	7,4
Ohälsa	2,7	2,2	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9
Barn/studier	1,9	2,1	1,9	1,9	1,9	2,0	1,9
Arbetsmarknad	0,8	1,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Övrigt	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Transfereringar till företag och utland	3,5	4,7	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8

Anm.: "Ålderdom" = ålderspension, efterlevandepension, statliga och kommunala avtalspensioner samt bostadstillägg till pensionärer. "Ohälsa" = sjuk- och arbetsskadeförsäkring, sjuk- och assistansersättning. "Barn/studier" = barnbidrag, föräldraförsäkring, underhållsstöd och studiebidrag. "Arbetsmarknad" = ersättning vid arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildning samt lönegaranti.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Ålderspensionssystemet

I tabell A.6 redovisas ålderspensionssystemets inkomster och utgifter samt dess finansiella ställning. Beräkningen av pensionsutgifterna bygger på den

demografiska utvecklingen, de ekonomiska förutsättningarna och gällande regelverk. Den genomsnittliga pensionsåldern antas konstant vara 65 år.

Tabell A.6 Ålderspensionssystemet

Procent av BNP

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Inkomster	6,6	6,7	6,7	6,9	7,1	7,3	7,4
Avgifter	5,8	6,0	5,8	5,8	5,9	5,9	5,9
Räntor, utdelningar m.m.	0,7	0,7	0,9	1,1	1,2	1,3	1,5
Utgifter	6,3	6,8	6,1	5,9	5,7	6,0	5,8
Pensioner	6,2	6,6	5,9	5,7	5,5	5,8	5,7
Övrigt	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Finansiellt sparande	0,2	-0,1	0,7	1,0	1,4	1,3	1,6
Finansiella tillgångar, netto	29,3	30,8	29,6	30,3	34,3	37,8	41,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I tabell A.7 presenteras ett antal nyckelvariabler från det svenska konvergensprogrammet i den uppställning som Europeiska kommissionen rekommenderar.

Tabell A.7 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Procent av BNP, om inte annat anges

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Summa utgifter	48,4	52,6	48,0	47,7	46,7	46,9	45,5
Åldersrelaterade ¹	34,2	36,6	33,4	33,3	32,8	33,5	32,8
Pensioner ²	7,7	8,0	7,2	7,2	7,1	7,5	7,4
Garantipension	0,4	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6	0,7
Ålderspension	6,2	6,6	5,9	5,7	5,5	5,8	5,7
Övriga pensioner (förtids-, efterlevande-)	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7
Sjukvård	6,2	6,8	6,4	6,4	6,3	6,4	6,2
Äldreomsorg/handikapp	5,2	5,5	5,4	5,7	5,9	6,2	6,2
Barnomsorg	1,7	1,8	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
Utbildning	5,0	5,4	4,8	4,6	4,3	4,3	4,1
Arbetslöshetsersättning	0,8	1,0	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Övriga åldersrelaterade utgifter	7,7	8,1	7,4	7,2	7,1	7,0	6,8
Ränteutgifter	0,6	0,3	0,7	0,7	0,3	0,0	0,0
Summa inkomster	48,4	48,8	49,0	49,0	48,8	48,9	48,7
varav kapitalinkomster	1,5	1,7	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6
varav pensionssystemet	0,7	0,7	0,9	1,1	1,2	1,3	1,5
Antaganden							
Arbetsproduktivitetstillväxt, BNP-nivå	2,8	-2,2	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8
BNP-tillväxt	4,4	-4,0	1,9	2,0	1,9	2,1	2,2
Arbetslöshet	7,4	9,0	7,0	7,2	7,0	6,9	6,7

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	19,7	20,0	21,4	22,9	23,3	24,7	24,5

¹ I åldersrelaterade utgifter ingår barnomsorg. Dessa utgifter ingår inte i de åldersberoende utgifterna som en arbetsgrupp i EU har räknat på, som redovisas i appendix B.

² I pensioner ingår förutom ålderspension även sjuk- och aktivitetsersättning.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Bilaga B – Jämförelse med Europeiska kommissionens beräkningar av demografiberoende utgifter

En arbetsgrupp, Working Group on Ageing Populations and Sustainability, under Kommittén för ekonomisk politik (KEP) har tillsammans med Europeiska kommissionen bedömt utvecklingen av demografiberoende utgifter i alla medlemsstater fram t.o.m. 2070. Dessa beräkningar redovisades senast våren 2018. Beräkningarna i konvergensprogrammet baseras dock på det underlag som redovisats för riksdagen i 2020 års ekonomiska vårproposition. I detta avsnitt jämförs de demografiska och makroekonomiska nyckeltalen samt de demografiberoende utgifterna från dessa två källor (se tabell B.1 och tabell B.2).

Tabell B.1 Makroekonomiska förutsättningar i KEP:s beräkningar och i det svenska konvergensprogrammet

Index 2018 =100, om inte annat anges

	2018	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Befolkning 15–74 år							
KEP	100,0	101,0	107,6	114,5	118,8	123,6	126,0
Konvergensprogram	100,0	101,1	105,9	109,5	111,4	114,7	116,6
Sysselsatta							
KEP, 15–74 år	100,0	101,3	108,2	114,5	119,5	121,8	126,0
Konvergensprogram, 15–74 år	100,0	99,0	106,3	109,2	112,5	114,1	118,4
Timmar							
KEP	100,0	101,6	108,3	114,5	119,6	121,9	126,0
Konvergensprogram	100,0	97,8	105,3	108,1	111,2	112,5	117,1
Arbetslöshet, procent av arbetskraften							
KEP, 15–74 år	5,9	5,8	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Konvergensprogram, 15–74 år	6,3	9,0	7,0	7,2	7,0	6,9	6,7
Arbetsproduktivitet							
KEP	100,0	102,6	116,5	134,3	156,1	181,8	211,6
Konvergensprogram	100,0	99,4	116,5	138,0	164,1	195,5	234,6
Potentiell BNP							
KEP	100,0	104,3	126,1	153,8	186,7	221,6	266,7
Konvergensprogram	100,0	97,2	122,7	149,1	182,5	219,9	274,7
Potentiell BNP per capita							
KEP	100,0	102,1	113,1	129,3	148,6	168,4	194,6
Konvergensprogram	100,0	95,4	112,8	131,9	156,0	181,7	219,6

Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

Den befolkningsframskrivning för Sverige som KEP använder är framtagen av Eurostat 2017. Konvergensprogrammets beräkningar bygger på en befolkningsframskrivning utförd av Statistiska centralbyrån i april 2019. Den sistnämnda bedömningen beaktar de senaste årens faktiska utveckling, vilket innebär att befolkningen de närmaste åren ökar något snabbare än enligt

KEP:s beräkning. På längre sikt växer dock befolkningen långsammare enligt konvergensprogrammet. KEP räknar därmed med en starkare ökning i både antal timmar och sysselsatta på längre sikt. Produktivitetstillväxten är snabbare i konvergensprogrammet än enligt KEP:s beräkningar, vilket gör att både BNP och BNP per capita på sikt är högre i konvergensprogrammet än enligt KEP:s beräkningar.

Tabell B.2 Förändring av åldersberoende offentliga utgifter i KEP:s beräkningar och i det svenska konvergensprogrammet

Andel av BNP

	Förändring 2018–2035			Förändring 2018–2070		
	KP	KEP	KP-KEP	KP	KEP	KP-KEP
Pensioner	-0,2	-0,9	0,6	-0,1	-0,9	0,8
Sjukvård	0,1	0,3	-0,2	-0,1	0,7	-0,8
Äldreomsorg/funktionshinder	0,4	0,8	-0,4	0,9	1,7	-0,8
Utbildning/Arbetslöshetsersättning	-0,5	0,3	-0,7	-1,0	0,4	-1,5
Summa	-0,2	0,6	-0,8	-0,3	2,0	-2,3

Anm. KP är förkortning för konvergensprogram. Barnomsorgen ingår inte i denna sammanställning.

Källor: EU-kommissionen och egna beräkningar.

Bilaga C – Tabeller

Tabell C.1a Försörjningsbalans

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Mdkr					
	2019	2019	2020	2021	2022	2023
BNP (fasta priser)	4 893	1,2	-4,0	3,5	3,4	3,1
BNP (löpande priser)	5 026	4,0	-2,9	5,1	5,2	5,2
Försörjningsbalans						
Hushållens konsumtionsutgifter	2 185	1,2	0,1	2,8	3,6	3,6
Offentliga konsumtionsutgifter	1 263	0,4	0,6	-0,5	-0,3	-1,1
Fasta bruttoinvesteringar	1 235	-1,2	-10,7	5,5	5,2	5,0
Lagerinvesteringar	34
Export av varor och tjänster	2 306	4,2	-6,0	6,2	5,0	4,1
Import av varor och tjänster	2 130	1,8	-5,4	6,7	4,0	3,4
Bidrag till BNP-tillväxten						
Slutlig inhemsk efterfrågan		0,4	-2,5	2,5	2,8	2,6
Lagerinvesteringar		-0,3	-1,0	1,0	0,0	0,0
Nettoexport		1,1	-0,5	0,0	0,6	0,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1b Priser och deflatorer

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Nivå					
	2019	2019	2020	2021	2022	2023
BNP-deflator	102,7	2,7	1,1	1,6	1,8	2,0
Deflator för hushållens konsumtion	101,9	1,9	0,5	1,5	1,7	2,0
HIKP ¹	106,9	1,7	0,6	1,3	1,4	1,6
Deflator för offentlig konsumtion	103,5	3,5	2,6	2,3	2,6	3,5
Deflator för investeringar	102,3	2,3	1,2	1,5	1,5	1,5
Deflator för export (varor och tjänster)	103,4	3,4	0,8	0,9	1,0	1,0
Deflator för import (varor och tjänster)	102,9	2,9	1,0	1,1	1,2	1,2

Anm.: Alla deflatorer är index, 2018=100.

¹ Index, 2015=100.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1c Arbetsmarknaden

Årlig procentuell förändring om inget annat anges

	Nivå	2019	2020	2021	2022	2023
	2019					
Antal sysselsatta ¹	5 124	0,6	-1,7	0,7	1,2	2,2
Antal arbetade timmar ²	822 789	-0,4	-1,8	1,8	1,1	1,5
Arbetslöshet ³	373	6,8	9,0	9,0	8,4	7,0
Arbetsproduktivitet, antal personer ⁴	848	0,8	-2,4	2,8	2,2	0,9
Arbetsproduktivitet, antal arbetade timmar ⁵	584	1,9	-2,1	1,9	2,7	1,2
Lönekostnader ⁶	2 395	3,7	0,7	3,8	3,7	4,7
Lönekostnader per sysselsatt ⁷	467 375	3,1	2,5	3,1	2,5	2,5

¹ Sysselsatta, nationalräkenskapsdefinition. Nivå i tusental personer.

² Tiotusental timmar, nationalräkenskapsdefinition.

³ Tusental personer respektive procent av arbetskraften.

⁴ Real BNP per sysselsatt, kronor.

⁵ Real BNP per arbetad timme, kronor.

⁶ Miljarder kronor.

⁷ Kronor.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.1d Betalningsbalans

Procent av BNP

	2019	2020	2021	2022	2023
Finansiell balans, exklusive restpost	4,5	4,3	4,0	4,3	4,5
<i>Varav</i>					
Utrikeshandel med varor och tjänster	3,8	3,4	3,2	3,5	3,7
Faktorinkomster och löpande transfereringar	0,6	0,9	0,9	0,8	0,8
Kapitalbalans	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Finansiellt sparande, privat sektor	4,1	8,0	5,4	4,3	3,0
Finansiellt sparande, offentlig sektor	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2a Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr					
	2019	2019	2020	2021	2022	2023
Finansiellt sparande i delsektorer						
Offentliga sektorn	18	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5
Staten	60	1,2	-2,8	-0,7	0,7	2,0
Kommuner	-48	-1,0	-0,8	-0,8	-0,8	-0,7
Ålderspensionssystemet	6	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,2
Offentliga sektorn						
Inkomster	2 496	49,7	49,8	49,7	49,6	49,4
Utgifter	2 477	49,3	53,6	51,1	49,6	48,0
Finansiellt sparande	18	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5
Ränteutgifter	19	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Primärt finansiellt sparande	38	0,8	-3,4	-1,1	0,3	1,8
Tillfälliga intäkter	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Delposter på inkomstsidan						
Skatteintäkter	2 010	40,0	39,7	39,9	40,0	40,0
Produkt- och produktionsskatter	1 104	22,0	22,1	22,3	22,1	22,0
Direkta skatter	906	18,0	17,6	17,6	17,8	18,0
Kapitalskatter	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialförsäkringsavgifter	172	3,4	3,5	3,5	3,4	3,4
Kapitalinkomster	83	1,7	1,8	1,7	1,8	1,8
Övriga inkomster	230	4,6	4,8	4,6	4,5	4,3
Totala inkomster	2 496	49,7	49,8	49,7	49,6	49,4
Skatter och avgifter inkl. skatt till EU	2 155	42,9	42,7	42,8	42,8	42,9
Delposter på utgiftssidan						
Löner och förbrukning	1 035	20,6	21,8	21,0	20,4	19,7
Löner och kollektiva avgifter	634	12,6	13,4	12,9	12,6	12,2
Förbrukning	400	8,0	8,4	8,1	7,9	7,6
Sociala transfereringar	797	15,8	17,0	16,2	15,7	15,1
varav Ersättning till arbetslösa	31	0,6	1,0	0,8	0,7	0,6
I natura	177	3,5	3,7	3,6	3,5	3,4
Transfereringar	619	12,3	13,2	12,6	12,2	11,8
Ränteutgifter	19	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Subventioner	79	1,6	1,9	1,7	1,7	1,8
Investeringar	248	4,9	5,3	5,4	5,2	5,1
Kapitaltransfereringar	13	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Övriga utgifter	287	5,7	7,1	6,2	6,0	5,7
Totala utgifter	2 477	49,3	53,6	51,1	49,6	48,0
Offentlig konsumtion (löpande priser)	1 307	26,0	27,6	26,8	26,0	25,3

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2b Inkomst- och utgiftsprognoser

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr					
	2019	2019	2020	2021	2022	2023
Totala inkomster	2 496	49,7	49,8	49,7	49,6	49,4
Totala utgifter	2 477	49,3	53,6	51,1	49,6	48,0

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.2c Utgifter som ska exkluderas från beräkningen av utgiftskriteriet

Procent av BNP om inget annat anges

	Mdkr					
	2019	2019	2020	2021	2022	2023
Utgifter direkt finansierade via EU-budgeten	4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
varav investeringar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Konjunkturella utgiftsförändringar till följd av ökad arbetslöshet ¹	-1	0,0	-0,3	0,2	0,0	0,1
Effekter av diskretionära åtgärder på skatteområdet	-17	-0,3	-0,7	0,5	0,1	0,0
Lagbundna intäktsökningar	-	-	-	-	-	-

¹ Förändring i förhållande till föregående år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.3 Ändamålsfördelade utgifter

Procent av BNP

	COFOG kod	2018
Allmän offentlig förvaltning	1	7,1
Försvar	2	1,2
Samhällsskydd och rättsväsende	3	1,3
Ekonomiska frågor och näringspolitik	4	4,3
Miljöskydd	5	0,5
Bostadsförsörjning och samhällsplanering	6	0,7
Hälsa- och sjukvård	7	7,0
Fritid, kultur och religion	8	1,3
Utbildning	9	6,9
Socialt skydd	10	19,5
Totala utgifter		49,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.4 Den konsoliderade bruttoskuldens utveckling

Procent av BNP

	2019	2020	2021	2022	2023
Konsoliderad bruttoskuld	35,1	39,9	38,3	36,2	32,4
Bruttoskuldens förändring	-3,7	4,8	-1,6	-2,1	-3,8
Bidrag till förändringen av bruttoskulden					
Primärt finansiellt sparande	-0,8	3,4	1,1	-0,3	-1,8
Ränteutgifter	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Stock-flöde	-1,9	0,0	-1,1	-0,1	-0,5
Varav					
Periodisering av räntor och skatter	0,3	0,6	-1,1	-0,2	-0,9
Försäljning av aktier, extra utdelningar	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Övrigt	-2,1	-0,5	0,1	0,2	0,5
Nominell BNP-förändring	-1,8	-1,5	1,0	-2,0	-1,9
Implicit ränta på bruttoskulden	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.5 Strukturellt sparande

Procent av BNP om inget annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
BNP-tillväxt (%)	1,2	-4,0	3,5	3,4	3,1
Offentliga sektorns finansiella sparande	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5
Ränteutgifter	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Tillfälliga intäkter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Potentiell BNP-tillväxt (%)	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7
BNP-gap	0,8	-5,2	-3,6	-1,9	-0,4
Automatiska stabilisatorer	-0,1	-2,8	-2,0	-1,1	-0,2
Cykliskt justerat finansiellt sparande	0,4	-0,9	0,6	1,2	1,7
Cykliskt justerat primärt finansiellt sparande	0,9	-0,5	1,0	1,5	2,0
Strukturellt sparande	0,4	-0,9	0,6	1,2	1,7

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.6 Jämförelse med förra årets konvergensprogram

	2019	2020	2021	2022	2023
BNP-tillväxt (%)					
Förra årets uppdatering	1,6	1,6	1,6	2,0	--
Årets uppdatering	1,2	-4,0	3,5	3,4	3,1
Skillnad	-0,4	-5,6	1,9	1,4	--
Offentliga sektorns finansiella sparande (% av BNP)					
Förra årets uppdatering	0,6	0,7	1,1	1,9	--
Årets uppdatering	0,4	-3,8	-1,4	0,1	1,5
Skillnad	-0,2	-4,5	-2,5	-1,8	--
Konsoliderad bruttoskuld (% av BNP)					
Förra årets uppdatering	34,5	32,8	30,9	28,2	--
Årets uppdatering	35,1	39,9	38,3	36,2	32,4
Skillnad	0,6	7,1	7,4	8,0	--

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.7 Finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Procent av BNP

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Totala utgifter	48,4	52,6	48,0	47,7	46,7	46,9	45,5
<i>Varav</i>							
Åldersrelaterade utgifter	34,2	36,6	33,4	33,3	32,8	33,5	32,8
<i>Varav</i>							
Pensioner	7,7	8,0	7,2	7,2	7,1	7,5	7,4
<i>Varav</i>							
Garantipension	0,4	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6	0,7
Ålderspension	6,2	6,6	5,9	5,7	5,5	5,8	5,7
Övriga pensioner (förtids- och efterlevande-)	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
offentliga avtalspensioner	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7
Sjukvård	6,2	6,8	6,4	6,4	6,3	6,4	6,2
Äldreomsorg	5,2	5,5	5,4	5,7	5,9	6,2	6,2
Utbildning	5,0	5,4	4,8	4,6	4,3	4,3	4,1
Övriga åldersrelaterade utgifter	7,7	8,1	7,4	7,2	7,1	7,0	6,8
Ränteutgifter	0,6	0,3	0,7	0,7	0,3	0,0	0,0
Totala inkomster	48,4	48,8	49,0	49,0	48,8	48,9	48,7
<i>Varav</i>							
Kapitalinkomster	1,5	1,7	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6
<i>Varav</i>							
Pensionssystemet	0,7	0,7	0,9	1,1	1,2	1,3	1,5
Tillgångar i pensionssystemet	29,3	30,8	29,6	30,3	34,3	37,8	41,0
<i>Varav</i>							
Konsoliderade tillgångar i pensionssystemet (andra tillgångar än statspapper)	28,0	29,5	27,4	28,7	33,5	37,5	41,5
Antaganden							
Arbetsproduktivitet, näringslivet	4,0	-2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
BNP-tillväxt	4,4	-4,0	1,9	2,0	1,9	2,1	2,2
Arbetslöshet	7,4	9,0	7,0	7,2	7,0	6,9	6,7
Befolkning 65 år och äldre som andel av total befolkning	19,7	20,0	21,4	22,9	23,3	24,7	24,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.7a Statliga garantier

Procent av BNP

	2019
Statliga garantier	40,1

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell C.8 Prognosförutsättningar

Årsgenomsnitt om inget annat anges

	2019	2020	2021	2022	2023
Svensk 6-månaders ränta	-0,4	-0,2	-0,4	-0,5	-0,4
Svensk 10-års ränta på statsobligationer	0,1	-0,2	-0,2	0,1	0,3
USD/ € växelkurs	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2
SEK/€ växelkurs	10,6	10,9	10,9	10,8	10,6
BNP världen ¹	2,9	-1,0	4,5	4,5	4,0
BNP EU ¹	1,4	-4,0	3,5	3,5	3,2
Världsmarknadsefterfrågan ¹	2,5	-9,0	7,0	6,5	5,0
Importvolym, världen, exklusive EU					
Oljepris (Brent USD/fat)	64	38	39	42	44

¹ Årlig procentuell förändring.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm