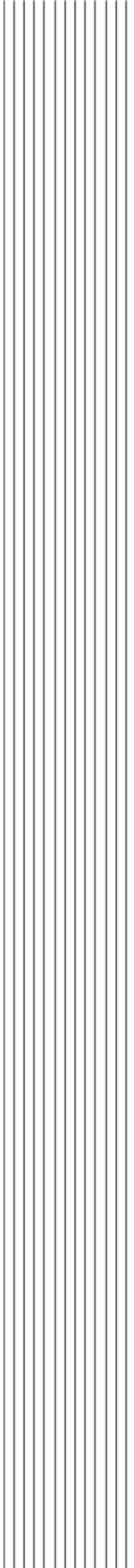


1

# Finansplan





# 1 Finansplan

## 1.1 Budgetpropositionen för 2019 har beslutats av en övergångsregering

Sverige styrs av en övergångsregering. Efter valet hösten 2018 röstade fler än hälften av den nyvalda riksdagens ledamöter nej på frågan om statsministern hade tillräckligt stöd i riksdagen. Med anledning av detta entledigades samtliga statsråd. Någon ny regering har ännu inte tillträtt. De entledigade statsråden uppehåller därför enligt regeringsformen sina befattningar som en övergångsregering. Vid ett regeringsskifte i samband med ett riksdagsval ska budgetpropositionen enligt riksdagsordningen lämnas inom tre veckor efter det att en ny regering har tillträtt, dock senast den 15 november. Eftersom någon ny regering inte har tillträtt har budgetpropositionen för 2019 beslutats av övergångsregeringen.

Detta är första gången som en övergångsregering lämnar en budgetproposition till riksdagen. I regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen finns bestämmelser om budgetpropositionen och dess innehåll. Någon särskild reglering om hur en budgetproposition som lämnas av en övergångsregering ska utformas finns inte. I en promemoria från Statsrådsberedningen har vissa riktlinjer utfärdats för det praktiska arbetet i Regeringskansliet under en övergångsregeringsperiod (Statsrådsberedningens promemoria En övergångsregerings befogenheter, SB PM 1990:1, reviderad 2014-07-07). Konstitutionsutskottet har vid granskningar av en övergångsregerings befogenheter hänvisat till dessa riktlinjer. Enligt riktlinjerna bör en övergångsregering endast avgöra löpande eller brådskande ärenden. Vidare anges att en övergångsregering inte bör lägga fram propositioner som är

politiskt kontroversiella eller som har en tydlig partipolitisk inriktning. När det särskilt gäller en budgetproposition som lämnas av en övergångsregering anges att den inte bör innehålla förslag som har en tydlig partipolitisk inriktning. Av regeringsformen följer vidare att den senaste beslutade budgeten ska fortsätta att gälla för det fall riksdagen inte beslutat om en ny budget. Vid framtagandet av denna proposition har regeringen därför bedömt att budgeten för 2019 bör utformas med utgångspunkt i budgeten för 2018, i väntan på att en ny regering tillträder och kan lämna de förslag till ändringar som följer av dess politiska inriktning.

Med beaktande av vad som ovan anförts har särskilda principer tagits fram för utformningen av denna proposition. Principerna har tagits fram efter kontakter med företrädare för Moderaterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Liberalerna. Principerna redovisas nedan.

Förslagen ska utgå från den budget som riksdagen har beslutat för 2018 efter förslag i budgetpropositionen för 2018. Följande generella justeringar görs:

- Anslag som används för förvaltnings- och investeringsändamål har pris- och löneomräknats på sedvanligt sätt. Anslag som avser regelstyrda transfereringssystem har justerats utifrån ändrad makroekonomisk utveckling liksom ändrade volymer (t.ex. antal personer som omfattas).
- Anslag har justerats till följd av beslutade lagar och förordningar, internationella avtal, civilrättsligt bindande avtal eller EU-rättsakter.

- Anslag har justerats med anledning av att riksdagen beslutat om flyttar av ändamål och verksamheter mellan utgiftsområden.
- Anslag har justerats om det krävts för att nödvändiga samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas.
- För att verksamhet som baseras på ett beställningsbemyndigande för kommande år ska ges förutsättningar att bedrivas i samma omfattning 2019–2021 har anslagsnivåerna för alla år justerats med hänsyn till nivån på beräknade infrianden av de ekonomiska åtagandena 2019.
- Lagförslag som är politiskt okontroversiella, och som inte kan genomföras under pågående budgetår, har inkluderats i de fall det råder politisk samsyn om förslagen.

De sedvanliga finansieringsprinciper som används vid beredningen av regeringens budgetförslag har i enlighet med ramverket för finanspolitiken tillämpats även när denna proposition har tagits fram (skr. 2017/18:207, bet. 2017/18:FiU32, rskr. 2017/18:334).

Motsvarande principer har beaktats i tillämpliga delar för förslag som avser statens inkomster.

Utöver förslag till inkomstberäkning och anslag lämnar regeringen även de övriga förslag om bl.a. ekonomiska åtaganden som krävs för det kommande budgetåret. Vid bedömningen av storleken på beställningsbemyndiganden har en prövning gjorts utifrån tidigare beslutade bemyndiganden och de föreslagna anslagsnivåerna.

Endast sådana förändringar i förhållande till riksdagens ursprungliga budgetbeslut för 2018 som omfattas av någon av de ovan angivna principerna och varit förenliga med de ovan nämnda riktlinjerna har föreslagits. Regeringens budgetförslag innebär i de allra flesta fall att den statliga verksamheten kan genomföras i samma omfattning som 2018. Vid behov kan förslag till ändringar i budgeten lämnas under pågående budgetår.

I enlighet med budgetlagens krav lämnar regeringen i denna proposition förslag till utgiftstak för 2021 och till preliminära inkomstberäkningar och utgiftsramar för 2020 och 2021. Med hänsyn till att propositionen lämnas av en övergångsregering är de förutsättningar som dessa beräkningar bygger på mycket osäkra.

Informationsvärdet av beräkningarna är därför begränsat.

Mot bakgrund av de begränsningar som gäller för en övergångsregering omfattar regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken endast en bedömning av utsikterna för svensk ekonomi och en uppföljning av de budgetpolitiska målen. Någon redovisning av den framtida politiska inriktningen lämnas inte. Ramarna för statens verksamhet 2019 framgår i stället av förslaget till statens budget för 2019.

## 1.2 Utsikter för svensk ekonomi

### Den makroekonomiska utvecklingen

De senaste åren har konjunkturen i svensk ekonomi stärkts, även om BNP-tillväxten mattats av. Under första halvåret 2018 växte BNP i hög takt, mycket tack vare en hög tillväxt i hushållskonsumtionen. Företagen är fortsatt optimistiska om konjunkturutsikterna, framför allt inom industrin. BNP-tillväxten förväntas stiga 2018 (se tabell 1.1). BNP-tillväxten bedöms mattas av något 2019, främst till följd av lägre bostadsinvesteringar och mindre bidrag från offentlig konsumtion än under föregående år.

**Tabell 1.1 Makroekonomiska nyckeltal**

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2017, prognos 2018–2021.

	2017	2018	2019	2020	2021
BNP <sup>1</sup>	2,1	2,5	2,1	1,6	1,7
BNP, kalenderkorrigerad <sup>1</sup>	2,4	2,6	2,1	1,4	1,5
BNP-gap <sup>2</sup>	0,8	1,4	1,3	0,5	0,0
Sysselsatta, 15–74 år	2,3	1,7	0,9	0,5	0,4
Sysselsättningsgrad <sup>3</sup> , 15–74 år	67,8	68,4	68,6	68,6	68,5
Sysselsättningsgrad <sup>3</sup> , 20–64 år	81,8	82,5	82,7	82,7	82,6
Arbetade timmar <sup>4</sup>	2,1	1,9	0,9	0,4	0,2
Produktivitet <sup>4,5</sup>	0,3	0,7	1,3	0,9	1,3
Arbetslöshet <sup>6</sup> , 15–74 år	6,7	6,4	6,4	6,4	6,5
Timlön <sup>7</sup>	2,3	2,6	3,0	3,2	3,3
KPI	1,8	2,0	1,9	2,3	2,6
KPIF	2,0	2,1	2,0	1,9	2,0
BNP omvärlden, KIX-vägd <sup>1,8</sup>	2,8	2,7	2,4	2,2	2,1
Inkomstspridning <sup>9</sup>	0,278	0,274	0,273		

<sup>1</sup> Fasta priser.

<sup>2</sup> Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.

Potentiell BNP är en bedömning.

<sup>3</sup> Procent av befolkningen inom respektive åldersgrupp.

<sup>4</sup> Enligt nationalräkenskaperna, kalenderkorrigerad.

<sup>5</sup> Förädlingsvärde i hela ekonomin till baspris per arbetad timme.

<sup>6</sup> Procent av arbetskraften.

<sup>7</sup> Timlön enligt konjunkturlönestatistiken är en prognos även för 2017.

<sup>8</sup> BNP-prognoser för omvärlden sammanviktade med KIX-vikter, ett mått på respektive lands betydelse för svensk utrikeshandel.

<sup>9</sup> Gini-koefficienten för ekvivalerad disponibel inkomst exklusive kapitalvinst. Framskrivning från utfall för 2016. Gini-koefficienten kan anta värden mellan 0 och 1. Vid maximal ekonomisk jämlikhet (alla har samma inkomst) antar koefficienten värdet 0. Vid maximal ojämlikhet (en person får alla inkomster) antar koefficienten värdet 1.

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

Sysselsättningen har ökat under de senaste åren. Samtidigt som befolkningen i arbetsför ålder har ökat mycket har både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden stigit. Arbetslösheten har sjunkit. Även långtidsarbetslösheten som andel av arbetskraften har minskat. År 2019 fortsätter sysselsättningen att öka, om än inte i lika snabb takt som under de senaste åren. Arbetslösheten väntas uppgå till 6,4 procent för både kvinnor och män 2018 och 2019.

Resursutnyttjandet i svensk ekonomi bedöms vara högre än normalt 2018 och 2019. Kapacitetsutnyttjandet inom industrin är högt, och långa rekryteringstider i näringslivet och höga bristtal tyder på att det är svårare än vanligt för företagen att rekrytera den arbetskraft de efterfrågar. Samtidigt har det mer ansträngda resursutnyttjandet ännu inte gett något påtagligt avtryck i form av stigande löneökningstakter.

Hittills under 2018 har inflationen, mätt med konsumentprisindex med fast ränta (KPIF), uppgått till omkring 2 procent, och den väntas ligga kvar omkring denna nivå även kommande år. I takt med att den underliggande inflationen stiger väntas Riksbanken gradvis höja reporäntan.

### Utvecklingen i de offentliga finanserna

De senaste åren har den offentliga sektorns finanser stärkts och sektorn har de senaste tre åren redovisat överskott. Det finansiella sparandet uppgick 2017 till 1,6 procent av BNP.

Det finansiella sparandet bedöms minska till 1 procent av BNP 2018. Givet de särskilda principer som tillämpats vid utformningen av denna proposition bedöms det finansiella sparandet förstärkas fr.o.m. 2019 och uppgå till 2,6 procent av BNP 2021 (se tabell 1.2).

Den offentliga sektorns strukturella sparande, dvs. sparandet justerat för konjunkturella effekter, bedöms uppgå till 0,4 procent av potentiell BNP 2018 och 0,8 procent av potentiell BNP 2019.

**Tabell 1.2 Den offentliga sektorns finanser**

Miljarder kronor respektive procent av BNP. Utfall 2017, prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Finansiellt sparande</b>	<b>71</b>	<b>49</b>	<b>62</b>	<b>102</b>	<b>140</b>
Procent av BNP	1,6	1,0	1,2	2,0	2,6
Stat	1,8	1,4	1,7	2,5	3,1
ÅP	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Kommunsektor	-0,2	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6
Strukturellt sparande, procent av potentiell BNP	0,9	0,4	0,8	1,8	2,6
<b>Konsoliderad bruttoskuld</b>	<b>1 870</b>	<b>1 830</b>	<b>1 728</b>	<b>1 637</b>	<b>1 535</b>
Procent av BNP	40,8	38,2	34,6	31,6	28,5

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld beräknas successivt minska framöver. Bruttoskulden understiger därmed med god marginal det referensvärde inom Europeiska unionens (EU) stabilitets- och tillväxtpakt som innebär att skulden inte bör överstiga 60 procent av BNP.

### 1.3 Uppföljning av de budgetpolitiska målen

Regeringen redogör i såväl budgetpropositionen som den ekonomiska vårpropositionen för förutsättningarna för den ekonomiska politiken och den inriktning på politiken som bedöms vara nödvändig för att de budgetpolitiska målen ska uppnås.

#### Utvecklat finanspolitiskt ramverk

Riksdagen har fastställt att nivån på överskotts-målet fr.o.m. 2019 ska vara i genomsnitt en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel (prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54). Uppföljningen av överskottsmålet förstärks och ramverket kompletteras med ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden).

#### De budgetpolitiska målen

##### Överskottsmålet

Överskottsmålet är formulerat som det genomsnittliga finansiella sparandet i offentlig sektor, som andel av BNP, över en konjunkturcykel. Målet följs upp genom det strukturella sparandet för innevarande och nästkommande år. För att i efterhand utvärdera om överskottsmålet uppnåtts, och för att upptäcka systematiska avvikelser, används ett bakåtblickande åttaårigt genomsnitt av det faktiska finansiella sparandet.

Regeringen bedömer att det strukturella sparandet 2019 är i linje med den nya nivån för överskottsmålet (se tabell 1.3).

**Tabell 1.3 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot målet för det finansiella sparandet**

Procent av BNP respektive procent av potentiell BNP  
Utfall 2017 och prognos 2018–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Finansiellt sparande	1,6	1,0	1,2	2,0	2,6
<i>Bakåtblickande åttaårssnitt</i>	<i>-0,2</i>				
Strukturellt sparande <sup>1</sup>	0,9	0,4	0,8	1,8	2,6

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

Källa: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

riktmärke som ges av skuldankaret på 35 procent av BNP (se tabell 1.2).

##### Utgiftstakets nivå för 2021

Regeringen är skyldig att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. I enlighet med de principer som har tagits fram för övergångsregeringens budgetproposition bör innehållet inte vara politiskt kontroversiellt eller ha en partipolitisk inriktning. Utgiftstakets nivå är emellertid ett politiskt beslut. Regeringen föreslår därför att utgiftstakets nivå för 2021 ska vara oförändrad på samma nivå som i 2018 års ekonomiska vårproposition, med undantag för tekniska justeringar. Utgiftstakets nivå för 2021 föreslås därmed uppgå till 1 496 miljarder kronor.

En ny regering har i enlighet med praxis möjlighet att föreslå ändringar av tidigare föreslagna och beslutade nivåer på utgiftstaket.

### 1.4 Principernas tillämpning

Utifrån principerna som redogörs för i avsnitt 1.1 redovisas i tabell 1.4 resultatet av tillämpningen på utgiftsområdesnivå. Tabellen visar förändringen av nu föreslagna utgiftsramar jämfört med beslutade utgiftsramar för 2018.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld bedöms vidare vara förenlig med det

**Tabell 1.4 Förändring av utgiftsramar jämfört med beslutande ramar för 2018**

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Beslutade ramar 2018 <sup>1</sup>	Förslag till ramar 2019	Differens 2019-2018
1 Rikets styrelse	14 531	14 902	370
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	16 286	17 315	1 030
3 Skatt, tull och exekution	11 399	11 403	3
4 Rättsväsendet	45 777	46 343	566
5 Internationell samverkan	2 009	2 362	353
6 Försvar och samhällets krisberedskap	53 836	56 191	2 355
7 Internationellt bistånd	42 985	44 945	1 960
8 Migration	15 748	13 573	-2 175
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	77 696	78 122	426
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	102 615	97 657	-4 958
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	34 636	34 450	-185
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	94 586	97 332	2 746
13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering	25 600	18 486	-7 114
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	74 084	76 815	2 731
15 Studiestöd	24 353	25 023	670
16 Utbildning och universitetsforskning	77 966	81 347	3 382
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	15 880	15 995	115
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	6 952	6 972	20
19 Regional tillväxt	3 922	3 497	-425
20 Allmän miljö- och naturvård	10 773	11 836	1 063
21 Energi	3 588	3 595	7
22 Kommunikationer	56 419	59 457	3 038
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	19 254	19 787	534
24 Näringsliv	7 371	7 267	-104
25 Allmänna bidrag till kommuner	111 385	115 893	4 507
26 Statsskuldräntor m.m.	11 355	25 155	13 800
27 Avgiften till Europeiska unionen	39 511	40 914	1 403
<b>Summa utgiftsområden</b>	<b>1 000 515</b>	<b>1 026 634</b>	<b>26 119</b>

<sup>1</sup> Enligt riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:FiU1, rskr. 2017/18:54).

I tabell 1.5 visas de största anslagsförändringarna till följd av nu föreslagna åtgärder och förändrade beslut i förhållande till beräkningarna för 2019 i 2018 års ekonomiska vårproposition.

**Tabell 1.5 Anslagsförändringar jämfört med beräkningar i 2018 års ekonomiska vårproposition**

*Miljoner kronor*

<b>Tidigare aviserade anslagsförändringar som ej genomförs</b>	<b>-7 993</b>
<i>varav större anslagsökningar som ej genomförs</i>	<i>-18 080</i>
Tillskott kommunerna	-5 000
Arbetsmarknadspolitiska program	-2 364
Socioekonomiskt eftersatta kommuner och områden	-1 000
Polismyndigheten	-720
Landsbygdspolitik	-650
<i>varav större anslagsminskningar som ej genomförs</i>	<i>10 087</i>
Bemanningsatsning äldreården	2 000
Dimensionering Migrationsverket	1 270
Upprustning av skollokaler och utemiljöer	680
Arbetsförmedlingen	622
Cancervård	500
<b>Nya förslag till följd av lagar och förordningar samt för att upprätthålla nödvändiga samhällsfunktioner<sup>1</sup></b>	<b>3 176</b>
<i>varav</i>	
Ökade kostnader för läkemedelsförmånerna	1 869
Avgifter till internationella organisationer	351
Rättsliga biträden m.m. vid domstolsprövning i utlänningsmål	131
Offentligt biträde i utlänningsärenden	118
Kustbevakningen	101
<b>Summa anslagsförändringar</b>	<b>-4 817</b>
Extra ÄB – Ny möjlighet till uppehållstillstånd (proposition beslutad av riksdagen 7 juni 2018)	1 698
<b>Summa anslagsförändringar inkl. Extra ÄB – Ny möjlighet till uppehållstillstånd</b>	<b>-3 120</b>

<sup>1</sup> Exklusive anslagsförändringar som motiverar en teknisk justering av utgiftstaket och inte har effekt på finansiellt sparande.