

Regeringens proposition 2021/22:100

2022 års ekonomiska vårproposition – Förslag till riktlinjer

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 april 2022

Magdalena Andersson

Max Elger
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller regeringens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Riktlinjernas syfte är att ange politikens inriktning inför budgetpropositionen för 2023.

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

I propositionen lämnas även förslag till vissa ändringar av utgiftsområdenas indelning.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.....	7
2.1	Inledning	7
2.2	Fördelningseffekter	23
2.3	Utsikter för svensk ekonomi.....	25
2.4	Det finanspolitiska ramverket.....	33
3	Den makroekonomiska utvecklingen.....	37
3.1	Utsikterna i omvärlden 2022 och 2023	38
3.2	Utsikterna för Sverige 2022 och 2023	39
3.3	Osäkerhet i prognosen.....	45
3.4	Utvecklingen 2024 och 2025.....	46
3.5	Alternativa scenarier.....	47
3.6	Prognosrevideringar	48
3.7	Utvecklingen enligt andra bedömare	49
3.8	Utvärdering av prognoser för den makroekonomiska utvecklingen.....	51
3.9	Regeringens mått på välbefinnande	53
4	De budgetpolitiska målen.....	63
4.1	Uppföljning av målet för det finansiella sparandet	63
4.2	Uppföljning av skuldandelen.....	65
4.3	Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstakets nivå för 2025	65
4.4	Uppföljning av det kommunala balanskravet	68
5	Inkomster.....	71
5.1	Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler.....	71
5.2	Offentliga sektorns skatteintäkter	75
5.3	Statens inkomster.....	84
5.4	Uppföljning av statens inkomster	86
6	Utgifter.....	91
6.1	Inledning	91
6.2	Utgiftsramar 2022–2025.....	92
6.3	Utveckling av de takbegränsade utgifterna över tid	93
6.4	Uppföljning av utgifterna i statens budget och takbegränsade utgifter 2022	109
6.5	Förändring av utgiftsramar och takbegränsade utgifter 2023 och 2024 sedan den beslutade budgeten för 2022.....	112
7	Statens budgetsaldo och statsskulden	121
7.1	Inledning	121
7.2	Statens budgetsaldo.....	122
7.3	Statsskulden	125
7.4	Uppföljning av statens budgetsaldo.....	126
8	Den offentliga sektorns finanser.....	127
8.1	Inledning	128
8.2	Den offentliga sektorns finanser	128
8.3	Statens finanser	134
8.4	Ålderspensionssystemets finanser.....	136
8.5	Kommunsektorns finanser.....	137
8.6	Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet	141
8.7	Finansiellt sparande enligt olika bedömare.....	143

8.8	Uppföljning av offentliga sektorns finanser.....	144
8.9	Sveriges återhämtningsplan inom ramen för faciliteten för återhämtnings och resiliens.....	147
9	Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.....	149
9.1	Vad avses med att finanspolitiken är hållbar?	149
9.2	Långsiktiga utmaningar för finanspolitiken.....	149
9.3	Ett scenario för utvecklingen på lång sikt.....	150
9.4	Finanspolitiken bedöms vara hållbar.....	154
10	Sveriges nationella mål för att bidra till EU-målen på det sociala området till 2030.....	155
10.1	EU-mål på det sociala området till 2030.....	155
10.2	Sveriges nationella mål.....	155
11	Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden.....	159
11.1	Laddinfrastruktur.....	159
11.2	Biogasstöd.....	159
Bilaga 1	Tabellsamling makroekonomisk utveckling och offentliga finanser	
Bilaga 2	Fördelningspolitisk redogörelse	
Bilaga 3	Regeringens insatser för ökad jämställdhet	
Bilaga 4	Miljö	

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 april 2022

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen godkänner förslaget till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (avsnitt 2).
2. Riksdagen godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård respektive utgiftsområde 21 Energi (avsnitt 11.1).
3. Riksdagen godkänner den föreslagna ändringen av ändamål och verksamheter som ska innefattas i utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård respektive utgiftsområde 21 Energi (avsnitt 11.2).

2 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

2.1 Inledning

Det säkerhetspolitiska läget i Europa har drastiskt försämrats. Rysslands invasion av Ukraina är oprovocerad, olaglig och oförsvarlig. Aggressionen är mer än en attack på Ukraina, den är en attack mot varje lands rätt att själv bestämma sin framtid och utgör ett hot mot den europeiska säkerhetsordningen och internationell fred. EU och Sverige har svarat kraftfullt. Regeringens åtgärder omfattar tre områden: stöd till Ukraina, sanktioner mot Ryssland och att stärka Sverige.

Sverige har gett både ekonomiskt och humanitärt stöd till Ukraina. Stöd har också lämnats till Ukrainas väpnade styrkor i form av ekonomiska bidrag och försvarsmateriel. Något liknande har Sverige inte gjort sedan Sovjetunionen angrep Finland 1939. Att stå upp för varje nations rätt till säkerhet och självbestämmande är en självklarhet. Att stötta Ukraina är även viktigt för Sveriges säkerhet. Ett försvar av Ukrainas gränser är ett försvar av alla länders gränser. Sverige har tillsammans med övriga medlemsstater i EU, genom historiska beslut, snabbt infört mycket omfattande sanktioner mot Ryssland och den ryska statsledningen. I en osäker tid står nu medlemsstaterna starkare tillsammans.

Det ukrainska folket har drabbats hårt av Rysslands aggression och många, framför allt kvinnor och barn, har flytt landet. Sverige ska ta sin del av ansvaret för att ta emot människor på flykt. Samtidigt förväntar sig regeringen att andra länder tar sitt ansvar och att den solidaritet som nu uppvisas i EU och Europa består. Situationen från 2015, när Sverige tog ett oproportionerligt stort ansvar, ska inte upprepas. Mottagandet ska ske genom en jämnare fördelning över hela landet. Kraftigt utökade medel tillförs för ett ordnat mottagande i hela Sverige. Syftet är att säkerställa att de som nu söker skydd får tillgång till det boende, den utbildning och den hälso- och sjukvård som de har rätt till. Regeringen föreslår även ett tillfälligt stöd till de kommuner som tar ansvar för mottagandet.

Det försämrade säkerhetsläget i vårt närområde understryker vikten av att stärka Sverige. Regeringen genomför sedan 2014, i bred politisk enighet, en kraftigt förstärkning av vårt lands totalförsvaret och nu ökar takten. Anslagen till det militära försvaret ska nå 2 procent av BNP så snart det är praktiskt möjligt, det vill säga när det är möjligt att på ett effektivt sätt omsätta ökningarna i stärkt försvarsförmåga. Beslut har fattats om förstärkningar av det militära försvaret och regeringen lämnar nu förslag om förstärkningar av det civila försvaret, i syfte att stärka försvarsförmågan på kort sikt.

Svenska folket har den senaste tiden drabbats av ökade priser, inte minst på livsmedel, drivmedel och energi. Ingen regering kan trovärdigt lova att kompensera dessa prisökningar fullt ut, men för att mildra de ökade prisernas effekter har regeringen presenterat ett åtgärds paket med kompensation för höga priser på el och drivmedel samt sänkt skatt på drivmedel. För att särskilt skydda hushåll med svag ekonomi införs dessutom en tillfällig höjning av bostadsbidraget för barnfamiljer. Utvecklingen visar också på behovet av att förbättra ekonomin för de pensionärer som har låg allmän pension. Priserna på jordbrukets insatsvaror har också ökat, och det försämrade säkerhetspolitiska läget understryker vikten av en robust svensk livsmedelsproduktion.

Regeringen föreslår därför att ett tillfälligt stöd till vissa sektorer inom jordbruket införs, samt tillfälligt sänkt skatt på diesel inom jord-, skogs- och vattenbruk.

Regeringen håller fast vid den långsiktiga kampen mot samhällsproblemen och för ett Sverige som är tryggt för alla. Det starka samhället förutsätter stabila institutioner och en hög tillit mellan människor. Regeringen arbetar därför för att tränga tillbaka våld och kriminalitet och bryta segregationen, skapa jobb i hela landet genom att driva på klimatomställningen och ta tillbaka den demokratiska kontrollen över välfärden.

Läget på arbetsmarknaden har förbättrats under 2021. Sysselsättningen har ökat och fler är sysselsatta nu än före pandemin. Men fler behöver komma i arbete för att minska segregationen och komma närmare målet om jämlika uppväxt- och levnadsvillkor och goda livschanser för alla. Alla som kan arbeta ska arbeta. Regeringen föreslår att medel tillförs Arbetsförmedlingen för att främja införandet av etableringsjobb.

Sveriges beroende av fossila bränslen är i längden säkerhetspolitiskt och klimatmässigt ohållbart. Nu föreslår regeringen ytterligare åtgärder för att skynda på klimatomställningen, bland annat en förstärkt miljökompensation för att stärka järnvägens konkurrenskraft och bidra till en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg. Regeringen föreslår även mer medel för att bibehålla den höga omställningstakten i elektrifieringen av transportsektorn.

I osäkra tider är det än viktigare att svenska folket vet att skola, äldreomsorg och sjukvård går att lita på. Regeringen arbetar för att stärka den demokratiska kontrollen över välfärden. Alla som jobbar och bygger Sverige ska ha trygga socialförsäkringar och framtida pensioner. För att förbättra ekonomin för de pensionärer som har det sämst ställt föreslår regeringen ett garantitillägg. Detta är särskilt viktigt när priserna stiger.

Sveriges hantering av pandemin visar att kapaciteten finns för att möta stora samhällsutmaningar. Regeringens åtgärder har bidragit till att minska smittspridningen, rädda liv och minska de negativa konsekvenserna för jobb och företag. Den ekonomiska återhämtningen har varit snabb och Sverige har klarat den ekonomiska krisen väl jämfört med många andra länder. Regeringen föreslår att ytterligare resurser tillförs för att säkra svensk hälso- och sjukvård samt ytterligare medel för att säkerställa att alla, vid behov, ska kunna få en fjärde vaccindos.

De senaste två åren har inneburit en betydande prövning för Sverige och det svenska folket. Nu möter samhället nya utmaningar. Det är även i denna situation avgörande att de åtgärder som vidtas är väl avvägda och hållbara över tid. Det är också viktigt att effekterna inte tillåts slå hårt mot dem som redan har en ekonomiskt svagare ställning i samhället. Sverige ska möta dessa utmaningar med samma kraft och beslutsamhet som hela samhället tillsammans mötte pandemin.

I samband med denna proposition lämnas propositionen Vårändringsbudget för 2022 (prop. 2021/22:99). Regeringen har dessförinnan vid sex tillfällen lämnat extra propositioner med förslag till ändringar i budgeten för 2022. Vidare har riksdagen vid två tillfällen beslutat om ändringar i statens budget för 2022 som har avsett ekonomiskt stöd och försvarsmateriel till Ukraina. Förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2022 och andra åtgärder för att stärka Sverige och stötta Ukraina redovisas i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2022 och redan beslutade åtgärder för att stärka Sverige och stötta Ukraina

Miljarder kronor

	2022
Förstärkning av Sveriges totalförsvaret	
Förstärkning av det militära försvaret ^{1, 2}	2,0
Förstärkning av det civila försvaret	0,8
Stöd till Ukraina och insatser för ett ordnat flyktingmottagande i hela landet	
Stöd till Ukraina ³	1,1
Ökade kostnader för boende och ersättningar	9,8
Extra stöd till kommuner som tar emot många flyktingar	0,5
Tillskott till civilsamhällesorganisationer och övriga åtgärder för ett ordnat flyktingmottagande	0,2
Lindra konsekvenser för svenska hushåll och företag	
Förlängd och modifierad elpriskompensation för södra och mellersta Sverige ¹	0,9
Tillfälligt höjt bostadsbidrag för barnfamiljer	0,5
Stöd till jordbruket ²	0,7
Höjning av EKN:s garantiram för råvarugarantier	
Bryta segregationen, driva på klimatomställningen och ta tillbaka den demokratiska kontrollen av välfärden	
Främja införandet av etableringsjobb	0,1
Ytterligare medel till klimatbonusen	3,9
Förstärkt miljökompensation för godstransporter på järnväg	0,7
Garantitillägg för pensionärer med låga inkomster ²	4,2
Ökad kapacitet i sjukvården genom fler vårdplatser	0,5
Fortsatt hantering av pandemin	
Ytterligare medel för vaccinering	1,2
Ökade kostnader för höga sjuklönekostnader	5,8
Ökade kostnader för tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning	1,1
Övriga åtgärder för hantering av pandemin	0,1
Övriga oundvikligheter	1,4
Summa⁴	35,4

¹ Förslag i prop. Extra ändringsbudget för 2022 – Åtgärder för att stärka rikets militära försvar och kompensation till hushållen för höga elpriser (prop. 2021/22:199).

² Förstärkningen av försvaret, förslaget om tillfälligt höjd skattenedsättning för diesel i jord-, skogs- och vattenbruksverksamhet samt garantitillägget för pensionärer beräknas även ha effekt för 2023 med 4,7 miljarder kronor, 0,4 miljarder kronor respektive 9,3 miljarder kronor.

³ Förslag i utskottsinitiativ Ändringar i statens budget för 2022 – Ekonomiskt stöd och utrustning till Ukraina (bet. 2021/22:FiU40) och Ändringar i statens budget för 2022 – Stöd till Ukraina med efterfrågad försvarsmateriel (bet. 2021/22:FiU46).

⁴ Förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2022 summerar till 31,4 miljarder kronor.

Källa: Egna beräkningar.

Åtgärder med anledning av Rysslands invasion av Ukraina

Rysslands olagliga och oförsvarliga invasion av Ukraina har drabbat landet och dess folk hårt och innebär en allvarlig försämring av det säkerhetspolitiska läget. Med anledning av detta agerar regeringen på tre områden: stöd till Ukraina, sanktioner mot Ryssland och att stärka Sverige.

Stöd till Ukraina

För att stötta Ukraina och möta de växande humanitära behoven har regeringen utökat det humanitära biståndet. Därutöver har riksdagen beslutat att Sverige ska ge ett ekonomiskt bidrag till den ukrainska centralbankens fond till stöd för landets

väpnade styrkor samt skänka försvarsmateriel. På regeringens initiativ har dessutom resurser tillgängliggjorts i form av en lånegaranti till Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken, som är en del av Världsbanksgruppen.

Många människor har tvingats fly från Ukraina. De flesta har rest till angränsande länder, men många har sökt skydd i Sverige. Det råder stor osäkerhet om hur många personer som kommer att komma till Sverige och hur länge de behöver stanna. Regeringen följer därför utvecklingen noga och arbetar brett med olika typer av åtgärder. På kort sikt är det viktigaste att säkerställa att människor får grundläggande trygghet och tak över huvudet. Kapaciteten i det svenska mottagningssystemet har därför på kort tid utökats kraftigt. Även kommunerna har tagit ansvar och skolor i hela landet har redan tagit emot eller förbereder sig för att ta emot de barn som kommer. Regeringen avsätter kraftigt utökade medel för att den nya situationen ska kunna hanteras, och föreslår även att de kommuner som tar ett ansvar ges ett extra stöd. I enlighet med befintligt regelverk och OECD:s riktlinjer kommer avsevärda delar av de utökade kostnaderna som presenteras i propositionen Vårändringsbudget för 2022 att avräknas från biståndet under 2022. Engagemanget i civilsamhället har varit stort. För att i än högre grad stötta de viktiga insatser som görs av de ideella organisationerna föreslås ytterligare medel. De som nu kommer från Ukraina och beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt det så kallade massflyktsdirektivet (2001/55/EG) har rätt att arbeta och bedömningen är att många har goda möjligheter att få arbete i Sverige. Med ett arbete kan den som initialt behövt stöd själv återta ansvaret för sin försörjning och sitt boende.

Sanktioner mot Ryssland

Sverige har tillsammans med övriga medlemsstater i EU snabbt och beslutsamt infört breda och långtgående sanktioner mot Ryssland och den ryska statsledningen. Dessa riktar sig mot bland annat den finansiella sektorn, energi- och transportsektorn, produkter som kan användas för både civila och militära ändamål samt mot individer med koppling till den ryska ledningen. Sanktionerna har kraftigt begränsat Rysslands finansieringsmöjligheter och handel.

Stärka Sverige

Sveriges försvarsförmåga ska öka och upprustningen av totalförsvaret genomföras i snabbare takt. Anslagen till det militära försvaret ska nå två procent av BNP så snart det är praktiskt möjligt, det vill säga när det är möjligt att på ett effektivt sätt omsätta ökningarna i stärkt försvarsförmåga. Nya anvisningar till Försvarsberedningen har utarbetats, enligt vilka beredningen ska överlägga rörande anslagsökningar för det militära försvaret för att nå och sedan bibehålla en anslagsnivå som motsvarar två procent av BNP. Överläggningarna ska vara avslutade i maj 2022. Regeringens utgångspunkt är att en bred parlamentarisk överenskommelse ska inkludera en finansiering av försvarssatsningen. Regeringen har också tagit initiativ till partiöverläggningar om säkerhetspolitiken.

I syfte att ytterligare stärka försvarsförmågan på kort sikt har anslagen till det militära försvaret ökat 2022. Även möjligheterna att ingå långsiktiga åtaganden för materielbeställningar har utökats.

Det civila och militära försvaret är ömsesidigt förstärkande. Sveriges förmåga att hantera höjd beredskap och ytterst krig behöver stärkas på bred front. En viktig del i det arbetet är att stärka det civila försvaret. Regeringen föreslår därför åtgärder för att stärka det civila försvarets förmåga under 2022. Åtgärderna syftar bland annat till att stärka kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar, stärka den enskildes

beredskap, stärka befolkningsskyddet genom upprustning av skyddsrum och varningssystem samt förstärka samhällets robusthet och försörjningsberedskap.

Invasionen av Ukraina har visat på vikten av en trygg tillgång på råvaror för svenska företag och en trygg livsmedelsförsörjning. För att bidra till att trygga tillgången på råvaror av nationell betydelse för Sverige föreslår regeringen ett bemyndigande att ställa ut kreditgarantier för att säkra tillgången till råvaror, en så kallad råvarugaranti. Den senaste tiden har även priser på viktiga insatsvaror i lantbruket stigit. Regeringen föreslår därför ett tillfälligt stöd, riktat till växthusodlingsföretag och gris- och fjäderfäsektorer, samt en tillfällig skattesänkning på diesel inom jord-, skogs- och vattenbruk.

Med anledning av Rysslands invasion har regeringen presenterat ett åtgärds paket för att möta prisökningarna på bland annat el, diesel och bensin. Åtgärds paketet innebär att drivmedelsskatterna sänks tillfälligt med 1 krona och 5 öre per liter. Tillsammans med den tidigare aviserade skattesänkningen på 40 öre per liter skulle det innebära att priset på bensin och diesel under perioden 1 maj–30 september 2022 blir cirka 1 krona och 80 öre lägre, inklusive mervärdesskatt. Reduktionsplikten samt BNP-indexeringen av drivmedelsskatterna avses pausas under 2023. I åtgärds paketet ingår en ny drivmedelskompensation till privatpersoner på upp till 1 500 kronor per bilägare. Efter förslag från regeringen förlängs också en modifierad version av elpris-kompensationen med ytterligare en månad för hushåll i södra och mellersta Sverige. För att särskilt skydda hushåll med svag ekonomi mot kraftiga prisuppgångar föreslås att ett tilläggsbidrag införs för barnfamiljer som har eller senare under 2022 kommer att ha rätt till bostadsbidrag. Tilläggsbidraget, som föreslås lämnas från och med juli till och med december 2022, kommer att motsvara 25 procent av det preliminära bostadsbidraget och kommer som mest att lämnas med 1 325 kronor per månad.

Tränga tillbaka våld och brottslighet och bryta segregationen

I osäkra tider är det starka samhället, byggt på tillit och gemenskap, än viktigare. I det samhället har segregation, våld och brottslighet ingen plats. Regeringen vidtar därför kraftfulla åtgärder för att bryta segregationen och tränga tillbaka våldet och brottsligheten. Fler människor ska komma i arbete och bli en del av samhällsgemenskapen. Regeringen ska vända på varje sten för att vidta de åtgärder som krävs.

Tränga tillbaka våld och brottslighet

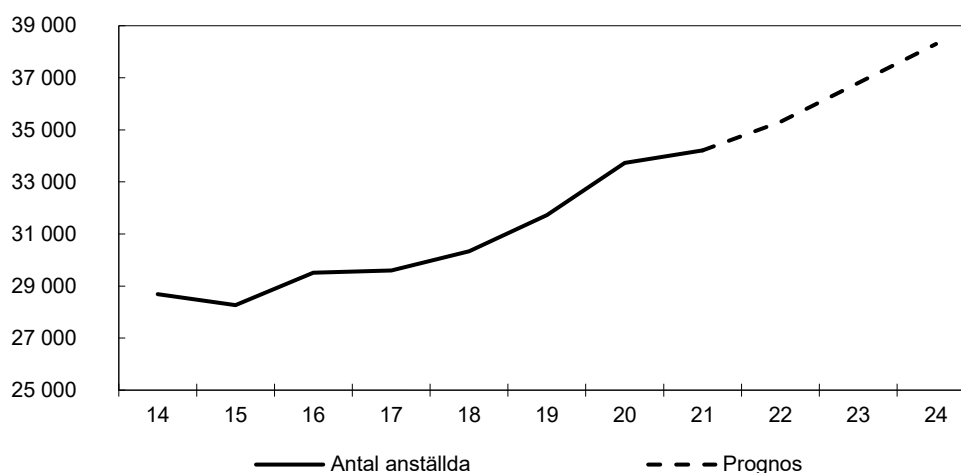
Våld och brottslighet hotar samhällsgemenskapen, undergräver tilliten mellan människor och urholkar framtidstron. Regeringen har därför sedan 2014 lagt om svensk kriminalpolitik och påbörjat ett långsiktigt arbete för att bekämpa våld och brottslighet. Regeringens åtgärdsprogram mot gängkriminalitet syftar till att ge myndigheterna rätt verktyg i brottsbekämpningen, skärpa påföljderna för brott, bryta tystnadskulturen och utveckla det brottsförebyggande arbetet.

Regeringen har genomfört omkring 60 straffskärpningar och ett 30-tal gärningar som tidigare inte var straffbara har kriminaliserats. Regeringen har också genomfört en historisk utbyggnad av svenskt rättsväsende med bland annat 6 000 fler anställda inom polisen sedan 2016 (se diagram 2.1). Sedan 2014 har antalet antagna till polisutbildningen mer än fördubblats, och utbildningen ges nu på fler universitet och högskolor. Målet är 10 000 fler polisanställda till 2024. Samtidigt har polisens tekniska förmåga stärkts genom nya och skarpare verktyg, som till exempel hemlig dataavläsning och utökade möjligheter till kamerabevakning. För att bryta tystnadskulturen och få fler att våga vittna om brott kommer regeringen att lämna förslag om en möjlighet till strafflindring för dem som medverkar i utredningen av någon annans brott, så kallade kronvittnen, och stärka skyddet för vittnen.

Regeringens satsning på brottsförebyggande åtgärder fortsätter, till exempel genom ett förstärkt arbete med avhoppare från kriminella gäng.

Diagram 2.1 Antal anställda inom Polismyndigheten

Antal anställda 2014–2021, prognos 2022–2024



Källa: Polismyndigheten.

Narkotikahandeln är en viktig inkomstkälla för kriminella nätverk och ofta en källa till konflikter. För att bekämpa gängen tar regeringen krafttag mot narkotika, exempelvis genom arbete med straffskärpningar för narkotikabrott. Regeringen har samtidigt tagit initiativ för att förebygga och begränsa narkotikans skadeverkningar bland annat genom den största översynen av narkotikapolitiken på decennier.

Som ett led i kampen mot organiserad brottslighet förstärks regelverket mot penningtvätt. Bland annat har en ny penningtvättslag införts, med kraftigt utökade sanktionsmöjligheter, och flera myndigheter har fått resurstillskott för att stärka tillsynen. Regeringen avser också lämna förslag för att öka informationsutbytet mellan banker och rättsvärdande myndigheter.

Arbetslivskriminalitet göder den organiserade brottsligheten och dränerar välfärden och trygghetssystemen på resurser. Regeringen har tillsatt en nationell delegation som bland annat ska öka kunskapen om arbetslivskriminalitetens omfattning och stödja de aktörer som arbetar för att stoppa den. Vidare ska regionala center mot arbetslivskriminalitet inrättas under 2022 och 2023. Dessa center innebär en intensifiering av det myndighetsgemensamma arbete som regeringen initierade redan 2017, och som har resulterat i att över 6 000 myndighetsgemensamma kontroller har genomförts. För att förbättra det myndighetsgemensamma arbetet ytterligare utvärderar regeringen också möjligheten till stärkt informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor.

Mäns våld mot kvinnor är ett allvarligt samhällsproblem som måste synliggöras och bekämpas. I regeringens arbete ingår insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck, sexuellt våld, prostitution och människohandel samt stöd och skydd till utsatta. Flera straffskärpningar har skett på området och ett förebyggande åtgärdsprogram har tagits fram.

Bryta segregationen

Arbete och egen försörjning skapar delaktighet i samhället. Det är genom arbete som välfärden byggs och i arbetsgemenskapen kan tilltron till andra människor, framtiden och samhället växa. Långtidsarbetslösheten behöver tryckas tillbaka, särskilt i områden med socioekonomiska utmaningar. Tiden till det första jobbet i Sverige behöver vara

så kort som möjligt. Framför allt behöver fler utrikes födda kvinnor komma i arbete. Samhället erbjuder stöd, bland annat i form av utbildning och arbetsmarknadspolitiska insatser. Men varje individ har också ett eget ansvar att göra sitt bästa för att komma i jobb, skaffa sig en långsiktig försörjning och delta i samhället.

Under det senaste decenniet har etableringsgraden för nyanlända successivt förbättrats. Regeringen arbetar för att införa etableringsjobb under första halvåret 2022 för att fler nyanlända och långtidsarbetslösa ska få ett jobb och etablera sig på arbetsmarknaden. För att främja införandet föreslår regeringen ett särskilt tillskott till Arbetsförmedlingen.

Regeringen vill införa en aktivitetsplikt för arbetslösa med försörjningsstöd. Den som är arbetsförmögen ska möta lika tydliga krav på aktivitet oavsett vilken form av stöd som personen får. En sådan signal är viktig. Syftet är att bryta isoleringen genom meningsfull heltidssysselsättning, kontakt med arbetsmarknaden och aktiviteter i samhällets regi som bidrar till förbättrad hälsa och underlättar integrationen. Dessutom kommer regeringen utreda ökade drivkrafter till arbete för personer med försörjningsstöd.

Regeringen arbetar långsiktigt, kunskapsbaserat och tvärsektoriellt för att bryta segregationen. Utöver åtgärder för att få fler i arbete, omfattar regeringens reformer på området bland annat förslag om att kommunerna aktivt ska erbjuda plats till barn som har behov av förskola för sin språkutveckling samt om att höja elevernas kunskapsresultat och öka likvärdigheten i skolan. Målsättningen är vidare att samhälls-servicen ska stärkas och boendesegregationen minskas i hela landet. Regeringen har även lämnat förslag som ökar incitamenten att dela föräldrapenningen mer lika även för föräldrar med låga inkomster. Det kan snabba på etableringen på arbetsmarknaden, framför allt för utrikes födda kvinnor.

Skapa jobb genom att driva på klimatomställningen

Sverige ligger långt fram i klimatomställningen, tack vare stora gröna investeringar och en tydlig politisk riktning. Koldioxidfri stålproduktion, nya batterifabriker och eldrivna tunga lastbilar skapar exportmöjligheter och tusentals nya arbetstillfällen i hela landet. Bara i Norrbottens län planeras gröna investeringar på upp till 700 miljarder kronor de kommande åren. Klimatomställningen bidrar även till att minska beroendet av att importera fossila bränslen, vilket gör Sverige säkrare. Men för att nå Parisavtalets mål om att begränsa den globala uppvärmningen till under 1,5 grad måste takten i omställningen öka. Sverige ska ta sin del av ansvaret för att få ned utsläppen och visa omvärlden hur en snabbare klimatomställning skapar jobb och exportmöjligheter.

Minska utsläppen och skydda värdefull natur

Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Därför har ett klimatpolitiskt ramverk införts med ett ambitiöst klimatmål, en klimatlag och ett fristående klimatpolitiskt råd. Målet innebär att Sveriges nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären ska vara noll senast 2045.

Sedan 2014 har budgeten för klimat- och miljöpolitik mer än fyrdubblats (se diagram 2.2). Ett av regeringens viktigaste initiativ på området är Klimatklivet, som ger stöd till lokala och regionala klimatinvesteringar. Fram till och med den 27 december 2021 har drygt 4 000 ansökningar för totalt 9 miljarder kronor med en samlad investeringsvolym på cirka 22 miljarder kronor beviljats inom Klimatklivet, som sammanlagt förväntas bidra med en årlig minskning av växthusgasutsläpp på 1,8 miljoner ton. Det motsvarar ca 4 procent av Sveriges totala utsläpp under 2020.

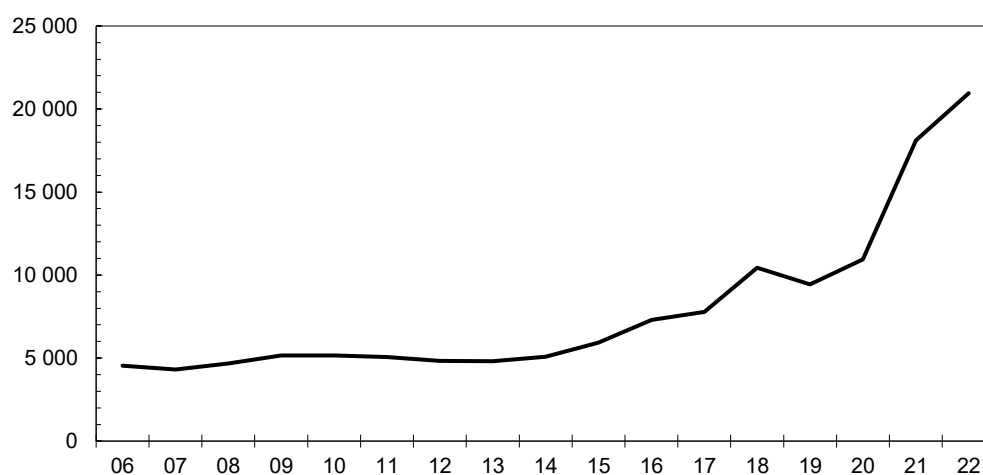
Regeringen arbetar också aktivt, nationellt och internationellt, med att minska den negativa påverkan på klimatet, miljön och den biologiska mångfalden som följer av plast- och kemikalieanvändning samt avfallshantering. Det pågående arbetet för att stärka omställningen till en cirkulär ekonomi möjliggör ökad resurseffektivitet, vilket bidrar till både miljö- och klimatomställning. Därutöver vidtar regeringen åtgärder för att formellt skydda värdefulla naturområden. Regeringen anser att skydd av värdefulla skogar ska göras i god samarbetsanda med skogsägarna. Frivilligt formellt skydd bör vara en grundläggande utgångspunkt och ett huvudsakligt arbetssätt för myndigheterna. Skogsägare ska få ekonomisk kompensation för skydd av värdefull natur som medför inskränkningar i ägande- och brukanderätten i den utsträckning som de har rätt till.

Sverige ska vara pådrivande i det förebyggande arbetet mot klimatförändringarnas påverkan på säkerheten globalt. En ambassadör för klimat och säkerhet ska därför tillsättas.

Diagram 2.2 Medel för klimat- och miljöpolitiken

Utfall 2006–2021, anslagna medel 2022

Miljoner kronor



Anm.: Inkl. propositionen Vårändringsbudget för 2022.

Källa: Egna beräkningar.

Gröna jobb och investeringar

Klimatomställningen innebär en grön industriell revolution, som kommer att skapa tusentals nya arbetstillfällen. Sveriges löntagare måste därför rustas med nya kunskaper och kompetenser. Regeringen gör historiska satsningar på kompetensutveckling och omställning mitt i yrkeslivet. Kunskapslyftet har inneburit en omfattande utbyggnad av utbildningsplatser i hela landet varav många platser är permanenta. Det görs även riktade satsningar på kompetensutveckling för att möjliggöra vidareutbildning och omställning som stödjer klimatomställningen. Regeringen genomför också ett omfattande omställningspaket i linje med partsöverenskommelsen om trygghet, omställning och anställningsskydd. I paketet ingår ett nytt offentligt omställningsstudiestöd som stärker möjligheten till studier och kompetensutveckling, en ny offentlig omställningsorganisation och möjligheten för arbetsgivare som finansierar omställnings- och kompetensstöd att få ersättning för det. För att stärka kompetensförsörjningen har regeringen också presenterat förslag för att utbildningsutbudet på gymnasial nivå bättre ska svara mot arbetsmarknadens behov, bland annat för att möta klimatomställningen.

Tillgång till kapital är avgörande för att stödja klimatomställningen. Regeringen arbetar brett för att säkra gröna investeringar och en hållbar finansmarknad, bland annat

genom statliga kreditgarantier för gröna investeringar och statliga gröna obligationer. Dessutom har hållbarhetskraven ökat för pensionsfonder och de statliga AP-fonderna.

Regeringen arbetar för att stödja projekt och investeringar som minskar utsläppen inom industrin. Redan 2018 lanserade regeringen Industriklivet i syfte att ge stöd till just sådana projekt. Sverige har som första land i världen avsatt medel för ett statligt stödsystem för infångning, avskiljning och lagring av koldioxid från förnybara källor.

Ny forskning behövs för att genomföra klimatomställningen. Regeringen har gjort omfattande satsningar på området, till exempel har de nationella forskningsprogrammen på klimat- och miljöområdet förstärkts. Regeringen fortsätter även satsningen på forskningsanläggningen European Spallation Source (ESS) i Lund och föreslår nu att ytterligare medel avsätts. Vidare vill regeringen möjliggöra ett utökat deltagande i viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse (IPCEI) för att snabba på den gröna och digitala omställningen till ett hållbart samhälle.

En trygg energiförsörjning för framtiden och mer hållbara transporter

Beroende av råvaror som gas, olja och kol från Ryssland samt högre priser på energi innebär säkerhetspolitiska sårbarheter och risker för den energiintensiva industrin. Tillgång till fossilfri el är vidare nödvändigt för en hållbar omställning inom industrin, transportsektorn och resten av samhället. Det förutsätter en fortsatt snabb utbyggnad av kostnadseffektiv, förnybar energi. Framtidens energiförsörjning kräver nya lösningar för att Sverige fortsatt ska ha ett robust elsystem, med en hög leveranssäkerhet och en låg miljöpåverkan, och el till konkurrenskraftiga priser. Regeringen har därför tagit fram en nationell strategi för elektrifiering som beslutades i februari 2022. Strategin ska bidra till en snabb, smart och samhällsekonomiskt effektiv elektrifiering. Bland annat behöver elnätets överföringskapacitet öka betydligt för en förbättrad elförsörjning, samtidigt som ledtider för investeringar i elnäten behöver kortas för att möta industrins behov. En fortsatt snabb utbyggnad av vindkraft förväntas de närmaste åren, och kommunernas incitament för att tillåta etablering av vindkraft ska stärkas.

Transportsektorn står för nästan en tredjedel av de fossila utsläppen i Sverige, men har goda förutsättningar att ställa om till fossilfrihet. Regeringen avser att presentera en ny nationell plan för transportinfrastrukturen för 2022–2033. Som en del av detta gör regeringen den största järnvägssatsningen i modern tid. För att öka takten i klimatomställningen föreslår regeringen också en förstärkning av miljökompensationen för godstransporter på järnväg, i syfte att stärka järnvägens konkurrenskraft.

Regeringen ökar även takten i arbetet med elektrifiering av transportsektorn. Laddinfrastrukturen byggs ut genom bland annat Klimatklivet, som har bidragit till finansieringen av 65 000 laddstolpar runt om i Sverige. Genom bonus–malus-systemet främjas bilar med lägre koldioxidutsläpp. Klimatpremier har införts för att ställa om de tunga fordonen. Elektrifieringen inom transportsektorn går snabbt, och försäljningen av antalet bilar som är berättigade till klimatbonus har ökat mer än vad som tidigare beräknats. För att bibehålla den höga omställningstakten föreslår regeringen att ytterligare medel skjuts till. För att minska utsläppen från arbetsresor har regeringen lämnat förslag om att dagens reseavdrag ska ersättas med en avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion, där en högre avståndsgräns föreslås gälla i utpekade storstadskommuner, medan avståndsgränsen är lägre utanför dessa områden.

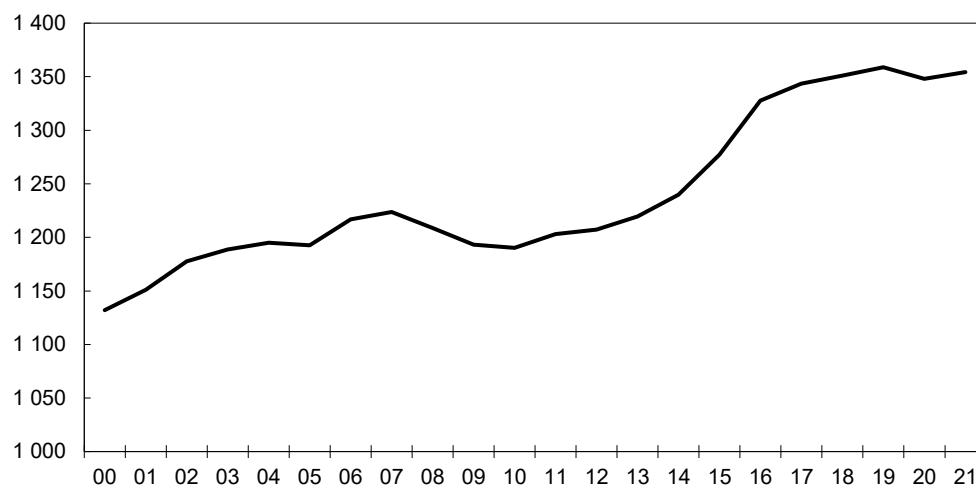
Ta tillbaka den demokratiska kontrollen över välfärden och säkerställa trygga försäkringar och pensioner

En stark välfärd är avgörande för ett jämlikt Sverige som håller ihop. Sverige ska ha vård, skola och omsorg av hög kvalitet i hela landet, och de gemensamma skattepengarna ska gå till det de är avsedda för. Alla som jobbar och bygger upp Sverige ska ha trygga försäkringar och pensioner.

Pandemin har tydliggjort allvarliga brister i välfärdssystemen. Underbemanning och fragmentering skapar revor i skyddsneten. Redan före pandemin har regeringen årligen skjutit till stora resurser för att stärka välfärdssektorn. Sedan 2014 har antalet medarbetare i välfärden ökat med över 100 000 personer (se diagram 2.3). Fler kolleger till välfärdens medarbetare behövs. Samtidigt ska arbetsmiljön och arbetsvillkoren förbättras.

Diagram 2.3 Antal anställda i välfärden

Tusental personer



Anm.: Uppgifterna bygger på antal anställda inom kommunsektorn, enligt nationalräkenskaperna, uppräknat med en skattning för antalet anställda i välfärden i privat sektor. Med kommunalt finansierad verksamhet avses här hela kommunsektorn, det vill säga både kommuner och regioner. Könsuppdelad statistik saknas.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Vård, skola och omsorg av hög kvalitet i hela landet

Behovet och betydelsen av en stark välfärd har framhävts av pandemin. För att stärka välfärden ytterligare har regeringen sett till att stora tillskott av medel tillförts kommuner och regioner genom generella statsbidrag. Regionerna får också extra medel för att stärka särskilt viktiga områden inom hälso- och sjukvården, bland annat för att korta väntetiderna, stödja utvecklingen av den nära vården i hela landet, förstärka arbetet med psykisk hälsa samt för att förbättra och utveckla cancervården och förlossningsvården. Regeringen möjliggör fler platser för verksamhetsförlagd utbildning så att lärosätena kan utbilda fler sjuksköterskor och stödjer vidareutbildningen av sjuksköterskor. Regeringen föreslår dessutom ytterligare tillskott för att öka kapaciteten i hälso- och sjukvården, bland annat genom att öka antalet vårdplatser, anställa fler i vården, till exempel sjuksköterskor, och förbättra arbetsmiljön. Därutöver genomförs flera insatser för att stärka krisberedskap och det civila försvaret i hälso- och sjukvården.

Välfärdskommissionen, som regeringen tillsatte 2019, har identifierat flera åtgärder för att stärka kommuners och regioners förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster av god kvalitet. Merparten av Välfärdskommissionens 29 förslag till åtgärder har genomförts eller påbörjats, bland annat en satsning på en gemensam digital infrastruktur för att den offentliga sektorn bättre ska kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter.

Alla barn, oavsett bostadsort eller föräldrarnas socioekonomiska förutsättningar, har rätt till en bra skolgång. Samhället har dock inte varit starkt nog att bryta med ojämlika förutsättningar och skolsegregation. Betydelsen av föräldrarnas utbildningsnivå och andra socioekonomiska förutsättningar för elevernas kunskapsresultat är fortsatt stor liksom spridningen i skolornas kunskapsresultat. Även kön har betydelse – pojkar har sämre skolresultat än flickor. Regeringen vill ändra detta och har gjort stora satsningar och reformer för att stärka kunskapsresultaten och öka likvärdigheten. Fler barn ska börja förskolan för att få bättre och mer jämlika förutsättningar för att lyckas i skolan. Antalet heltidstjänster i skolan har ökat med drygt 35 000 sedan läsåret 2014/15. Likvärdighetsbidraget har steg för steg byggts ut, och regeringen föreslår lagändringar för att skapa trygghet och studiero i alla skolor. För att ta tillbaka den demokratiska kontrollen över skolan har regeringen också presenterat förslag om bland annat tydligare och mer likvärdig resursfördelning till huvudmän, reglerade urvalsgrunder för förskoleklass, grundskola och grundsärskola samt tydligare villkor för nyetablering av fristående skolor.

Svensk äldreomsorg ska vara trygg och säker. Pandemin har synliggjort strukturella brister inom äldreomsorgen, vilket också Coronakommissionen har konstaterat (SOU 2020:80 s. 246). Enligt kommissionen var verksamheterna dåligt rustade, bland annat på grund av otillräckliga regelverk, organisatoriska brister, för låg bemanning och bristande medicinsk kompetens. Regeringen gör ambitiösa satsningar för att långsiktigt stärka förutsättningarna för äldreomsorgen. Regeringen genomför bland annat ett äldreomsorgslyft, för att medarbetare inom äldreomsorgen ska ha bättre möjligheter att vidareutbilda sig. Yrket undersköterska blir en skyddad yrkestitel, den som har hemtjänst ska erbjudas en fast omsorgskontakt och platserna på specialistundersköterskeutbildningen har utökats. Regeringen har också tillsatt en utredning som ska lämna förslag till en äldreomsorgslag, med målsättningen att få till stånd långsiktiga förutsättningar för äldreomsorgen och säkerställa tillgången till god hälso- och sjukvård och medicinsk kompetens.

Trygga försäkringar och pensioner

Samhället ska finnas där för den som drabbas av sjukdom eller arbetslöshet. De allmänna socialförsäkringarna är en central del i den svenska välfärdsmodellen som skapar trygghet och motverkar ekonomisk utsatthet. Regeringen arbetar för att stärka systemet. Lagändringar har genomförts för att öka möjligheterna att kunna återgå till ordinarie arbete för personer som har behov av en längre tids vård, behandling och rehabilitering. Åtgärder har också vidtagits för att skapa bättre möjligheter för den som kan att arbeta deltid under sin sjukskrivning. Skyddet vid sjukdom har förstärkts för behovsanställda och äldre. Dessutom har taket i sjukpenningen höjts med 25 procent. För personer med sjuk- och aktivitetsersättning har bostadstillägget och garantinivån höjts. Skattereduktionen har förstärkts för personer med sjuk- och aktivitetsersättning i syfte att ta bort skillnaden i beskattning av sådan ersättning och arbetsinkomster.

Den som blir av med jobbet ska ha ekonomisk trygghet under omställning till ett nytt arbete. Fler behöver omfattas av den trygghet som a-kassan ger. För att uppmuntra till medlemsanslutning har regeringen föreslagit en skattelättnad på 25 procent av avgiften till arbetslöshetskassorna från och med den 1 juli 2022.

Regeringen vill fortsätta att stärka pensionärens ekonomi. Under mandatperioden har bland annat garantipensionen höjts och bostadstillägget förstärkts. Regeringen har även lämnat förslag om att reformera premiepensionssystemet. För personer som arbetat ett långt yrkesliv, men med låg lön, infördes ett inkomstpensionstillägg 2021. Regeringen arbetar också för en trygghetspension så att den som är utsliten eller blir

sjuk nära pensionsåldern inte ska behöva tvingas ta ut sin ålderspension i förtid. Genom regeringens skattesänkningar för pensionärer kommer skillnaden i beskattning av pension och löneinkomst att vara borta 2023. För att möjliggöra en generell höjning av pensionsnivåerna vill regeringen dessutom höja avgiftsinbetalningarna till pensionsystemet. Målsättningen är att den som går i pension sammanlagt ska få minst 70 procent av sin slutlön i allmän pension och tjänstepension.

Regeringen vill fortsätta förbättra ekonomin för pensionärer med låg allmän pension. Därför föreslås en reform som innebär att omkring en halv miljon pensionärer får 1 000 kronor mer i plånboken varje månad. Totalt kommer drygt en miljon pensionärer få förstärkt ekonomi från och med augusti 2022. Det handlar ytterst om respekt för dem som varit med och byggt vårt land.

Skattepengar ska gå till det de är avsedda för

Det ska vara ordning och reda i välfärdssystemen. Den som har rätt till ersättning ska få det, men inte en krona ska gå till den som fuskar. Regeringen genomför därför en offensiv mot fusk och välfärdsbrott. Det handlar om att motverka felaktiga utbetalningar, skattebrott, bidragsbrott, arbetslivskriminalitet, penningtvätt och finansiering av terrorism.

Regeringen inrättar Utbetalningsmyndigheten, som ska arbeta med systemövergripande kontroll av utbetalningar från välfärdssystemen. Detta gör att arbetet mot brottslighet och felaktiga utbetalningar i välfärden kan bedrivas mer systematiskt och effektivt än tidigare. Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten har tillförts resurser för att förebygga, kontrollera och följa upp felaktiga utbetalningar och fusk med välfärdsmedel. Regeringen har dessutom föreslagit och genomfört flera lagskärpningar, bland annat för att stärka kvaliteten i folkbokföringen. Därtill har regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att lämna förslag om hur förmågan att förebygga och bekämpa bidragsbrott mot de utbetalande myndigheterna kan stärkas. Regeringen har också tillsatt en utredning som bland annat ska lämna förslag om hur ett särskilt straffrättsligt skydd kan införas för statliga stöd till företag och andra juridiska personer.

Vidtagna åtgärder med anledning av pandemin

Spridningen av covid-19 har inneburit en stor påfrestning och samhället har satts på prov. Sedan regeringen den 1 februari 2020 klassade covid-19 som en samhällsfarlig sjukdom har hela Sverige kraftsamlat. En ansvarsfull finanspolitik innebar att Sverige hade resurser att möta pandemin. Under förra mandatperioden investerades 35 miljarder kronor i välfärden samtidigt som statsskulden betalades av. Det gjorde att Sverige mötte krisen med 100 000 fler medarbetare i välfärden jämfört med 2014 och den lägsta statsskulden som andel av BNP sedan 1977.

Regeringen och riksdagen har vidtagit ett stort antal åtgärder för att hantera pandemin och dess konsekvenser. Totalt har nästan 600 miljarder kronor skjutits till för att bland annat värna människors liv, hälsa och möjlighet att försörja sig (se tabell 2.2). Stödåtgärderna har inneburit att konkurser kunnat förhindras, sysselsättningen har hållits uppe, och nedskärningar i välfärden kunnat undvikas. Detta är en skillnad jämfört med tidigare kriser, då sysselsättningen i välfärden har minskat. Regeringen föreslår också att ytterligare resurser tillförs för att pandemin och dess konsekvenser fortsatt ska kunna hanteras.

Tabell 2.2 Vidtagna åtgärder sedan pandemins utbrott

Miljarder kronor

	2020	2021 varav BP21	2021 varav ÄB	2022 varav BP21	2022 varav beslutad budget	2022 varav ÄB	Totalt 2020–2022
Mer resurser till välfärden och minskad smittspridning							
Generella statsbidrag till kommuner och regioner	21	10	13	5	3	13	64
Kompensation för merkostnader inom vård och omsorg	10		11				21
Uppskjuten vård och vård mot covid-19		4	2	4	2		12
Testning och smittspårning m.m.	8	2	18		2	8	38
Snabb och säker vaccinering			11		6	4	20
Tryggare äldreomsorg		4		4			8
Karensavdrag, sjukintyg, riskgrupper och smittbärrpenning m.m.	7	1	4		0	2	13
Övriga tillskott till vård, skola och omsorg m.m.	1	4	1	4	9	0	19
Krisstöd för att rädda svenska jobb och företag							
Korttidspermittering	35		8			2	45
Sänkta arbetsgivar- och egenavgifter, brutto	33						33
Omställningsstöd, omsättningsstöd m.m.	6	4	12			4	26
Sjuklöneansvar, hyresstöd m.m.	16	4	12			13	44
Idrott, kultur, mediestöd	5	2	5	1	2	3	17
Trygghet och omställning för den som blivit arbetslös							
Förstärkt a-kassa	5	6	1	5			17
Aktiv arbetsmarknadspolitik och fler utbildningsplatser	7	8	6	7	5	0	34
Övriga åtgärder för trygghet och omställning	1	0	1	0			2
Reformer för att ta Sverige framåt							
Klimatomställningen ska gå snabbare	3	9	2	4	8		26
Fler ska komma i arbete		24	3	21	8		56
Hela landet ska växa		5	0	5	5	8	23
Sverige ska vara ett tryggt land för alla		3	0	4	4		12
Förstärkning av hushållens ekonomi		11		13	14		38
Övriga åtgärder	4	5	5	8	7	2	30
Totalt	161	105	114	85	75	58	599

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

Källa: Egna beräkningar.

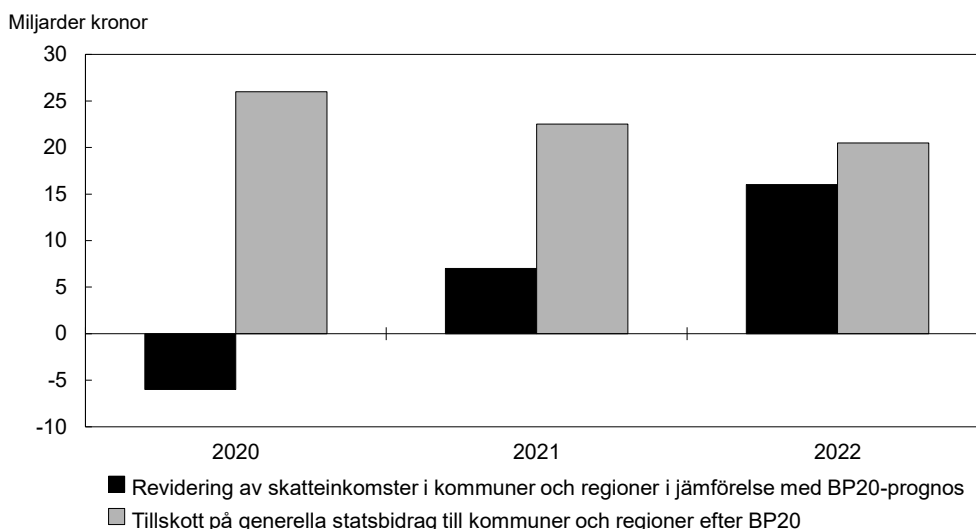
Åtgärder för att skydda liv och hälsa

En fungerande hälso- och sjukvård är grundläggande för att skydda människors liv och hälsa, och för att skapa trygghet. Därför har betydande medel tillförts kommuner och regioner för de merkostnader som pandemin har medfört, men också för att stödja regionernas hantering av den uppskjutna vården. Tillskotten inkluderar stora resurser till regionerna för att möjliggöra en storskalig testning och smittspårning samt för att genomföra den största vaccinationskampanjen i Sveriges historia. Den 7 april 2022 hade cirka 85 procent av Sveriges befolkning som är 12 år eller äldre fått två doser och 63 procent av befolkningen som är 18 år och äldre fått tre doser. Regeringen föreslår nu att ytterligare medel tillförs för att säkerställa att alla, vid behov, ska kunna få en fjärde dos.

Medel har också avsatts för att stärka äldreomsorgen och höja personalens kompetens. I takt med pandemins utbredning har tillfälliga förändringar i socialförsäkringen gjorts. Det handlar bland annat om ersättning för karensavdrag för att begränsa smittspridningen, riskgruppsersättning för att skydda riskgrupper och uppskjutet krav på läkarintyg för att minska belastningen på vården.

Sammantaget har de generella statsbidragen till kommunsektorn höjts betydligt mer än skatteintäkterna har minskat jämfört med prognosen före pandemin. Det har varit viktigt för regeringen att ta höjd för att värna välfärden och dämpa det ekonomiska fallet (se diagram 2.4).

Diagram 2.4 Skatterevidering och tillskott av generella statsbidrag sedan budgetpropositionen för 2020



Anm.: I diagrammet jämförs prognoserna för 2020, 2021 och 2022 års kommunala skatteinkomster i budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1) med det utfall för 2020 och den prognos för 2021 och 2022 som redovisas i denna proposition. Staplarna motsvarar således hur mycket prognoserna för kommunala skatteinkomster som gjordes före pandemin har reviderats. Staplarna visar även regeringens tillskott av generella statsbidrag till kommunsektorn sedan budgetpropositionen för 2020. Staplarna inkluderar inte riksdagsinitiativet på 2,5 miljarder kronor 2020 eftersom det inte var regeringens initiativ.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Åtgärder för att skydda jobb och inkomster

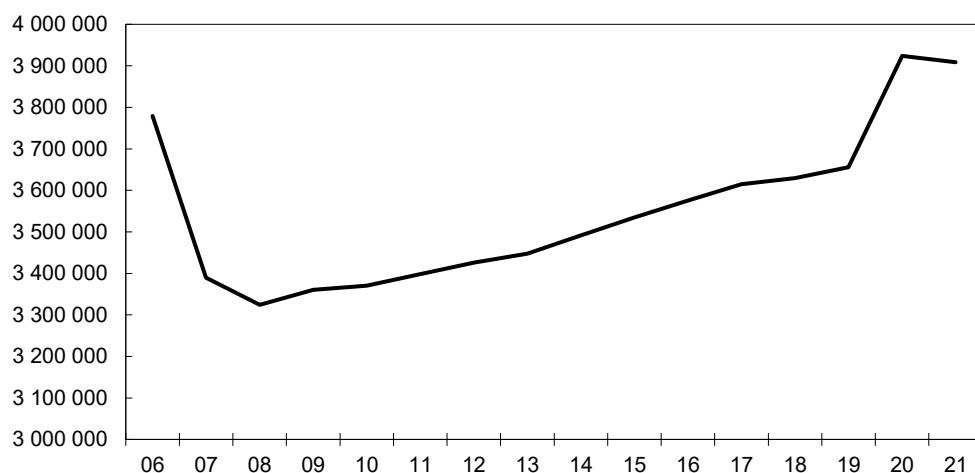
Restriktioner till följd av pandemin, och de beteendeförändringar de gav upphov till, resulterade i en kraftig nedgång i ekonomin. Det har funnits ett stort behov av att mildra de ekonomiska konsekvenserna och rädda svenska jobb och företag.

Finanspolitiken har spelat en större roll än i tidigare kriser. Utan regeringens insatser hade företag och löntagare behövt bära en större del av kostnaden för nedstängningarna genom konkurser och arbetslöshet. I Coronakommissionens slutbetänkande konstateras att regeringens snabba och kraftfulla åtgärder har bidragit till att dämpa fallet i ekonomin och påskynda den ekonomiska återhämtningen (SOU 2022:10 s. 595).

Krisåtgärderna har gjort skillnad, men i en kraftig och snabb ekonomisk nedgång är det oundvikligt att människor blir arbetslösa. Regeringen har därför gjort tillfälliga förändringar i arbetslöshetsförsäkringen, både för att den ska omfatta fler löntagare och för att ge medlemmarna större ekonomiskt stöd vid arbetslöshet. Sedan pandemins början har drygt 250 000 fler blivit medlemmar i a-kassan (se diagram 2.5).

Diagram 2.5 Medlemsantal i arbetslöshetskassorna

Antal personer



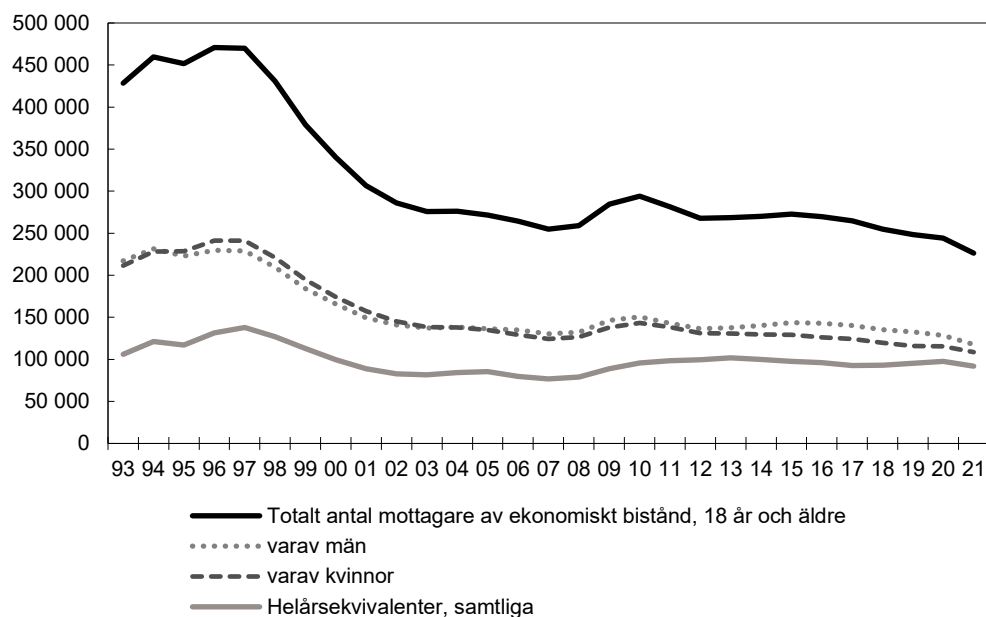
Anm.: Antalet för respektive år avser december månad.

Källa: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Förstärkningen av arbetslöshetsersättningen och stödet vid korttidsarbete har varit viktigt för att hålla upp hushållens konsumtion. Regeringen har vidtagit åtgärder för att skydda jobb och stärka inkomsttryggheten för dem som blivit av med jobbet. Under 2020 och 2021 minskade också antalet mottagare av ekonomiskt bistånd (se diagram 2.6).

Diagram 2.6 Mottagare av ekonomiskt bistånd 18 år och äldre

Antal personer



Anm.: En helårsekvivalent motsvarar en person som under ett helt år mottagit ekonomiskt bistånd. Om två personer vardera mottagit ekonomiskt stöd under ett halvår räknas det som en helårsekvivalent, men som två mottagare. Antal biståndsmottagare 2021 är preliminära uppgifter.

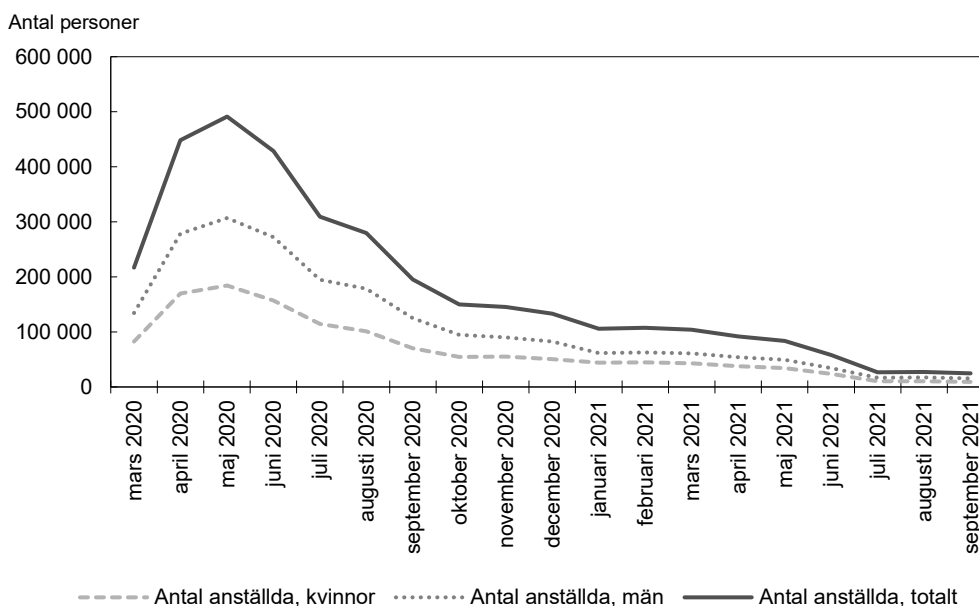
Källor: Statistiska centralbyrån och Socialstyrelsen.

Regeringen har också förstärkt sjukförsäkringen och ökat möjligheterna till omställning. Kunskapslyftet har också förstärkts under pandemin, med fler utbildningsplatser som bättre möter samhällets behov, vilket gett grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden förbättrade möjligheter att utbilda sig för att få jobb. För att stötta människor som hamnat i en utsatt situation har bostadsbidraget

för barnfamiljer höjts tillfälligt och civilsamhället fått ökade resurser. Medel har även tillförts organisationer som arbetar med våldsutsatta kvinnor, barn och hbtqi-personer och organisationer som arbetar mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.

Stödåtgärderna har bidragit till att hålla uppe sysselsättningen. Sysselsättningsgraden i Sverige minskade under inledningen av pandemin, men har därefter stigit igen, och är i dag högre än 2014 och bland de högsta inom EU. Systemet med korttidsarbete har varit av avgörande betydelse för att rädda jobb. Totalt beviljades ca 600 000 individer korttidspermittering under krisen (se diagram 2.7).

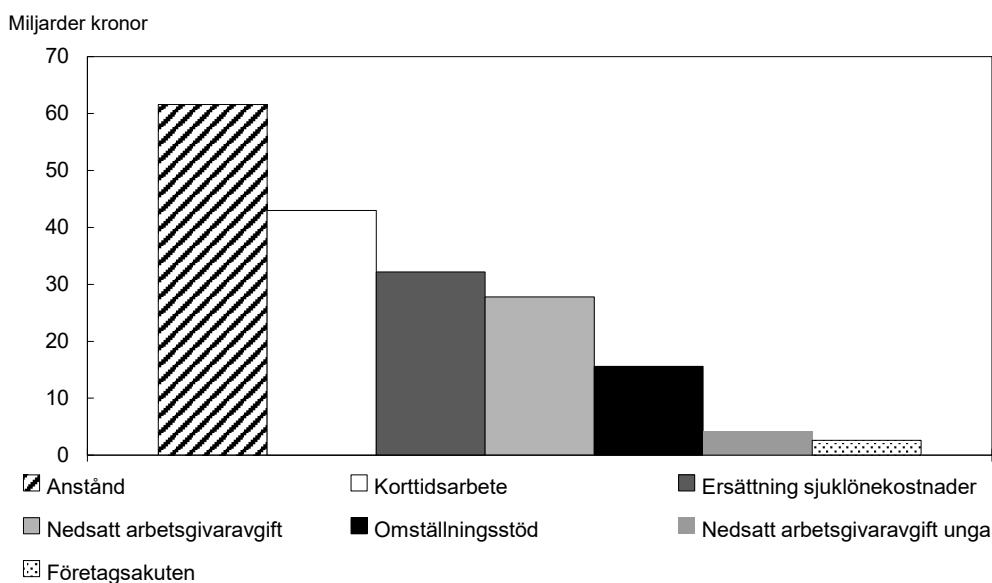
Diagram 2.7 Antal anställda som beviljats korttidspermittering



Anm.: Data är från 2022-03-29. Siffrorna är preliminära och kan komma att ändras.

Källa: Tillväxtverket.

Företag som har drabbats ekonomiskt har fått olika typer av stöd i syfte att övervintra krisen och undvika uppsägningar (se diagram 2.8). Åtgärderna har syftat till att minska kostnaderna, stärka likviditeten och förbättra finansieringsmöjligheterna. Medlen har huvudsakligen fördelats utifrån hur allvarligt företagen har drabbats ekonomiskt, men vissa stöd har riktats till specifika sektorer, som medier, kultur, idrott, kollektivtrafik, järnväg samt flyg- och sjöfart. Företag har även fått ersättning för höga sjuklönekostnader. För att underlätta företagens möjligheter att finansiera exportaffärer har Exportkreditnämndens kreditgarantiram för exportkrediter samt Svensk exportkredits låneram i Riksgäldskontoret höjts. Tillfälliga och tidigarelagda skattesänkningar för jobb och företag har också genomförts. Till exempel har kostnaden för att anställa sänkts genom tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifter bland annat för 19–23-åringar. Sänkningen för 19–23-åringar har varit särskilt betydelsefull för företag inom branscher som anställer många unga, och som påverkats av restriktioner samt beteendeförändringar till följd av pandemin, till exempel hotell- och restaurangbranschen.

Diagram 2.8 Utbetalningar till vissa stöd samt beviljade anstånd och utställda garantier

Anm.: Anstånd innebär att näringsidkare kan skjuta upp betalningar av avdragen skatt, arbetsgivaravgifter och moms och är därmed en likviditetshöjande åtgärd. Ersättning för sjuklönekostnader avser full kompensation för april–juli 2020 och därefter ersätts sjuklönekostnader som kan antas vara utöver det normala. Den tillfälliga generella nedsättningen av arbetsgivaravgifterna gällde mars–juni 2020. Nedsättningen innebar att arbetsgivaren betalade 10,21 procent i arbetsgivaravgift i stället för 31,42 procent för upp till 30 anställda per företag och upp till en lönesumma om 25 000 kronor per anställd och månad. Den tillfälliga nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för unga avser personer 19–23 år och gäller 1 januari 2020–31 mars 2023. Nedsättningen innebar att arbetsgivaren betalar 19,73 procent i stället för 31,42 procent i arbetsgivaravgifter på ersättningar upp till 25 000 kronor per månad. Den 1 juni–31 augusti 2021 gällde en förstärkning av nedsättningen till 10,21 procent. Företagsakuten var ett garantiprogram där Riksgälden ställde ut kreditgarantier till i första hand små och medelstora bolag som drabbats ekonomiskt av pandemin. Alla uppgifter är per den 31 december 2021.

Källor: Skatteverket, Tillväxtverket, Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Pandemin går in i en ny fas

Sedan den 1 april 2022 klassificeras covid-19 inte längre som en samhällsfarlig sjukdom. Pandemin går således in i en ny fas, men det är fortsatt viktigt att följa smittspridningen, få fler att vaccinera sig och stärka hälso- och sjukvården. Samtidigt ställs Sverige inför nya utmaningar. Det osäkra läget understryker behovet av en fortsatt god beredskap.

2.2 Fördelningseffekter

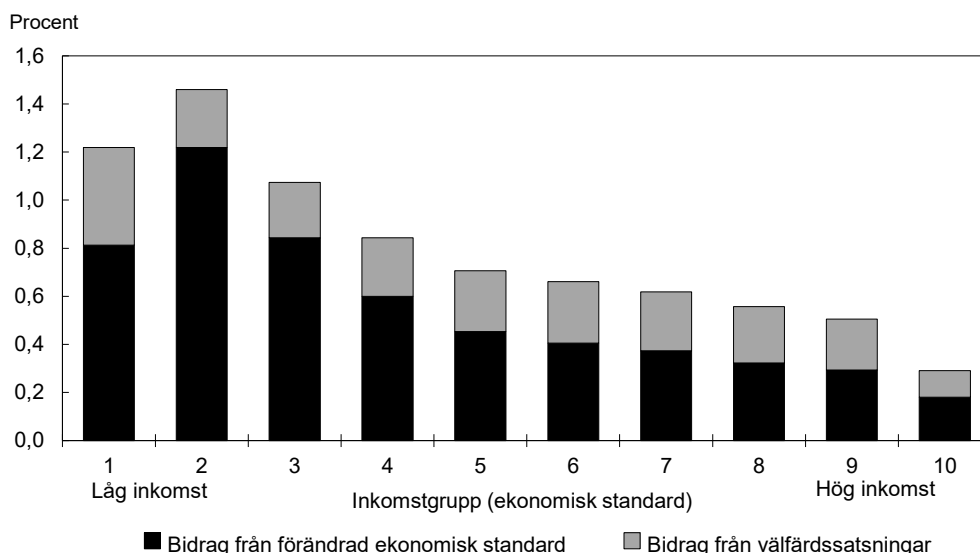
Effekter på inkomstfördelningen

Fördelningsspolitiken bidrar till att tillväxt och välfärd kommer alla till del genom hela livet, så att livschanser och levnadsvillkor utjämnas. En del av utjämnningen sker via skatter och transfereringar, som direkt påverkar den ekonomiska standarden. En annan, mer omfattande del, är den utjämnning som sker genom offentligt finansierade välfärdstjänster som vård, skola och omsorg. I riktlinjekapitlet används ett utökat inkomstbegrepp, som utöver ekonomisk standard även tar hänsyn till välfärdstjänster, för att bedöma politikens påverkan på inkomstfördelningen. Det ger en mer komplett bild av politikens effekter. Samtidigt är den utjämnning av livschanser som sker genom välfärdstjänster, inte minst utbildning, svår att mäta och av en vidare betydelse än vad som framgår av de ekonomiska beräkningar som görs i denna proposition.

De reformer i propositioner om ändringar i statens budget som presenterats sedan budgetpropositionen för 2022 samt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2022 som bedöms ha en direkt inverkan på individernas ekonomiska standard och som är beräkningsbara är förslagen om garantitillägg till pensionärer, höjt bostadsbidrag för barnfamiljer samt elpriskompensation. Till detta kommer förslag om

förstärkning av resurser till välfärdstjänster. Reformerna har olika fördelningsprofil, men sammantaget ökar den utökade inkomsten till följd av reformerna mest i inkomstgrupper med lägst ekonomisk standard. I inkomstgruppen med högst ekonomisk standard ökar inte den utökade inkomsten lika mycket som i övriga inkomstgrupper. Det är främst förslaget om garantitillägg till pensionärer som bidrar till den utjämnande fördelningsprofilen (se diagram 2.9).

Diagram 2.9 Genomsnittlig förändring av utökad inkomst i olika inkomstgrupper



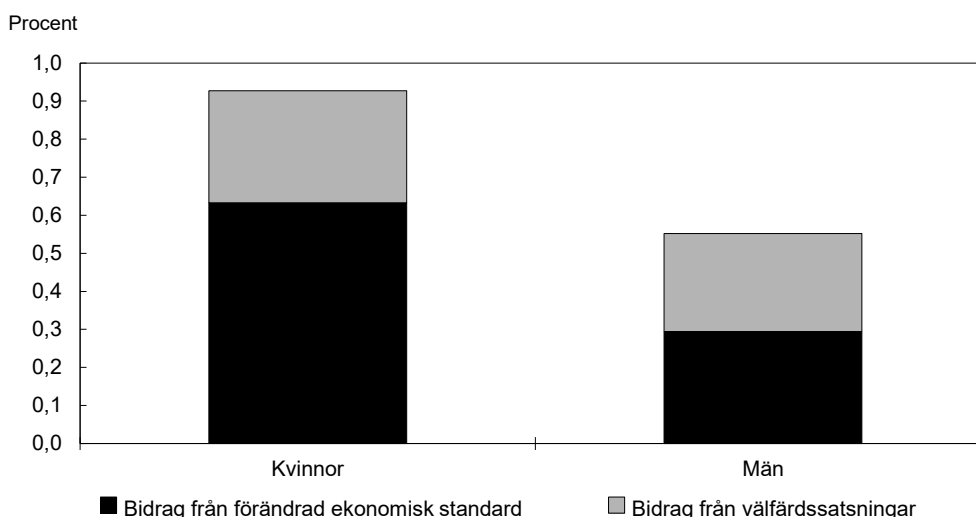
Anm.: Hela befolkningen har delats in i tio olika inkomstgrupper efter ekonomisk standard. Beräkningarna inkluderar effekter 2022 av åtgärder i propositioner om ändringar i statens budget sedan budgetpropositionen för 2022 och förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2022. Effekterna beräknas i förhållande till gällande regler (för ekonomisk standard) och senast beslutade anslagsnivå (för välfärdstjänster). Hur regeringens reformer påverkar kvinnors och mäns utökade individuella inkomst redovisas i diagram 2.10.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Effekter på ekonomisk jämställdhet

Sverige är i dag ett av världens mest jämställda länder, även om mycket återstår innan jämställdhet är uppnådd. Den ekonomiska politiken ska utformas så att den bidrar till jämställdhet mellan kvinnor och män.

Sammantaget bedöms reformerna i propositioner om ändringar i statens budget som presenterats sedan budgetpropositionen för 2022 samt i propositionen Vårändringsbudget för 2022 tillfälla kvinnor i större utsträckning än män. Den utökade individuella inkomsten, som består av individuell disponibel inkomst och välfärdstjänster, beräknas öka med 0,9 procent för kvinnor och med 0,6 procent för män till följd av de föreslagna reformerna. Både reformerna som påverkar den individuella disponibla inkomsten och satsningarna på välfärdstjänster ökar den utökade individuella inkomsten mer för kvinnor än för män, vilket får till följd att reformerna bidrar till att öka den ekonomiska jämställdheten (se diagram 2.10).

Diagram 2.10 Genomsnittlig förändring av kvinnors och mäns utökade individuella inkomster

Anm.: Statistiken avser åldersgruppen 20 år och äldre. Beräkningarna inkluderar effekter 2022 av åtgärder i propositioner om ändringar i statens budget sedan budgetpropositionen för 2022 och förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2022. Bidrag från förändrad ekonomisk standard och bidrag från satsningar på välfärdstjänster avser förändringen i ekonomisk standard respektive satsningar på välfärdstjänster som andel av den utökade inkomsten före reformerna.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

2.3 Utsikter för svensk ekonomi

Fortsatt tillväxt i världsekonomin

Världsekonomin växte snabbt 2021, främst till följd av omfattande vaccinering, som möjliggjorde lättade restriktioner, och av en expansiv ekonomisk politik. I både euroområdet och USA har BNP uppnått en högre nivå än före pandemin. Under slutet av 2021 och inledningen av 2022 gick tillväxten in i en lugnare fas, när smittspridningen återigen ökade. Effekterna av denna smittspridningsvåg blev dock förhållandevis kortvariga. Tillväxten i omvärlden bedöms dämpas 2022 efter den snabba återhämtningen 2021. BNP i länder som är viktiga för svensk export bedöms växa ungefär i linje med ett historiskt genomsnitt för 2000–2021. Hushållen har fortsatt ett högt sparande, vilket möjliggör ökad konsumtion, inte minst av tjänster, när restriktioner har lyfts. Hushållens köpkraft antas dock dämpas något till följd av hög inflation. Därtill antas de ekonomiska effekterna av Rysslands invasion av Ukraina dämpa tillväxten. I takt med att resursutnyttjandet i ekonomin ökar bedöms tillväxten i den globala ekonomin sakta in ytterligare 2023. Osäkerheterna är dock mycket stora, och nära sammankopplade med hur Rysslands invasion av Ukraina och dess följder utvecklas.

Effekterna av Rysslands invasion av Ukraina väntas framför allt dämpa tillväxtutsikterna i Europa. Det beror på att rysk gas utgör en betydande andel av Europas totala energianvändning. Många länder, framför allt i Östeuropa, har därtill en relativt omfattande handel med Ryssland. Den ekonomiska utvecklingen bedöms påverkas främst genom ökade kostnader för el, drivmedel och livsmedel. Ryssland och Ukraina producerar en fjärdedel av världens vete. Ukraina är också en stor majs-exportör och Ryssland exporterar mycket stora mängder gödningsmedel. Även en ökad oro på de finansiella marknaderna väntas dämpa konsumtions- och investeringsviljan i Europa. Störningar i produktionskedjor till följd av sanktioner och bojkott samt störningar i transportsektorn väntas också dämpa tillväxten. Effekterna antas delvis motverkas av en mer expansiv finanspolitik i euroområdet än i tidigare bedömningar, bland annat till följd av ett ökat flyktingmottagande från Ukraina och ökade försvarsutgifter.

Även i USA och Kina bedöms tillväxten dämpas framöver. I USA, där inflationen är särskilt hög, bidrar en penningpolitisk åtstramning och en ansträngd arbetsmarknad till att dämpa den ekonomiska utvecklingen. I USA väntas också finanspolitiken bli mindre stödjande framöver efter att ha varit kraftigt expansiv under pandemin. I Kina väntas tillväxten växla ned 2022 till följd av en sämre utveckling av fastighetssektorn, lägre efterfrågan från omvärlden samt en ökad smittspridning med restriktioner och beteendeförändringar som följd under första delen av året.

Inflationen har stigit tydligt i både euroområdet och USA. I euroområdet är det framför allt energipriserna som har stigit, men även livsmedelspriserna har ökat. I USA började inflationen stiga tidigare och prisuppgången har också varit bredare än i euroområdet. Inflationsförväntningarna har stigit både i euroområdet och i USA, men de långsiktiga inflationsförväntningarna är fortsatt förankrade kring inflationsmålen. Den globala inflationen väntas dämpas 2023, främst till följd av att energipriserna inte väntas öka 2023. Inflationen dämpas även av att penningpolitiken väntas bli mindre expansiv jämfört med 2022.

Tillväxten fortsätter i svensk ekonomi

Svensk ekonomi har klarat sig väl genom pandemin. Tillväxten tilltog under andra halvåret 2021 och BNP är nu över den nivå som förutspåddes före pandemin. BNP växte med nära 5 procent 2021 (se tabell 2.3). Tillväxten bromsade dock in i slutet av 2021 och inledningen av 2022 till följd av beteendeförändringar med anledning av ökad smittspridning och restriktioner. Även sjukfrånvaron var hög, vilket innebar sämre ekonomiska förutsättningar och möjligheter för konsumtion.

Tillverkningsindustrin påverkades fortsatt av leveransproblem och utbudsstörningar, vilket även väntas återspeglas i en svag industriproduktion och dämpad export under inledningen av 2022.

Svensk ekonomi påverkas även av Rysslands invasion av Ukraina, men effekterna är mycket osäkra och bedöms vara mindre än för många andra europeiska länder. Invasionen förväntas leda till höga energi- och livsmedelspriser, störningar i de globala värdekedjorna och stor finansiell osäkerhet som bedöms dämpa både konsumtions- och investeringsviljan. Störningar i produktionen och leveranser av dessa varor antas leda till högre importpriser och i förlängningen högre livsmedelspriser i Sverige. Energikonsumtionen i Sverige är mindre beroende av rysk gas än i andra europeiska länder, men svenska energipriser påverkas ändå i stor utsträckning genom den europeiska marknaden. De stigande energipriserna och livsmedelspriserna väntas hålla tillbaka hushållens konsumtion. Sveriges direkta handel med Ryssland och Ukraina är liten, men en lägre tillväxt i framför allt Europa påverkar även den svenska utrikeshandeln.

Finanspolitiken bidrar till att upprätthålla offentlig konsumtion och offentliga investeringar, och därmed den svenska BNP-tillväxten. Tillväxten bedöms tillta under andra och tredje kvartalet 2022 jämfört med det första kvartalet, men den höga tillväxttakten under återhämtningsfasen bedöms vara förbi och svensk ekonomi väntas gå in i en lugnare tillväxtfas. Bedömningen stöds av framåtblickande indikatorer, som barometerindikatorn och inköpschefsindex. Tillväxttakten 2023 bedöms dämpas ytterligare.

Hushållens konsumtion bedöms ha utvecklats jämförelsevis svagt under inledningen av 2022 till följd av hög smittspridning samt att hushållens köpkraft påverkats negativt av de höga energipriserna. Produktionsdata visar att även om den totala tjänsteproduktionen har ökat sedan andra halvåret 2021, och befinner sig över nivån före pandemin, återstår viss återhämtning inom de hårdast drabbade branscherna. Framöver väntas hushållen konsumera mer tjänster i takt med att beteenden

normaliseras efter att restriktionerna lyfts. Priserna på främst drivmedel och el väntas vara på fortsatt höga nivåer, men sjunka under andra kvartalet 2022. Den höga inflationen medför att hushållens köpkraft dämpas. Regeringen har föreslagit stöd för att kompensera hushållen för höga energipriser. Ett uppdämt konsumtionsbehov, högt sparande och en gynnsam utveckling på arbetsmarknaden talar ändå för en jämförelsevis snabb tillväxttakt av hushållens konsumtion under 2022. Under 2023 väntas tillväxttakten dämpas något, men den är fortsatt starkare än ett historiskt genomsnitt.

Den offentliga konsumtionen bedöms fortsatt utvecklas starkt, delvis till följd av statens ökade utgifter med anledning av ökad migration. Under 2021 skedde en snabb återhämtning efter den svaga utvecklingen 2020, bland annat till följd av utökade utgifter för vaccinationer mot covid-19. Ett återupptagande av offentlig verksamhet som prioriterades ned under pandemin, samt ett ökat flyktingmottagande, väntas bidra till att antalet arbetade timmar, sysselsättningen och konsumtionsutgifterna fortsätter att öka i den offentliga sektorn under 2022. Den starka konsumtionsutvecklingen möjliggörs bland annat av en fortsatt stark utveckling av inkomsterna i kommunsektorn. Eftersom endast beslutade och aviserade förändringar av skatteregler och statens utgifter beaktas i regeringens prognoser, antas de offentliga konsumtionsutgifterna minska 2023.

Ett högt kapacitetsutnyttjande inom industrin efter en hög tillväxt 2021 pekar på ett fortsatt investeringsbehov framöver. Därtill väntas offentliga investeringar utvecklas starkt, samtidigt som det sker allt fler initiativ inom industrin för att ställa om till en cirkulär och fossilfri ekonomi. Antalet påbörjade bostäder och beviljade bygglov indikerar en hög byggtakt även 2022, och bostadsinvesteringarna väntas stabiliseras på en hög nivå innan de sjunker något 2023. Ökad oro på finansiella marknader, stigande marknadsräntor och högre inflation dämpar dock investeringsviljan något. Sammantaget bedöms investeringarna fortsätta växa ungefär i takt med ett historiskt genomsnitt under 2022, men tillväxten dämpas under 2023 när efterfrågan mattas av.

Exporten bedöms ha utvecklats svagt under inledningen av 2022, bland annat till följd av fortsatta utbudstörningar. Ett begränsat utbud av till exempel frakttjänster och halvledare har medfört att det inte varit fullt möjligt att möta den höga efterfrågan. Detta märks bland annat på de långa leveranstiderna. Efterfrågan i omvärlden bedöms vara fortsatt hög 2022, trots den stora geopolitiska oron som Rysslands invasion av Ukraina innebär. Under 2023 väntas exporttillväxten dämpas ytterligare när tillväxten går in i en lugnare fas i de länder som är viktiga för svensk export. Sammantaget innebär detta att både exporten och importen bedöms fortsätta växa i relativt snabb takt 2022, för att sedan dämpas 2023. Nettoexporten väntas bli något negativ 2022, men svagt positiv 2023.

Läget på arbetsmarknaden förbättrades andra halvåret 2021. Sysselsättningsgraden ökade bland både kvinnor och män. Såväl sysselsättningsgrad som arbetskraftsdeltagande är nu på högre nivåer än före pandemin. Arbetslösheten minskade också påtagligt. Även antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen har minskat tydligt, men antalet långtidsarbetslösa är kvar på höga nivåer. Utvecklingen på arbetsmarknaden under inledningen av 2022 har varit fortsatt positiv, med stark sysselsättningsstillväxt och minskande arbetslöshet.

Framåtblickande indikatorer pekar på en fortsatt hög efterfrågan på arbetskraft. Enligt Konjunkturbarometern är företagens anställningsplaner på höga nivåer inom samtliga branscher. Vidare ökade antalet nyanmällda lediga platser vid Arbetsförmedlingen under 2021, och är kvar på höga nivåer, samtidigt som antalet varsel om uppsägning och antalet konkurser är på låga nivåer. Under 2022 och 2023 väntas sysselsättningsgraden öka ytterligare. I takt med att sysselsättningsgraden ökar

fortsätter arbetslösheten att sjunka. Även arbetskraftsdeltagandet väntas fortsätta vara på historiskt höga nivåer både 2022 och 2023.

Resursutnyttjandet i svensk ekonomi, mätt med BNP-gapet, det vill säga BNP:s avvikelser från den BNP-nivå som är förenlig med ekonomisk balans, bedöms vara i det närmaste balanserat 2022 och 2023. Efterverkningarna av Rysslands invasion av Ukraina bedöms dämpa den ekonomiska aktiviteten och därmed även resursutnyttjandet i ekonomin. Inflationen, mätt med konsumentprisindex med fast bostadsränta (KPIF), ökade jämförelsevis snabbt under 2021. Energipriserna ökade tydligt under i synnerhet det andra halvåret 2021 och gav ett stort bidrag till inflationen. Inflationen väntas bli än högre 2022. Effekterna av Rysslands invasion av Ukraina och tillhörande sanktioner från omvärlden har drivit på energipriserna ytterligare, liksom priset på andra råvaror såsom vete och majs. Utöver detta väntas även globala utbudstörningar och en svag krona driva upp inflationen. Detta bedöms sammantaget resultera i en inflation, mätt med KPIF, som uppgår till 4,6 procent 2022. Under 2023 väntas inflationen falla tillbaka nära 2 procent.

Löneökningstakten bedöms bli marginellt lägre 2022 än 2021. När nya kollektivavtal tecknas 2023 väntas konjunkturläget i svensk ekonomi vara bättre, arbetslösheten lägre och inflationen högre än när avtalen slöts under 2020. Tillsammans med ett bättre ekonomiskt läge även i omvärlden väntas detta bidra till en högre löneökningstakt 2023. Reallöneökningen, det vill säga den nominella löneökningstakten enligt konjunkturlönestatistiken korrigerad för konsumentprisindex (KPI), väntas dock vara negativ 2022 och lägre än det historiska genomsnittet även 2023 till följd av hög inflation.

Rysslands invasion av Ukraina har inneburit ökat oro på de finansiella marknaderna. Utsikter om ett mer bestående inflationstryck väntas medföra att penningpolitiken blir mindre expansiv än vad som tidigare antagits. Riksbanken bedöms påbörja räntehöjningar under andra halvåret 2022.

Tabell 2.3 Makroekonomiska nyckeltal

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
BNP ¹	4,8	3,1	1,6	1,6	1,7
BNP, kalenderkorrigerat ¹	4,7	3,1	1,8	1,6	1,9
BNP-gap ²	-0,9	0,3	0,3	0,0	0,0
Produktivitet ³	2,4	0,8	0,3	1,4	1,3
Arbetade timmar ^{3,4}	2,3	2,3	1,5	0,3	0,6
Sysselsatta, 15–74 år	1,1	2,1	1,0	0,4	0,6
Sysselsättningsgrad, 15–74 år ⁵	67,3	68,7	69,2	69,3	69,4
Sysselsättningsgrad, 20–64 år ⁵	80,7	82,5	83,1	83,3	83,5
Arbetslöshet, 15–74 år ⁶	8,8	7,6	7,0	7,0	7,0
Timlön enligt KL ⁷	2,7	2,6	3,1	3,1	3,1
KPI ⁸	2,2	4,8	2,5	2,7	2,4
KPIF ⁹	2,4	4,6	1,8	2,0	2,0
Styrränta ¹⁰	0,00	0,03	0,64	0,75	0,75
BNP i världen, KIX-vägd ¹¹	5,1	2,9	2,3	2,3	2,1

Anm.: Baserad på publicerad statistik t.o.m. 2022-03-21.

¹ Fasta priser.² Skillnaden mellan faktisk och potentiell BNP i procent av potentiell BNP.³ Avser kalenderkorrigerade data.⁴ Enligt nationalräkenskaperna.⁵ Procent av befolkningen.⁶ Procent av arbetskraften.⁷ Nominell löneutveckling enligt konjunkturlönestatistiken. År 2021 avser prognos.⁸ Konsumentprisindex.⁹ Konsumentprisindex med fast ränta.¹⁰ Procent, årsgenomsnitt.¹¹ BNP sammanviktad med KIX-vikter, ett mått på respektive lands betydelse för svensk utrikeshandel. De senast beräknade vikterna används för 2022 och därefter skrivs de fram med trenden från de föregående fem åren.

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

Fördjupning 2.1 Svensk ekonomi har klarat sig väl genom pandemin

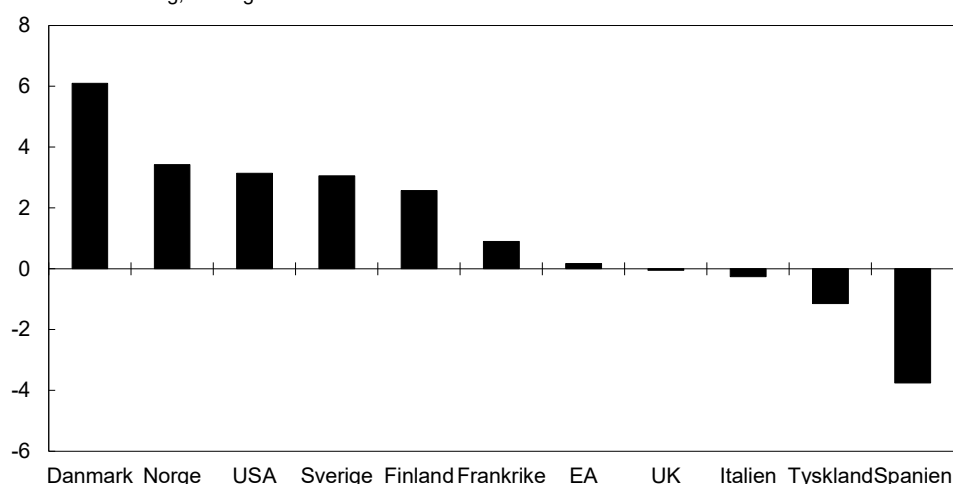
Sverige är bland de länder där BNP ökat mest jämfört med nivån före pandemin (se diagram 2.11). Många länder och euroområdet som helhet har nu återhämtat sig till nivån före pandemin. Skillnaden i återhämtning är dock stor och BNP-nivån i exempelvis Tyskland är alltså lägre än före krisen.

Faktorer som graden av smittspridning, restriktionernas omfattning och näringslivets struktur har betydelse för utvecklingen. I Sverige, liksom i övriga nordiska länder, är tillverkningsindustrin en viktig del av ekonomin. För länderna i södra Europa är i stället tjänstesektorn och besöksnäringen, som drabbats hårt under pandemin, viktigare. Industrin drabbades inledningsvis hårt, men utvecklingen vände snabbt och industrin har därefter bidragit starkt till återhämtningen. Produktionen inom tjänstesektorn, som i varierande omfattning varit påverkad av beteendeförändringar och restriktioner under pandemin, är i många fall ännu inte återhämtad.

Restriktionerna i Sverige har också varit mindre omfattande, till exempel har skolorna generellt varit öppna vilket inneburit att fler har kunnat arbeta. Länder har också i olika omfattning och vid olika tidpunkter påverkats av den senaste vågen av smittspridning. Smittspridningen tog fart senare i Sverige jämfört med många andra länder, vilket innebär att effekten på ekonomin väntas ha blivit mindre under det fjärde kvartalet 2021 och i stället komma något senare.

Diagram 2.11 BNP-nivå fjärde kvartalet 2021 jämfört med fjärde kvartalet 2019

Procentuell förändring, säsongrensade kvartalsvärden

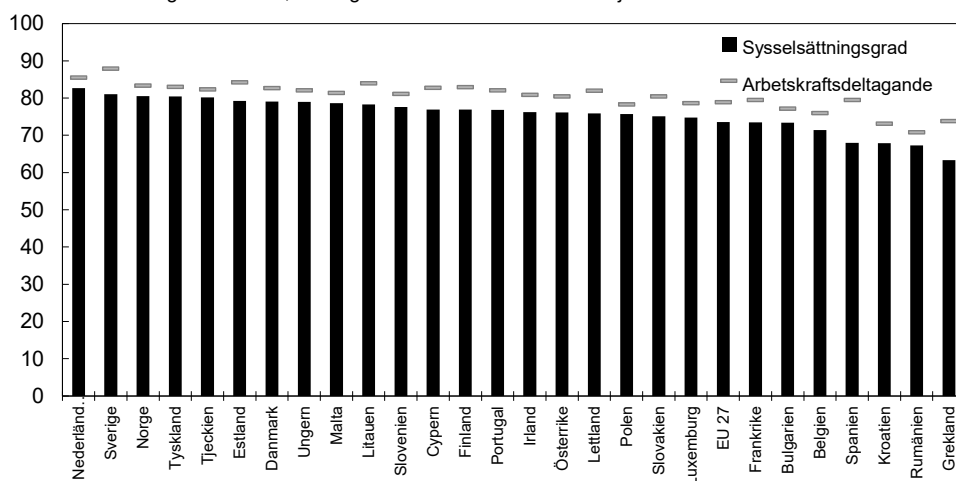


Källa: Macrobond.

Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden bland både kvinnor och män är höga i Sverige i ett internationellt perspektiv (se diagram 2.12). Det är många faktorer som har betydelse för pandemins effekter på arbetsmarknaden, till exempel skillnader i systemen för korttidsarbete samt näringslivets och arbetsmarknadens struktur. Ett högt arbetskraftsdeltagande är en förutsättning för en hög sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagandet i Sverige har varit högt under pandemin i förhållande till många andra länder. Sverige och många andra länder har också i olika omfattning haft en finanspolitik som har stöttat företag och hållit uppe sysselsättningen, såsom stöd vid korttidsarbete. I Sverige har antalet sysselsatta återhämtat sig till samma nivå som före pandemin. Så ser det också ut i EU i genomsnitt. Men även här är skillnaderna mellan länderna i Europa stora. I till exempel Nederländerna och Norge har antalet sysselsatta tydligt passerat nivån före pandemin. Samtidigt har länder som Italien och Spanien, men också Tyskland, färre sysselsatta än före pandemin.

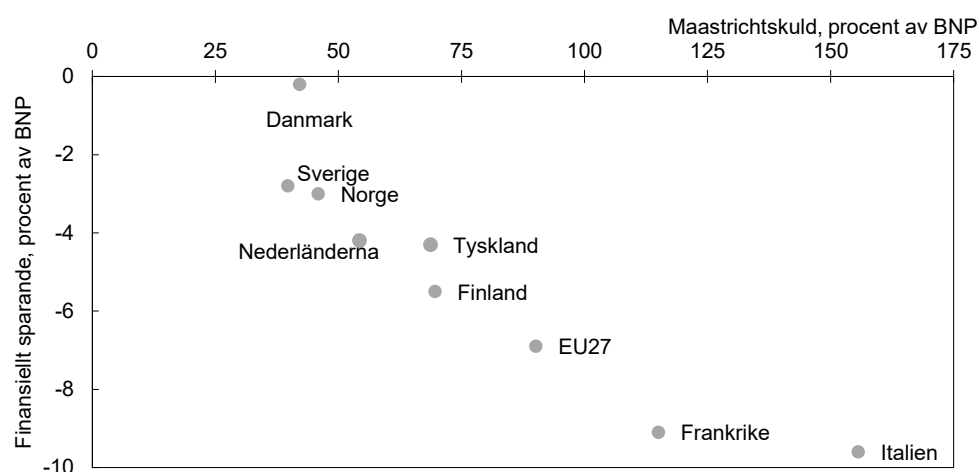
Diagram 2.12 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad

Procent av befolkningen 20–64 år, säsongrensade kvartalsvärden tredje kvartalet 2021



Källa: Eurostat.

De nordiska länderna har uppvisat förhållandevis stabila offentliga finanser under pandemin (se diagram 2.13). Den offentliga skuldsättningen i Sverige är lägst i Norden, och också en av de lägsta i hela Europa.

Diagram 2.13 Förändring av finansiellt sparande 2019–2020 och offentlig bruttoskuld 2020

Anm.: Maastrichtskulden avser ställningsvärde enligt kvartal 3 2020.

Källa: Eurostat.

Den offentliga sektorns finanser

Den offentliga sektorns finanser omfattar sektorns totala inkomster och utgifter, liksom bruttoskulden för staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet. De offentliga finanserna förstärktes kraftigt mellan 2020 och 2021, men uppvisade ändå ett underskott även 2021 (se tabell 2.4). Utvecklingen är en följd av den starka konjunkturåterhämtningen, som framför allt medfört att skatteintäkterna förstärkt de offentliga finanserna.

År 2022 beräknas underskottet i de offentliga finanserna kvarstå, främst beroende på de finanspolitiska åtgärder som vidtagits för att hålla uppe den ekonomiska tillväxten. Från och med 2023 förstärks de offentliga finanserna, till stor del beroende på avsaknaden av ny finanspolitik för åren efter 2022. Regeringens prognosprinciper innebär att endast beslutade och aviserade förändringar av skatteregler och statens utgifter beaktas. Eftersom konjunkturedgången bedöms vara tillfällig påverkas det strukturella sparandet mindre än det finansiella sparandet. Det strukturella sparandet bedöms dock uppvisa underskott till och med 2022.

Bruttoskulden beräknas 2022 minska till 33,5 procent som andel av BNP, i huvudsak till följd av att Riksbanken betalar tillbaka delar av valutareserven. Från och med 2023 fñas tillfälliga finanspolitiska åtgärder ut, vilket ytterligare minskar bruttoskulden.

Kommunsektorn hade ett fortsatt högt finansiellt sparande 2021. De stora statliga tillskotten medförde att kommuners och regioners inkomster fortsatte att öka kraftigt 2021. Även konsumtionsutgifterna utvecklades starkt, vilket förklaras av att kommunsektorn återupptog många verksamheter, främst på grund av vaccinationerna mot covid-19. År 2022 väntas kommunsektorns konsumtion fortsätta att öka, i takt med att allt fler verksamheter återupptas. Inkomstnivån hålls fortsatt uppe av statliga tillskott. Det finansiella sparandet beräknas därför bli fortsatt högt 2022 jämfört med genomsnittet de senaste tio åren.

Tabell 2.4 Den offentliga sektorns finanser

Procent av BNP om inte annat anges. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Finansiellt sparande	-13	-30	40	51	88
Procent av BNP	-0,2	-0,5	0,7	0,8	1,4

	2021	2022	2023	2024	2025
<i>varav staten</i>	-0,9	-0,6	0,9	1,0	1,4
<i>varav</i>					
<i>ålderspensionssystemet</i>	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
<i>varav kommunsektorn</i>	0,6	-0,1	-0,5	-0,5	-0,4
Strukturellt sparande, procent av BNP	-0,2	-0,4	0,5	0,9	1,5
Konsoliderad bruttoskuld	1 974	1 926	1 826	1 772	1 682
Procent av BNP	36,7	33,5	30,7	28,9	26,4

Anm.: Förstärkningen som kan ses i slutet av perioden är främst en följd av att den finanspolitik som hittills aviserats i mindre utsträckning omfattar 2023–2025.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Flera osäkerheter i prognosen

Rysslands invasion av Ukraina skapar en betydande osäkerhet för den ekonomiska utvecklingen. Svensk ekonomi väntas påverkas negativt av invasionen, konsekvenserna kan dock bli större än vad som antagits i prognosen. Energipriserna kan stiga ytterligare eller kvarstå på en hög nivå under en längre tid, till följd av osäkerheter kring handeln med gas och olja från Ryssland. Även priset på andra råvaror och livsmedel kan öka ytterligare. Ökade priser kan i sin tur leda till ännu högre inflation, högre räntor, ett minskat konsumtionsutrymme för hushåll och en minskad investeringsvilja hos företagen jämfört med i huvudscenariot. Det finns också risker kopplade till att Ryssland är en stor exportör av vissa råvaror, till exempel palladium vilket är en viktig insatsvara inom produktionen av motorfordon. Om exporten begränsas kan det påverka produktionen i Europa mer negativt än vad som har antagits i huvudscenariot.

Det spända säkerhetspolitiska läget riskerar även att leda till fortsatt turbulens på de finansiella marknaderna, med fallande tillgångspriser och en försvagad krona. I anslutning till de ökade geopolitiska spänningarna finns även relaterade risker för cyberattacker. Sådana attacker riskerar att drabba både enskilda företag och samhället i stort, och kan därmed medföra negativa konsekvenser för den samlade ekonomiska aktiviteten i landet.

En annan osäkerhet är att flera centralbanker kan tvingas höja räntan snabbare än väntat för att få tillbaka inflationen mot inflationsmålen. En för snabb åtstramning av penningpolitiken skulle kunna leda till en svagare konjunkturutveckling än vad som antagits i regeringens prognos. Stigande räntor riskerar också leda till stora och snabba valutautflöden och fallande tillgångspriser, med svåröverblickbara effekter på världsekonomin.

Därutöver utgör pandemin fortfarande en osäkerhet för den ekonomiska utvecklingen. Den höga vaccinationstäckningen och omikronvariantens utbredda spridning bedöms ha medfört ett bättre grundskydd mot framtida infektioner, både i Sverige och globalt, men hur länge skyddet varar är osäkert. Nya svårkontrollerade mutationer kan uppstå, vilket kan leda till nya beteendeförändringar och restriktioner. Rådande utbudsstörningar kan förvärras. Den globala bristen på bland annat vissa insatsvaror riskerar att begränsa produktionskapaciteten inom industrin. Bristen förklaras av ett begränsat utbud och transportstörningar, i kombination med en oväntat hög efterfrågan.

Det finns även andra osäkerhetsfaktorer som riskerar att påverka ekonomin. Klimatförändringar, extrema väderhändelser och förlust av biologisk mångfald utgör risker

för den globala ekonomin, eftersom de kan medföra stora kostnader för såväl enskilda och företag som samhället som helhet.

BNP-tillväxten kan också bli starkare än vad som bedöms i prognosen. Migrationen kan till exempel öka mer än väntat, vilket kan innebära att offentlig konsumtion utvecklas starkare än i huvudscenariot i både Europa och Sverige. Det nya säkerhetspolitiska läget kan också innebära starkare offentlig konsumtion och investeringar i Europa. Därtill kan invasionen av Ukraina ta en oväntad vändning som innebär att sanktionerna lättas tidigare än väntat och att oron på marknaderna minskar och därmed medför en starkare ekonomisk utveckling än huvudscenariot.

2.4 Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket är ett viktigt verktyg för att utforma en långsiktigt hållbar finanspolitik. Ramverket ger samtidigt handlingsfrihet att bedriva en aktiv finanspolitik i stabiliseringspolitiskt syfte vid allvarliga ekonomiska nedgångar. De budgetpolitiska målen är en del av det finanspolitiska ramverket och skapar förutsättningar för att uppnå de politiska målen på ett sätt som är offentlig-finansiellt hållbart. De budgetpolitiska målen består av ett överskottsmål och ett skuldankare för den offentliga sektorn, ett utgiftstak för staten samt det kommunala balanskravet.

Överskottsmålet

Överskottsmålet är ett mål för den offentliga sektorns finansiella sparande. Det finansiella sparandet ska, i genomsnitt över en konjunkturcykel, uppgå till en tredjedels procent av BNP. Målet följs främst upp med det strukturella sparandet.

Regeringen bedömer att det strukturella sparandet 2022 kommer att avvika från den målsatta nivån på överskottsmålet, och att avvikelsen är motiverad av pandemin och av stabiliseringspolitiska skäl. Det finanspolitiska 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 bedöms den förda finanspolitiken vara förenlig med det finanspolitiska ramverket. Pandemin har vidare medfört ökade direkta kostnader för till exempel hälso- och sjukvård, smittspårning, testning och vaccinering, vilket också försvagat det strukturella sparandet. Dessutom har pandemin inneburit att stora finanspolitiska åtgärder behövt vidtas för att dämpa de akuta ekonomiska effekterna för hushåll och företag. Under det innevarande året bedöms resursutnyttjandet normaliseras och det strukturella sparandet stärkas. Behoven av finanspolitiskt stöd för hälso- och sjukvård och vaccinering, samt för att dämpa de akuta ekonomiska effekterna av pandemin, förväntas minska 2022 jämfört med 2021. Samtidigt pekar externa bedömare, som till exempel Europeiska kommissionen, Internationella valutafonden och OECD, på vikten av att inte dra tillbaka stimulanser för snabbt, givet den djupa lågkonjunktur som följt av pandemin.

Den aktuella prognosen, som bygger på beslutade och aviserade reformer, visar på ett sparande över den målsatta nivån 2023. Prognoser för konjunkturläget utveckling är i allmänhet mycket svåra att göra. Pandemin och den ökade ekonomiska och geopolitiska osäkerheten till följd av den ryska invasionen av Ukraina medför att prognosen är ovanligt osäker. Utvecklingen av den geopolitiska och säkerhetspolitiska situationen kommande år kan också behöva hanteras genom finanspolitiska insatser riktade mot till exempel försvar och migration. Finanspolitiken kan alltså framöver behöva anpassas till ett ekonomiskt läge som avviker från det som prognostiseras i denna proposition.

Skuldankaret och bruttoskulden

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, det vill säga 35 procent av BNP, med mer än 5 procent av BNP, enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller det följande budgetåret i den ekonomiska vårpropositionen, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen lämnas. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera denna.

Bruttoskuldens andel av BNP bedöms ligga inom skuldankarets toleransintervall. Skuldkvoten bedöms minska från och med 2021. En viktig orsak till detta, utöver den ekonomiska utvecklingen, är att Riksbanken då inledde en övergång till en helt egenfinansierad valutareserv, efter att tidigare finansierat en del av sin valutareserv genom Riksgäldskontoret. Övergången ska ske gradvis till och med 2023 och bidrar till att statens lånebehov minskar. I nuvarande prognos, som endast bygger på den finanspolitik som aviserats eller beslutats fram till och med denna proposition, väntas bruttoskulden minska senare under prognosperioden och uppgå till strax över 30 procent av BNP 2023.

Utgiftstaket

Utgiftstaket utgör en övre gräns för utgiftsnivån i statens budget och beslutas för tre år framåt. För att utgiftstaket ska främja en kontrollerad utgiftsutveckling, och vara ett stöd för att uppnå överskotts målet och långsiktigt hållbara finanser, är det en grundläggande förutsättning att takets nivå i normalfallet inte ändras. Det finns dock inte några formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra en tidigare fastställd nivå på utgiftstaket. Nivån kan exempelvis ändras om finanspolitiken behöver anpassas till betydande nya yttre förutsättningar, men detta bör endast ske i väldigt speciella undantagsituationer. Nivån kan även justeras efter ett val för att inte begränsa en ny regerings möjligheter att ändra den förda finanspolitiken.

Den nuvarande prognosen för de takbegränsade utgifterna 2023 innebär att de takbegränsade utgifterna överstiger det av riksdagen beslutade utgiftstaket med 7 miljarder kronor. När det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas ska regeringen enligt budgetlagen (2011:203) vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder. Givet det osäkra läget i omvärlden har regeringen valt att inte vidta eller föreslå några sådana åtgärder i nuläget. Regeringen har påbörjat ett arbete för att kunna återkomma i budgetpropositionen för 2023 med förslag till utgiftsbegränsande åtgärder. Enligt nuvarande prognos är även budgeteringsmarginalen för 2024 mindre än regeringens riktlinje för hur stor budgeteringsmarginalen minst bör vara, vilket innebär att utrymmet för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna 2024 är mycket begränsat.

En första bedömning av utgiftstakets nivå för 2025

I denna proposition görs för första gången en bedömning av nivån på utgiftstaket 2025. I enlighet med budgetlagens bestämmelser, kommer regeringen att återkomma med förslag till nivå på utgiftstaket 2025 i budgetpropositionen för 2023. Regeringen bedömer att utgiftstakets nivå för 2025 bör uppgå till 1 720 miljarder kronor (se tabell 2.5) Det innebär att nivån på utgiftstaket 2025 ökar med 125 miljarder kronor jämfört med 2024. I förhållande till potentiell BNP uppgår takets nivå till 27,0 procent, vilket är högre än takets nivå för 2024.

Tabell 2.5 Utgiftstakets nivåer

Miljarder kronor om inte annat anges

	2022	2023	2024	2025
Av riksdagen beslutade nivåer på utgiftstaket	1 634	1 539	1 595	
Regeringens bedömning av nivå på utgiftstaket				1 720
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	28,6	26,0	26,0	27,0
Utgiftstak, procent av BNP	28,5	25,9	26,0	27,0
Takbegränsade utgifter	1 593	1 546	1 575	1 590
Budgeteringsmarginal	41	-7	20	130

Källa: Egna beräkningar.

3 Den makroekonomiska utvecklingen

I detta avsnitt redovisas prognosen för den makroekonomiska utvecklingen i Sverige och i övriga världen 2022–2025. Tyngdpunkten i avsnittet ligger på utvecklingen 2022 och 2023. Prognosen är baserad på tidigare beslutade, föreslagna och aviserade utgiftsreformer samt de som föreslås eller aviseras i propositionen Vårändringsbudget för 2022 (prop. 2021/22:99). Prognosen baseras inte på några framtida finanspolitiska regel- eller anslagsändringar därutöver. I prognosen har information som fanns tillgänglig fram till den 21 mars 2022 beaktats. Tabeller med prognosens innehåll i detalj redovisas i bilaga 1.

Sammanfattning

- Världsekonomin växte snabbt 2021, främst till följd av omfattande vaccinering, som möjliggjorde lättade restriktioner, och av en expansiv ekonomisk politik. Under slutet av 2021 gick tillväxten dock in i en lugnare fas till följd av ökad smittspridning och höga energipriser.
- Rysslands invasion av Ukraina skapar stor osäkerhet, med bl.a. hög volatilitet på aktiemarknaderna, höga energi- och råvarupriser samt fortsatta störningar i de globala värdekedjorna. Effekterna på ekonomierna i euroområdet antas bli större än i andra avancerade ekonomier till följd av ett stort importberoende av gas från Ryssland samt en relativt sett mer omfattande handel. För världsekonomin som helhet exklusive Ryssland och Ukraina antas effekterna på BNP bli relativt måttliga, medan effekterna på inflationen antas bli signifikanta.
- Svensk ekonomi har klarat sig väl genom pandemin. BNP är nu över den nivå som förutspåddes innan pandemin bröt ut. Under 2021 växte BNP starkt med ca 5 procent. Tillväxten bromsade dock in mot slutet av 2021 och inledningen av 2022, bl.a. till följd av den ökade smittspridningen.
- Förtroendeindikatorer, såsom barometerindikatorn och inköpschefsindex, är på höga nivåer men pekar på att svensk ekonomi går in i en lugnare tillväxtfas. Effekterna av invasionen av Ukraina antas få en dämpande effekt på tillväxten. Konjunkturläget bedöms vara i det närmaste balanserat 2022 och 2023.
- Läget på arbetsmarknaden förbättrades under 2021. Sysselsättningen har fortsatt att öka under inledningen av 2022. Fler är nu sysselsatta än före pandemin och sysselsättningsgraden är högre. Arbetslösheten är dock fortfarande högre än före pandemin.
- Inflationen, mätt med konsumentprisindex med fast bostadsränta (KPIF), ökade relativt snabbt 2021, till följd av stigande priser på drivmedel och el. Inflationen väntas stiga ytterligare 2022 bl.a. till följd av stigande varu- och livsmedelspriser.
- Prognosen är behäftad med stor osäkerhet som främst hänger samman med Rysslands invasion av Ukraina. Osäkerheten kring effekterna är mycket stor och beror på den framtida utvecklingen. Denna osäkerhet belyses med två alternativa scenarier.

3.1 Utsikterna i omvärlden 2022 och 2023

Fortsatt tillväxt i världsekonomin

Världsekonomin växte snabbt 2021, främst till följd av omfattande vaccinering, som möjliggjorde lättade restriktioner, och en expansiv ekonomisk politik. I både euroområdet och USA har BNP uppnått en högre nivå än före pandemin. Under slutet av 2021 och inledningen av 2022 gick tillväxten in i en lugnare fas när smittspridningen återigen ökade. Effekterna av denna smittspridningsvåg blev dock förhållandevis kortvariga.

Tillväxtutsikterna i omvärlden bedöms dämpas efter den snabba återhämtningen 2021. BNP i länder som är viktiga för svensk export bedöms växa ungefär i linje med ett historiskt genomsnitt (2000–2021). Hushållen har fortsatt högt sparande, vilket möjliggör ökad konsumtion, inte minst av tjänster, när restriktionerna har lyfts. Hushållens köpkraft antas dock dämpas något till följd av hög inflation. De ekonomiska effekterna av Rysslands invasion av Ukraina väntas dämpa tillväxten, framför allt i Europa. I takt med att resursutnyttjandet i ekonomin ökar bedöms tillväxten i den globala ekonomin sakta in ytterligare 2023. Osäkerheterna är dock mycket stora och nära sammankopplade med hur Rysslands invasion av Ukraina och dess följd effekter utvecklas.

Rysslands invasion av Ukraina innebär att tillväxtutsikterna i Europa tydligt dämpas. I flera europeiska länder utgör rysk gas en betydande andel av den totala energianvändningen. Många länder, framför allt i Östeuropa, har därtill en relativt omfattande handel med Ryssland. Den ekonomiska utvecklingen bedöms påverkas främst genom ökade kostnader för el- och drivmedel samt livsmedel. Ryssland och Ukraina producerar en fjärdedel av världens vete. Ukraina är också en stor majsexportör. Ryssland exporterar dessutom mycket stora mängder gödningsmedel. Även en ökad oro på de finansiella marknaderna väntas dämpa konsumtions- och investeringsviljan. Störningar i produktionskedjor till följd av sanktioner och bojkott samt störningar i transportsektorn bedöms också dämpa tillväxten. Effekterna antas delvis motverkas av en mer expansiv finanspolitik i euroområdet än i tidigare bedömningar, bl.a. till följd av ett ökat flyktningmottagande från Ukraina, stöd för höga energipriser till hushåll och företag, samt försvarsutgifter.

I både USA och Kina bedöms tillväxten också dämpas framöver. I USA, där inflationen är särskilt hög, bidrar en penningpolitisk åtstramning och en ansträngd arbetsmarknad till att dämpa den ekonomiska utvecklingen. I USA väntas också finanspolitiken bli tydligt åtstramande framöver efter att ha varit kraftigt expansiv under pandemin. I Kina väntas tillväxten växla ned 2022 till följd av en sämre utveckling av fastighetssektorn, lägre efterfrågan från omvärlden och en ökad smittspridning av covid-19 under början av året.

Inflationen har stigit tydligt i både euroområdet och USA (se tabell 3.1). I euroområdet är det framför allt energipriserna som har stigit, men även livsmedelspriserna har ökat. I USA är uppgången bred med tydliga prisökningar på flera varor och tjänster i konsumtionskorgen. Inflationsförväntningarna har stigit både i euroområdet och i USA, men de långsiktiga förväntningarna är fortsatt förankrade kring inflationsmålen. Den globala inflationen väntas dämpas 2023, främst till följd av ett lägre bidrag från energipriserna samt av att penningpolitiken väntas bli mindre expansiv jämfört med 2022.

Tabell 3.1 Nyckeltal internationella variabler

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
BNP, euroområdet	5,3	3,0	2,2	2,0	1,5
BNP, USA	5,7	3,4	2,2	1,7	1,5
BNP, Kina	8,1	4,7	5,0	5,0	5,0
BNP i världen, PPP-vägd ¹	5,9	3,5	3,4	3,6	3,6
BNP i världen, KIX-vägd ²	5,1	2,9	2,3	2,3	2,1
Svensk exportmarknad ³	8,5	5,5	3,5	3,5	3,2
Inflation, euroområdet ⁴	2,6	5,3	2,1	1,8	1,9
Inflation, USA ⁵	4,7	6,9	3,1	2,5	2,3
Dagslåneränta, euroområdet ⁶	-0,6	-0,5	0,1	0,4	0,6
Styrränta, USA ⁶	0,3	1,0	2,5	3,0	2,8
Råoljepris ⁷	70,7	99,2	88,1	81,8	77,8

¹ BNP sammanviktad med köpkraftsjusterade (PPP) BNP-vikter enligt Internationella valutafonden.² BNP sammanviktad med KIX-vikter, ett mått på respektive lands betydelse för svensk utrikeshandel. De senast beräknade vikterna används för 2022 och därefter skrivs de fram med trenden från de föregående fem åren.³ Den sammanviktade importen i de länder som Sverige exporterar till. Respektive lands vikt utgörs av dess andel i svensk varuexport.⁴ Harmoniserat konsumentprisindex (HIKP).⁵ Konsumentprisindex (KPI).⁶ Årsgenomsnitt, procent. Avser estr, dvs. den referensränta som ska återspegla kostnader mellan banker i euroområdet för osäkrade lån från en bankdag till nästa, och Federal funds ränta för USA.⁷ Brent, US-dollar per fat. Prognos avser 10-dagars genomsnitt för terminspriseringen 2022-03-16.

Källor: Macrobond och egna beräkningar.

3.2 Utsikterna för Sverige 2022 och 2023

Tillväxten fortsätter i svensk ekonomi

Svensk ekonomi har klarat sig väl genom pandemin. Tillväxten tilltog under andra halvåret 2021 och BNP är nu över den nivå som förutsåddes innan pandemin. BNP växte med nära 5 procent 2021. Tillväxten bromsade dock in i slutet av 2021 och inledningen av 2022 till följd av beteendeförändringar med anledning av ökad smittspridning och restriktioner. Även sjukfrånvaron var hög, vilket innebar sämre ekonomiska förutsättningar och möjligheter för konsumtion. Samtidigt påverkas tillverkningsindustrin fortsatt av leveransproblem och utbudsstörningar, vilket återspeglas i en svag industriproduktion och dämpad export under inledningen av 2022.

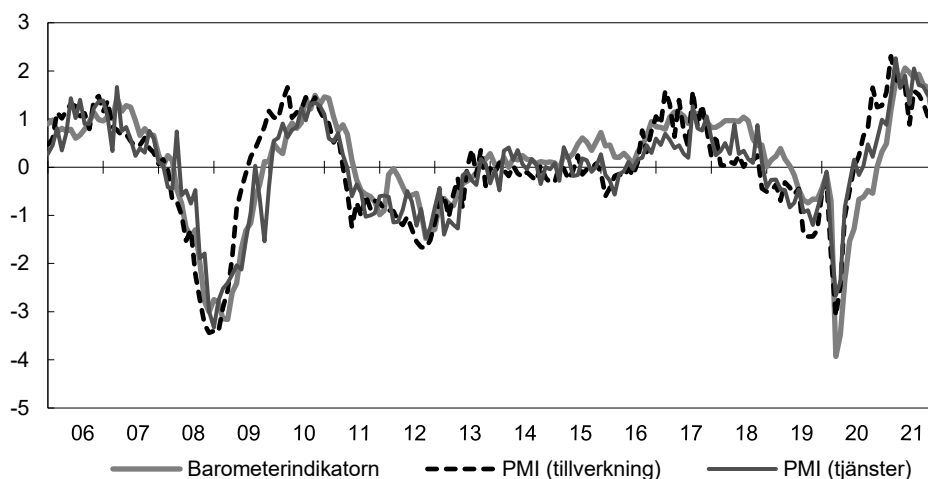
Svensk ekonomi påverkas även av Rysslands invasion av Ukraina, men effekterna är mycket osäkra och bedöms vara mindre än för många andra europeiska länder. Invasionen förväntas leda till höga energi- och livsmedelspriser, störningar i de globala värdekedjorna och stor finansiell osäkerhet som bedöms dämpa både konsumtions- och investeringsviljan. Störningar i produktion och leverans av dessa varor antas leda till högre importpriser och i förlängningen högre livsmedelspriser i Sverige. Energi-konsumtionen i Sverige är mindre beroende av rysk gas än i andra europeiska länder, men svenska energipriser påverkas ändå i stor utsträckning av den europeiska marknaden. Stigande energipriser och livsmedelspriser väntas hålla tillbaka hushållens konsumtion. Sveriges direkta handel med Ryssland och Ukraina är liten, men en lägre tillväxt i framför allt Europa påverkar även den svenska utrikeshandeln. Finanspolitiken bidrar till att upprätthålla offentlig konsumtion och offentliga investeringar, och därmed svensk BNP-tillväxt.

BNP-tillväxten bedöms tillta under andra och tredje kvartalet 2022, men de starka tillväxttakterna kopplade till återhämtningsfasen anses vara förbi och svensk ekonomi

väntas gå in i en lugnare tillväxtfas (se tabell 3.2). Bedömningen stöds av framåtblickande indikatorer, som barometerindikatorn och inköpschefsindex (se diagram 3.1). Tillväxttakten 2023 bedöms dämpas ytterligare.

Diagram 3.1 Barometerindikatorn och PMI

Standardiserade värden



Källor: Konjunkturinstitutet, Sif och Swedbank.

Hushållens konsumtion dämpas till följd av högre energi- och livsmedelspriser

Hushållens konsumtion bedöms ha utvecklats svagt under inledningen av 2022 till följd av hög smittspridning och höga priser på energi. Högfrekventa data, såsom korttransaktioner, pekar på en dämpad konsumtion i synnerhet i besöksnära branscher. Produktionsdata visar att även om den totala tjänsteproduktionen har ökat sedan andra halvåret 2021 och befinner sig över nivån före pandemin återstår viss återhämtning inom de hårdast drabbade branscherna. Framöver väntas hushållen konsumera mer tjänster i takt med att beteenden normaliseras efter att restriktionerna lyfts. Priserna på främst drivmedel och el väntas fortsatt vara på höga nivåer men sjunker något under andra kvartalet. De höga nivåerna medför att hushållens köpkraft dämpas. Regeringen har aviserat stöd för att kompensera hushållen för höga energipriser. Ett uppdämt konsumtionsbehov, högt sparande och en gynnsam utveckling på arbetsmarknaden talar ändå för en jämförelsevis snabb utveckling av hushållens konsumtion under 2022. År 2023 väntas tillväxttakten dämpas något men är fortsatt starkare än det historiska genomsnittet (2000–2021).

Offentlig konsumtion fortsätter att återhämta sig

Den offentliga konsumtionen bedöms fortsatt utvecklas starkt, delvis till följd av statens ökade utgifter med anledning av ökad migration. Under 2021 skedde en snabb återhämtning efter den svaga utvecklingen 2020, bl.a. till följd av ökade utgifter för vaccinationer mot covid-19. Ett återupptagande av verksamheter som prioriterades ned under pandemin och ett ökat flyktingmottagande väntas bidra till att arbetade timmar, sysselsättning och konsumtionsutgifter i offentlig sektor fortsätter att öka under 2022. Den starka konsumtionsutvecklingen möjliggörs bl.a. av en fortsatt stark utveckling av inkomsterna i kommunsektorn. De offentliga konsumtionsutgifterna antas minska 2023. Det är en följd av regeringens principer för prognoser, vilket innebär att endast beslutade och aviserade förändringar av skatteregler och statens utgifter beaktas.

Fortsatt god investeringstakt

Ett högt kapacitetsutnyttjande inom industrin pekar på ett fortsatt investeringsbehov framöver efter en hög tillväxt 2021. Därtill väntas offentliga investeringar utvecklas starkt samtidigt som det sker allt fler initiativ inom industrin för att ställa om till en cirkulär och fossilfri ekonomi. Antalet påbörjade bostäder och beviljade bygglov indikerar en hög byggtakt även 2022 och bostadsinvesteringarna väntas stabiliseras på en hög nivå innan de sjunker något 2023. Ökad oro på finansiella marknader, stigande marknadsräntor och högre inflation dämpar dock investeringsviljan något. Sammantaget väntas investeringarna växa i ungefär genomsnittlig takt under 2022, men dämpas under 2023 när efterfrågan mattas av.

Något svagare export under inledningen av året

Exporten bedöms ha utvecklats svagt under inledningen av 2022, bl.a. till följd av fortsatta utbudstörningar. Begränsad kapacitet av t.ex. frakttjänster och halvledare har medfört att det inte varit fullt möjligt att möta den höga efterfrågan. Det syns t.ex. i långa leveranstider. Efterfrågan i omvärlden bedöms fortsatt vara jämförelsevis hög 2022, trots den stora geopolitiska oron som Rysslands invasion av Ukraina innebär. Under 2023 väntas exporttillväxten dämpas ytterligare när tillväxten går in i en lugnare fas i de länder som är viktiga för svensk export. Sammantaget innebär detta att både export och import bedöms fortsätta växa i relativt snabb takt 2022 för att sedan dämpas 2023. Nettoexporten väntas bli något negativ 2022 men svagt positiv 2023.

Tabell 3.2 Nyckeltal försörjningsbalansen

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
BNP	4,8	3,1	1,6	1,6	1,7
BNP, kalenderkorrigerad	4,7	3,1	1,8	1,6	1,9
Hushållens konsumtion	5,8	3,8	2,8	2,3	3,2
Offentlig konsumtion	2,8	1,5	-0,8	-0,1	-0,8
Fasta bruttoinvesteringar	6,1	3,4	1,3	1,8	1,5
Lagerinvesteringar ¹	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0
Export	7,5	4,8	2,6	2,9	2,3
Import	9,4	5,5	2,4	2,8	2,4
BNP per invånare ²	4,3	2,6	1,1	1,2	1,3
BNP i löpande pris	7,9	6,7	3,5	3,4	3,6

Anm.: Fasta priser, referensår 2020, inte kalenderkorrigerade värden, om inte annat anges. Prognosen är baserad på de anslagsnivåer och de regelverk för skatter och transfereringssystem som har beslutats av riksdagen, samt de som har föreslagits eller aviserats av regeringen.

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

² BNP per person i totala befolkningen.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Fortsatt gynnsam utveckling på arbetsmarknaden

Läget på arbetsmarknaden förbättrades andra halvåret 2021. Sysselsättningsgraden ökade bland både kvinnor och män. Såväl sysselsättningsgrad som arbetskraftsdeltagande är nu på högre nivåer än före pandemin. Arbetslösheten minskade också påtagligt. Även antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen har minskat tydligt men antalet långtidsarbetslösa är fortsatt kvar på höga nivåer.

Framåtblickande indikatorer pekar på en fortsatt hög efterfrågan på arbetskraft. Enligt Konjunkturbarometern är företagens anställningsplaner på höga nivåer inom samtliga branscher. Antalet nyanmällda lediga platser vid Arbetsförmedlingen ökade dessutom

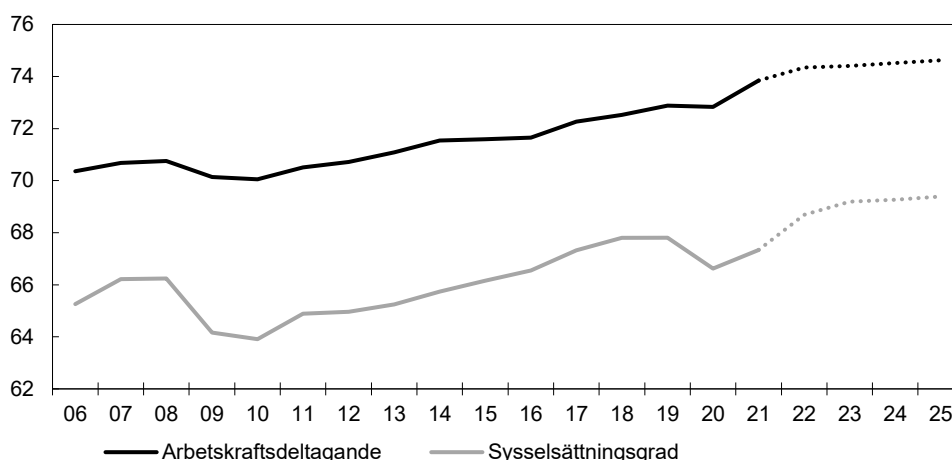
under 2021 och är kvar på höga nivåer, samtidigt som antalet varsel om uppsägning och antalet konkurser är på låga nivåer.

Under 2022 och 2023 väntas sysselsättningsgraden öka (se diagram 3.2). Även arbetskraftsdeltagandet väntas fortsätta vara på historiskt höga nivåer både 2022 och 2023 (se tabell 3.3). I takt med att sysselsättningsgraden ökar fortsätter arbetslösheten att sjunka. En stor mängd ukrainska medborgare väntas komma till Sverige under 2022 i samband med aktiveringen av det s.k. massflyktsdirektivet (2001/55/EG). Eftersom dessa personer som utgångspunkt inte folkbokförs antas effekterna på arbetsmarknadsstatistiken bli begränsade. Den sammantagna effekten på sysselsättnings-tillväxten väntas bli marginell och likaså för arbetslösheten.

Diagram 3.2 Arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad

Utfall 2006–2021, prognos 2022–2025

Procent av befolkningen, 15–74 år



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Tabell 3.3 Nyckeltal produktivitet och arbetsmarknad

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Produktivitet ¹	2,4	0,8	0,3	1,4	1,3
Arbetade timmar ^{1,2}	2,3	2,3	1,5	0,3	0,6
Medelarbetstid ^{1,3}	1,1	0,2	0,5	-0,2	0,0
Sysselsättning ⁴	1,1	2,1	1,0	0,4	0,6
Sysselsättningsgrad ^{4,5}	67,3	68,7	69,2	69,3	69,4
Arbetslöshet ^{4,6}	8,8	7,6	7,0	7,0	7,0
Arbetskraft ⁴	1,4	0,8	0,3	0,5	0,5
Arbetskraftsdeltagande ^{4,5}	73,8	74,3	74,4	74,5	74,6
Befolkning, total ⁷	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Befolkning, 15–74 år	0,0	0,1	0,3	0,3	0,4

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

¹ Avser kalenderkorrigerad data.

² Enligt nationalräkenskaperna (NR).

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

⁴ Avser åldersgruppen 15–74 år.

⁵ Procent av befolkningen.

⁶ Procent av arbetskraften.

⁷ Utfall för 2021 är ett beräknat årsmedelvärde.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Resursutnyttjandet i det närmaste balanserat

Mängden lediga resurser i ekonomin, eller resursutnyttjandet, kan inte mätas exakt utan måste bedömas utifrån en rad indikatorer. Efter den kraftiga nedgången som inträffade 2020 steg aktiviteten i svensk ekonomi snabbt. Till exempel steg antalet företag som upplevde brist på arbetskraft under 2021. Vidare hade företagen en mycket positiv syn på efterfrågeläget. Detta indikerar ett stigande resursutnyttjande i svensk ekonomi. Resursutnyttjandet i svensk ekonomi mätt med BNP-gapet, dvs. BNP:s avvikelse från den BNP-nivå som är förenlig med ekonomisk balans, bedöms vara i det närmaste balanserat 2022 och 2023. Efterverkningarna av Rysslands invasion av Ukraina bedöms dämpa den ekonomiska aktiviteten och därmed även resursutnyttjandet i ekonomin (se tabell 3.4).

Tabell 3.4 Nyckeltal potentiella variabler

Procentuell förändring om inte annat anges

	2021	2022	2023	2024	2025
Potentiell BNP	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9
Potentiell produktivitet	1,1	1,3	1,3	1,4	1,3
Potentiellt arbetade timmar	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6
Jämviktsarbetslöshet ¹	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
Potentiell BNP i löpande pris ²	4,7	5,4	3,7	3,7	3,8
BNP-gap ³	-0,9	0,3	0,3	0,0	0,0
Produktivitetsgap ³	1,6	1,0	0,0	0,0	0,0
Timgap ³	-2,5	-0,7	0,3	0,0	0,0

Anm.: Fasta priser, referensår 2020, kalenderkorrigerade värden, om inte annat anges. Med potentiell avses den nivå på respektive variabel som skulle uppnås vid ett balanserat konjunkturläge. Potentiella variabler är inte observerbara utan bedöms utifrån statistiska modeller och indikatorer. Prognosen är baserad på de anslagsnivåer och de regelverk för skatter och transfereringssystem som har beslutats av riksdagen, samt de som har föreslagits eller aviserats av regeringen.

¹ Andel av potentiell arbetskraft.

² Beräknad som potentiell BNP till marknadspris (fasta priser, referensår 2020) multiplicerad med BNP-deflatorn, som är ett prisindex för producerade varor och tjänster.

³ Skillnaden mellan den faktiska och potentiella nivån i respektive variabel i procent av den potentiella nivån.

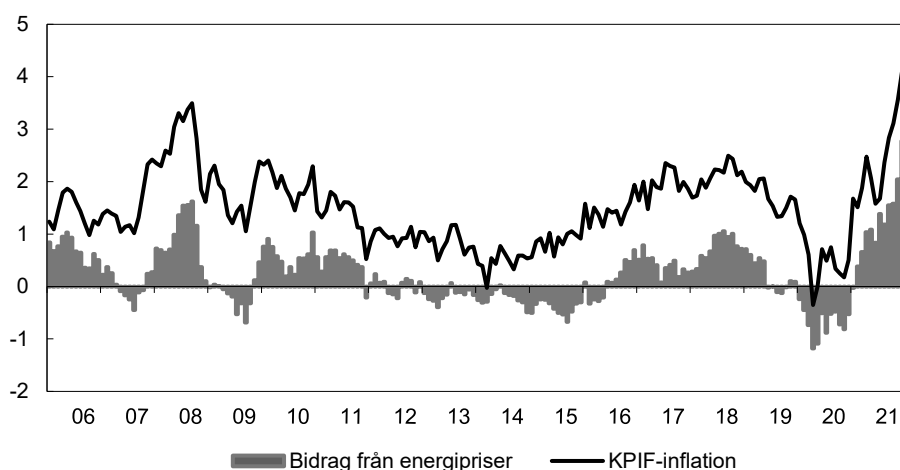
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Hög inflation 2022 delvis på grund av energipriserna

Inflationen, mätt med konsumentprisindex med fast bostadsränta (KPIF), ökade jämförelsevis snabbt under 2021. Energipriser, som bidrog till en svag inflation under 2020, ökade tydligt under i synnerhet det andra halvåret 2021 och gav ett stort bidrag till inflationen (se diagram 3.3). Inflationen väntas bli än högre 2022. Utfall under inledningen av året pekar på högre varupriser, inklusive livsmedelspriser. Därtill har Rysslands invasion av Ukraina och tillhörande sanktioner från omvärlden drivit på energipriserna ytterligare liksom priset på andra råvaror såsom vete och majs. Utöver detta väntas även globala utbudsstörningar och en svag krona driva upp inflationen. Detta bedöms sammantaget resultera i en KPIF-inflation som uppgår till 4,6 procent 2022 (se tabell 3.5). Även om kärninflationen, dvs. KPIF exklusive energipriser, också väntas bli högre än inflationsmålet 2022 är de långsiktiga inflationsförväntningarna väl förankrade kring Riksbankens inflationsmål på 2 procent. Under 2023 väntas inflationen falla tillbaka till nära 2 procent.

Diagram 3.3 KPIF-inflation och bidrag från energipriser

Årlig procentuell förändring respektive procentenheter



Anm.: KPIF är konsumentprisindex med fast bostadsränta. Bidrag från energipriser är beräknat som den årliga procentuella förändringen i energipriserna multiplicerat med energiprisernas vikt i KPIF.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Enligt konjunkturlönestatistikens preliminära siffror växade löneökningstakten upp något 2021 efter att ha varit historiskt låg under 2020. Utvecklingen under såväl 2020 som 2021 ska ses i ljuset av senareläggningen av avtalsrörelsen 2020 som resulterade i flera månader utan avtalsmässiga löneökningar för många anställda under 2020. Även under slutet av 2021 och början av 2022 dämpas löneökningstakten till följd av hur kollektivavtalen skrevs 2020.

Löneökningstakten bedöms bli marginellt lägre 2022 än 2021 (se tabell 3.5). När nya kollektivavtal tecknas 2023 väntas konjunkturläget i svensk ekonomi vara bättre, arbetslösheten lägre och inflationen högre än när avtalen slöts under 2020. Till- sammans med ett bättre ekonomiskt läge även i omvärlden väntas detta bidra till en högre löneökningstakt 2023. Reallöneökningen, dvs. den nominella löneökningstakten enligt konjunkturlönestatistiken korrigerad för konsumentprisindex (KPI), väntas dock vara negativ 2022 och lägre än det historiska genomsnittet även 2023 till följd av hög inflation.

Tabell 3.5 Nyckeltal löner och priser

Procentuell förändring om inte annat anges. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Timplön enligt KL ¹	2,7	2,6	3,1	3,1	3,1
Reallön ²	0,5	-2,2	0,5	0,4	0,7
KPI ³	2,2	4,8	2,5	2,7	2,4
KPIF ⁴	2,4	4,6	1,8	2,0	2,0
KPIF exkl. energi	1,4	3,7	2,1	2,0	2,0

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

¹ Nominell löneutveckling. Konjunkturlönestatistiken (KL) för 2021 avser prognos.

² Reallön beräknas som timplön enligt KL korrigerad för prisförändringar enligt konsumentprisindex.

³ Konsumentprisindex.

⁴ KPI med fast ränta.

Källor: Medlingsinstitutet, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Oro på de finansiella marknaderna

Rysslands invasion av Ukraina har inneburit ökad oro på de finansiella marknaderna, med ökad volatilitet på världens aktiemarknader, stigande olje- och gaspriser och en

svagare utveckling för både euron och den svenska kronan mot dollarn. Utsikter om ett mer bestående inflationstryck väntas medföra att penningpolitiken i flera länder blir mindre expansiv än vad som tidigare antagits. Federal Reserve har redan börjat höja sina styrräntor och ytterligare höjningar väntas under året och Europeiska centralbanken väntas höja räntan under andra halvåret 2022. Riksbanken bedöms nu inleda räntehöjningar under andra halvåret 2022 (se tabell 3.6).

Den svenska kronan har försvagats mot Sveriges viktigaste handelspartners under inledningen av 2022. Kronan bedöms gradvis stärkas igen under 2022 och 2023.

Tabell 3.6 Nyckeltal finansiella variabler

Procent, årsgenomsnitt, om inte annat anges. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Styrränta	0,00	0,03	0,64	0,75	0,75
Statsobligationsränta 10 år	0,3	0,8	1,1	1,3	1,6
Statsobligationsränta 5 år	0,0	0,5	0,8	1,1	1,4
Växelkurs, kronindex KIX ¹	114,3	118,8	116,8	115,4	114,3
Växelkurs, SEK per EUR	10,1	10,4	10,3	10,2	10,0

¹ 18 november 1992 = 100.

Källor: Riksbanken, Macrobond och egna beräkningar.

3.3 Osäkerhet i prognosen

Rysslands invasion av Ukraina skapar en betydande osäkerhet för den ekonomiska utvecklingen. Svensk ekonomi väntas påverkas negativt av invasionen.

Konsekvenserna kan dock bli större än vad som antagits i prognosen. Energipriserna kan stiga ytterligare eller kvarstå på en hög nivå under en längre tid som en följd av osäkerheten kring handeln med gas och olja från Ryssland. Även priset på andra råvaror och livsmedelspriser kan öka ytterligare. Ökade priser kan i sin tur leda till ännu högre inflation, högre räntor, ett minskat konsumtionsutrymme för hushåll och en minskad investeringsvilja hos företagen jämfört med i huvudscenariot. Det finns också risker kopplade till att Ryssland är en stor exportör av vissa råvaror, t.ex. palladium vilket är en viktig insatsvara inom produktionen av motorfordon. Om exporten begränsas kan det påverka produktionen i Europa mer negativt än vad som har antagits i huvudscenariot.

Det spända säkerhetspolitiska läget riskerar även att leda till fortsatt turbulens på de finansiella marknaderna med fallande tillgångspriser och en försvagad krona. I anslutning till de ökade geopolitiska spänningarna finns även relaterade risker för cyberattacker. Sådana attacker riskerar att drabba både enskilda företag och samhället i stort, och kan därmed medföra negativa konsekvenser för den samlade ekonomiska aktiviteten i det drabbade landet.

Därutöver utgör pandemin fortfarande en osäkerhet för den ekonomiska utvecklingen. Den höga vaccinationstäckningen och omikronvariantens utbredda spridning bedöms ha medfört ett bättre grundskydd mot framtida infektioner, både i Sverige och globalt, men hur länge skyddet varar är osäkert. Nya svårkontrollerade mutationer kan uppstå, vilket kan medföra nya beteendeförändringar och restriktioner. Rådande utbudsstörningar kan förvärras. Den globala bristen på bl.a. vissa insatsvaror riskerar att begränsa produktionskapaciteten inom industrin. Bristen förklaras av ett begränsat utbud och transportstörningar i kombination med en oväntat hög efterfrågan.

En annan osäkerhet är att flera centralbanker kan tvingas höja räntan snabbare än väntat för att få tillbaka inflationen mot inflationsmålen. Det skulle kunna leda till en svagare konjunkturutveckling än vad som antagits i regeringens prognos. Stigande

räntor riskerar också leda till valutarörelser och fallande tillgångspriser med potentiella effekter på världsekonomin.

Det finns även andra osäkerhetsfaktorer som riskerar att påverka ekonomin. Klimatförändringar, extrema väderhändelser och förlust av biologisk mångfald utgör risker för den globala ekonomin, eftersom de kan medföra stora kostnader för såväl enskilda och företag som samhället som helhet.

BNP-tillväxten kan också bli starkare än vad som bedöms i prognosen. Migrationen kan t.ex. öka mer än väntat, vilket kan innebära att offentlig konsumtion utvecklas starkare än i huvudscenariot i både Europa och Sverige. Det nya säkerhetspolitiska läget kan också innebära starkare offentlig konsumtion och investeringar i Europa. Därtill kan invasionen av Ukraina ta en oväntad vändning som innebär att sanktionerna lättas tidigare än väntat och att oron på marknaderna minskar och därmed medför en starkare ekonomisk utveckling än i huvudscenariot.

3.4 Utvecklingen 2024 och 2025

Svensk ekonomi 2024 och 2025

I detta avsnitt (3.4) beskrivs ett scenario för svensk ekonomi 2024 och 2025 under förutsättningen att inga nya störningar påverkar ekonomin. En utgångspunkt för scenariot är att BNP-utvecklingen på längre sikt bestäms av ekonomins utbudssida, dvs. tillväxten i produktivitet och antalet arbetade timmar. Vidare innebär regeringens principer för prognoser att endast beslutade och aviserade förändringar av skatteregler och statens utgifter beaktas. På några års sikt antas kommuner och regioner redovisa resultat i linje med god ekonomisk hushållning genom en anpassning av sina utgifter medan kommunalskattenivåerna antas vara oförändrade.

BNP i Sverige väntas växa i lugnare takt 2024 och 2025 jämfört med 2022, men marginellt starkare jämfört med 2023 (se tabell 3.2). I de länder som är viktiga för Sveriges utrikeshandel väntas den ekonomiska aktiviteten också växa något lugnare framöver (se tabell 3.1). Efterfrågan på svensk export väntas öka och utrikeshandeln antas fortsatt lämna ett positivt bidrag till tillväxten i svensk ekonomi. Därtill antas även den inhemska efterfrågan bidra till tillväxten. Den offentliga konsumtionen antas dock minska 2024, vilket är en följd av antagandet om oförändrade regler.

I Sverige väntas tillväxten i arbetsutbudet vara dämpad 2024 och 2025 (se tabell 3.3). Det beror på att befolkningstillväxten är dämpad samtidigt som andelen äldre i befolkningen ökar. Både sysselsättningen och arbetskraften bedöms öka, medan arbetslösheten väntas vara oförändrad. Produktiviteten bedöms växa ungefär i linje med dess historiska genomsnitt. Sammantaget bedöms tillväxten i potentiell BNP uppgå till omkring 1,9 procent 2024 och 2025. Resursutnyttjandet i svensk ekonomi bedöms vara balanserat 2024 och 2025 och BNP bedöms växa ungefär i linje med potentiell tillväxt.

Inflationen, mätt med KPIF, antas uppgå till 2 procent 2024 och ligga kvar på 2 procent även 2025. För att understödja inflationsmålet antas Riksbanken höja räntan mot slutet av 2022 (se tabell 3.6).

Tillkännagivande om sysselsättningseffekter

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anfört om att regeringen bör redovisa sysselsättningseffekter av de reformer som föreslås och aviseras i budgetpropositionen (bet. 2016/17:FiU20 punkt 3, rskr. 2016/17:349). Regeringen har i 2016 års ekonomiska vårproposition (prop. 2015/16:100) redovisat principiella utgångspunkter för hur sysselsättningseffekter av regeringens politik bör redovisas och

beaktas i regeringens prognoser. Siffersatta bedömningar av långsiktiga sysselsättningseffekter är behäftade med mycket stor osäkerhet. En redovisning av sådana effekter riskerar att övertolkas och ges en alltför precis innebörd. Olika områden är vidare olika svåra att bedöma. I den mån bedömningar endast görs inom de områden där det finns mer omfattande forskning att tillgå, t.ex. av metodologiska skäl, kan redovisningen bli direkt missvisande. Mot bakgrund av den betydande osäkerhet som är förknippad med beräkningar av långsiktiga sysselsättningseffekter har regeringen bedömt att det inte är ändamålsenligt att redovisa siffersatta effektberäkningar av enskilda reformer.

Regeringen beskriver i stället i sina propositioner effekterna av enskilda reformer i kvalitativa ordalag och gör i de ekonomiska vårpropositionerna och budgetpropositionerna en samlad bedömning av reformernas långsiktiga effekter på makroekonomin. I budgetpropositionerna för 2020 (prop. 2019/20:1), 2021 (prop. 2020/21:1) och 2022 (prop. 2021/22:1) redovisades även en bedömning av riktningen och storleksordningen på de långsiktiga effekterna på sysselsättning, arbetslöshet och arbetade timmar för de föreslagna och aviserade reformer som bedömdes ha sådana effekter. Det är ofta möjligt att uttala sig om riktningen på effekterna med relativt hög säkerhet baserat på tidigare forskningsresultat. I andra sammanhang, och i den mån det är lämpligt, kan regeringen göra fördjupade analyser av enskilda reformers långsiktiga sysselsättningseffekter. När regeringen bereder förslag beaktas givetvis det underlag som finns avseende långsiktiga sysselsättningseffekter.

Mot bakgrund av de vidtagna åtgärderna, som innebär att den bedömda riktningen och storleksordningen på effekterna för enskilda reformer redovisas, samt regeringens bedömning att det inte är ändamålsenligt att redovisa siffersatta effektberäkningar av enskilda reformer, anser regeringen att tillkännagivandet härmed är slutbehandlat.

3.5 Alternativa scenarier

Rysslands invasion av Ukraina påverkar svensk ekonomi. Osäkerheten är dock stor om i vilken omfattning. I två alternativa scenarier belyses hur svensk ekonomi kan påverkas om effekterna av det försämrade geopolitiska läget blir andra än vad som förutsatts i prognosen.

I scenario 1 antas att effekterna av det försämrade geopolitiska läget bli mer omfattande och mer långvariga än i prognosen. Den allmänna oron bland företag och hushåll antas bli större med minskad investerings- och konsumtionstillväxt i både Sverige och omvärlden som följd. Minskad efterfrågan från omvärlden medför att exportutvecklingen blir svagare i det alternativa scenariot. Sammantaget blir svensk BNP-tillväxt lägre 2022 och 2023 än i prognosen (se tabell 3.7). Resursutnyttjandet minskar och svensk ekonomi går in i en lågkonjunktur. Arbetslösheten stiger. Samtidigt bidrar än större begränsningar av utbudet av energi och råvaror till större inflationsuppgångar jämfört med i prognosen. Effekter till följd av högre kostnader i förädlingskedjor bidrar. En högre inflation medför högre mervärdesskatteintäkter, men nedgången i BNP-tillväxten bidrar till att offentliga sektorns inkomster totalt sett initialt blir mindre i det alternativa scenariot. Den högre inflationen och högre arbetslöshet bidrar till högre utgifter. Sammantaget försämras offentliga sektorns finansiella sparande i det alternativa scenariot jämfört med i prognosen. I det alternativa scenariot antas en återhämtning av svensk ekonomi äga rum 2024 och 2025 med förstärkt finansiellt sparande som följd.

I scenario 2 antas mindre effekter på svensk ekonomi av det försämrade geopolitiska läget än i prognosen. Hushåll och företag drivs av en större tillförsikt om den

ekonomiska utvecklingen vilket medför en högre tillväxt i konsumtion och investeringar både i Sverige och i omvärlden. Högre ekonomisk aktivitet i omvärlden medför högre exporttillväxt. Sammantaget blir BNP-tillväxten högre 2022 och 2023 i alternativscenariot jämfört med i prognosen. Därutöver antas prisuppgången på energi och råvaror blir mindre och inflationsuppgången 2022 därigenom mer återhållen. Den offentliga sektorns inkomster 2022 blir tillfälligt lägre till följd av en lägre inflation som medför lägre tillväxt i löpande priser. För efterföljande år blir inkomsterna högre samtidigt som utgifterna blir mindre. Sammantaget blir det finansiella sparandet 2023–2025 högre i det alternativa scenariot jämfört med i prognosen.

Tabell 3.7 Alternativa scenarier

Procentuell förändring om inte annat anges. Prognos enligt huvudscenario i fet stil för respektive variabel utifrån tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer¹

	2022	2023	2024	2025
BNP²	3,1	1,8	1,6	1,9
Scenario 1: Lägre tillväxt och lågkonjunktur	1,3	0,2	3,2	3,5
Scenario 2: Högre tillväxt	3,2	2,2	1,6	1,7
BNP-gap³	0,3	0,3	0,0	0,0
Scenario 1: Lägre tillväxt och lågkonjunktur	-1,3	-3,0	-1,7	-0,1
Scenario 2: Högre tillväxt	0,5	0,9	0,6	0,3
Arbetslöshet⁴	7,6	7,0	7,0	7,0
Scenario 1: Lägre tillväxt och lågkonjunktur	8,2	8,6	8,6	7,6
Scenario 2: Högre tillväxt	7,3	6,7	6,7	6,9
KPIF⁵	4,6	1,8	2,0	2,0
Scenario 1: Lägre tillväxt och lågkonjunktur	6,6	3,8	2,5	2,0
Scenario 2: Högre tillväxt	3,6	1,8	2,0	2,0
Finansiellt sparande⁶	-0,5	0,7	0,8	1,4
Scenario 1: Lägre tillväxt och lågkonjunktur	-0,7	0,0	0,3	1,2
Scenario 2: Högre tillväxt	-0,6	0,8	1,0	1,5

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 i procent.

⁵ KPI med fast ränta.

⁶ Procent av BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

3.6 Prognosrevideringar

I detta avsnitt (3.6) redovisas de prognosrevideringar som gjorts jämfört med budgetpropositionen för 2022. Sedan den publicerades har bl.a. två kvartalssammansättningar av nationalräkenskaperna och ett antal utfall för bl.a. arbetskraftsundersökningarna AKU och KPI publicerats.

Svensk ekonomi utvecklades starkare än väntat andra halvåret 2021. Jämfört med budgetpropositionen är BNP-tillväxten nedreviderad 2022, vilket till största delen förklaras av att tillväxten 2021 blev starkare än väntat (se tabell 3.8). Återhämtningen av svensk ekonomi gick snabbare än tidigare bedömning. Därtill bedöms effekterna av Rysslands invasion av Ukraina dämpa tillväxten 2022. Hushållens konsumtion har reviderats ned 2022, vilket också förklaras av starkare utfall 2021 än väntat. Även nedrevideringen av exporten förklaras av starkare utfall än väntat. En högre export samtidigt som importen är något starkare innebär att nettoexportbidraget är negativt jämfört med budgetpropositionen. Tillväxten i potentiell BNP har reviderats upp

något vilket förklaras av högre potentiell produktivitet. Offentlig konsumtion bedöms växa snabbare än i budgetpropositionen, vilket framför allt förklaras av ytterligare tillförda medel.

Läget på arbetsmarknaden har förbättrats jämfört med budgetpropositionen. Arbetslösheten är nedreviderad och både sysselsättningen och arbetskraften är uppreviderade 2022. Det beror främst på att utfallen var starkare än väntat.

KPI- och KPIF-prognoserna har reviderats upp både 2022 och 2023 jämfört med budgetpropositionen. Detta till följd av bl.a. starkare utfall, särskilt för varor inklusive livsmedel, högre energipriser samt en svagare krona. Prognosen för reporäntan är uppreviderad eftersom högre inflation och stigande räntor i både USA och euroområdet väntas leda till att Riksbanken börjar höja räntan tidigare än vad som antogs i budgetpropositionen.

Tabell 3.8 Jämförelse mellan regeringens prognoser

Procentuell förändring om inte annat anges. Siffrorna inom parentes avser prognos från budgetpropositionen för 2022

	2021	2022	2023	2024
BNP	4,8 (4,4)	3,1 (3,5)	1,6 (1,4)	1,6 (1,5)
Potentiell BNP	1,7 (1,8)	1,8 (1,7)	1,9 (1,7)	1,9 (1,7)
BNP-gap ¹	-0,9 (-1,5)	0,3 (0,3)	0,3 (0,2)	0,0 (0,0)
Arbetslöshet ^{2, 3, 4}	8,8 (8,8)	7,6 (7,7)	7,0 (7,0)	7,0 (7,0)
Arbetskraft ^{2, 4, 5}	1,4 (0,4)	0,8 (0,5)	0,3 (0,3)	0,5 (0,3)
Sysselsatta ^{2, 4, 5}	1,1 (-0,1)	2,1 (1,7)	1,0 (1,0)	0,4 (0,3)
Arbetade timmar ^{6, 7}	2,3 (3,2)	2,3 (2,7)	1,5 (0,5)	0,3 (0,2)
Timlön enligt KL ⁸	2,7 (2,6)	2,6 (2,4)	3,1 (2,6)	3,1 (2,8)
KPI ⁹	2,2 (1,6)	4,8 (1,4)	2,5 (1,7)	2,7 (2,2)
KPIF ⁹	2,4 (1,8)	4,6 (1,5)	1,8 (1,7)	2,0 (2,0)
Styrränta ¹⁰	0,00 (0,00)	0,03 (0,00)	0,64 (0,00)	0,75 (0,00)

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

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

² Avser åldersgruppen 15–74 år.

³ Procent av arbetskraften.

⁴ Det tidsseriebrott som rådde för AKU-statistiken under 2021 har åtgärdats genom att de nya definitioner som gäller fr.o.m. 2021 numera även gäller historiskt. Denna s.k. länkning av statistiken resulterar i en högre tillväxttakt för såväl sysselsättningen som arbetskraften 2021.

⁵ Procent av befolkningen.

⁶ Sedan föregående prognos har SCB identifierat ett tidsseriebrott för arbetade timmar vilket har resulterat i en upprevidering av antalet arbetade timmar under 2021.

⁷ Kalenderkorrigerad.

⁸ Nominell löneutveckling enligt konjunkturlönestatistiken.

⁹ Konsumentprisindex (KPI) resp. konsumentprisindex med fast ränta (KPIF), årsgenomsnitt.

¹⁰ Procent, årsgenomsnitt.

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

3.7 Utvecklingen enligt andra bedömare

I detta avsnitt (3.7) jämförs regeringens prognoser för vissa centrala makroekonomiska variabler med prognoser gjorda av Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen, Riksbanken och Ekonomistyrningsverket (se tabell 3.9). Det är viktigt att notera att prognoser publiceras vid olika tidpunkter, vilket gör att prognosmakare inte alltid har tillgång till samma informationsmängd.

Regeringens prognos för BNP-tillväxten 2022 är i linje med Ekonomistyrningsverkets prognos, men lägre än bedömningarna från Konjunkturinstitutet, Europeiska

kommissionen och Riksbanken. En förklaring till skillnaden är att bedömningarna gjordes vid olika tidpunkter. Även för 2023 är regeringens prognos lägre än prognoserna från Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen och Riksbanken, medan den är något högre än prognosen från Ekonomistyrningsverket.

Regeringens prognos över arbetslösheten är något lägre än Riksbankens men något högre jämfört med prognoserna från övriga bedömare 2022. För 2023 bedömer regeringen att arbetslösheten sjunker till 7,0 procent, vilket är i linje med Ekonomistyrningsverkets prognos men lägre än Riksbankens. Jämfört med Konjunkturinstitutet och Europeiska kommissionen är regeringens bedömning något högre.

Regeringens prognos över inflationen 2022 och 2023 är lägre än Konjunkturinstitutets prognos, både mätt med KPI och harmoniserat konsumentprisindex (HIKP). Övriga bedömares prognoser för inflationen 2022 är emellertid lägre än regeringens prognos.

Regeringens bedömning av resursutnyttjandet mätt med BNP-gapet är i linje med Konjunkturinstitutets prognos 2022. Resursutnyttjandet är dock mer positivt än Europeiska kommissionens och Ekonomistyrningsverkets bedömningar. Regeringens prognos för 2022 är mer balanserad än Riksbankens. För 2023 är regeringens prognos över BNP-gapet mer balanserad, alltså lägre än både Konjunkturinstitutets och Riksbankens, medan regeringens prognos är högre än Europeiska kommissionens och Ekonomistyrningsverkets för samma år.

Tabell 3.9 Jämförelse mellan olika bedömares prognoser

Procentuell förändring om inte annat anges

	2022	2023
BNP¹		
Regeringen	3,1	1,6
Konjunkturinstitutet	3,3	2,1
Europeiska kommissionen	3,8	2,0
Riksbanken	3,6	2,0
Ekonomistyrningsverket	3,2	1,5
Arbetslöshet²		
Regeringen	7,6	7,0
Konjunkturinstitutet	7,3	6,7
Europeiska kommissionen	7,1	6,7
Riksbanken	7,7	7,2
Ekonomistyrningsverket	7,5	7,0
Inflation³		
Regeringen	4,8/4,6	2,5/1,5
Konjunkturinstitutet	5,3/5,3	3,4/2,8
Europeiska kommissionen	/2,9	/1,2
Riksbanken	2,9/3,0	2,0/1,7
Ekonomistyrningsverket	3,9/	0,9/
BNP-gap⁴		
Regeringen	0,3	0,3
Konjunkturinstitutet	0,4	0,7
Europeiska kommissionen	-0,5	-0,7
Riksbanken	1,2	1,8
Ekonomistyrningsverket	-0,2	0,0

Anm.: Publiceringsdatum är för regeringen 2022-04-19, Konjunkturinstitutet 2022-03-30, Europeiska kommissionen 2021-11-11 för arbetslöshet och BNP-gap samt 2022-02-10 för BNP och HIKP, Riksbanken 2022-02-10 och Ekonomistyrningsverket 2022-03-25.

¹ Fasta priser, ej kalenderkorrigerade värden.

² Procent av arbetskraften, 15–74 år.

³ Årsgenomsnitt, KPI/HIKP.

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

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

3.8 Utvärdering av prognoser för den makroekonomiska utvecklingen

I detta avsnitt (3.8) utvärderas regeringens prognoser för Sveriges BNP-tillväxt, inflation och arbetslöshet som redovisats i budgetpropositionerna och de ekonomiska vårpropositionerna 2020–2021 för prognosåren 2020 och 2021. Prognoserna utvärderas i förhållande till prognoser gjorda av andra bedömare.

Ett prognosfel är i denna utvärdering definierat som utfallet minus prognosen. Ett positivt prognosfel beror därför på en underskattning av utfallet. Det mått som har använts för utvärderingen är prognosernas medelavvikelse gentemot utfall och kallas medelprognosfelet. Medelprognosfelet indikerar systematisk under- eller överskattning av variabelns förändringstakt. För systematiska prognosfel i form av genomsnittliga över- eller underskattningar används ofta den engelska termen bias. Genom att skatta en bedömares genomsnittliga prognosfel kan hypotesen att dess prognoser inte har någon bias testas. Medelprognosfelet skattas för enskilda bedömare som bedömarens genomsnittliga prognosfel för perioden 2000–2021, med ett särskilt undantag för arbetslösheten. Från och med 2021 har arbetslöshetsstatistiken anpassats till EU:s nya ramlag. I det här avsnittet redovisas prognosfel för tidigare definitioner av arbetslöshet, vilket innebär att arbetslöshetsprognoser för 2021 utgår.

I tabell 3.10 visas de olika bedömarnas medelprognosfel och uppgifter om antalet observationer för prognoser för BNP-tillväxten. Medelprognosfel som är statistiskt signifikanta är markerade med en asterisk.

Tabell 3.10 Medelprognosfel för prognoser för BNP-tillväxt

Medelprognosfel (MPF) för prognoser för BNP-tillväxten 2000–2021 och antal observationer (N)

	Samma år som utfallet MPF	Samma år som utfallet N	Året före utfallet MPF	Året före utfallet N
Regeringen	0,17	44	-0,38	44
Konjunkturinstitutet	0,14	98	-0,48	96
Riksbanken	0,05	112	-0,45	111
HUI Research AB	0,06	79	-0,41	83
LO	0,07	46	-0,17	45
Svenskt Näringsliv	0,33	70	0,05	71
Handelsbanken	0,05	73	-0,46	73
SEB	0,06	90	-0,25	90
Nordea	-0,04	77	-0,25	78
Swedbank	0,13	70	-0,06	69

Anm.: Värdena är avrundade till två decimaler. Prognosfelet är här definierat som utfallet minus prognosen. Ett positivt medelprognosfel relaterar därför till en underskattning.

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

Samtliga prognoser är uppdelade i prognoser gjorda samma år som utfallet respektive året före utfallet. För prognoser gjorda samma år som utfallet har nästan alla bedömare ett positivt skattat medelprognosfel. Regeringen har därmed, liksom de flesta övriga bedömare, i genomsnitt underskattat BNP-tillväxten för utvärderingsperioden.

För prognoser gjorda året före utfallet har regeringen i stället överskattat BNP-tillväxten, vilket också är i linje med övriga bedömare. Regeringens medelprognosfel är dock inte statistiskt signifikanta, dvs. ingen bias kan säkerställas.

Tabell 3.11 Medelprognosfel för prognoser för inflationen (KPI)

Medelprognosfel (MPF) för prognoser för inflationen (KPI) 2000–2021 och antal observationer (N)

	Samma år som utfallet MPF	Samma år som utfallet N	Året före utfallet MPF	Året före utfallet N
Regeringen	-0,01	44	-0,28	44
Konjunkturinstitutet	-0,05*	98	-0,23	96
Riksbanken	-0,07*	112	-0,57*	111
HUI Research AB	-0,19*	79	-0,45*	83
LO	0,00	46	-0,16	45
Svenskt Näringsliv	-0,10*	67	-0,48*	68
Handelsbanken	-0,13*	73	-0,61*	73
SEB	-0,09*	87	-0,39*	87
Nordea	-0,05	77	-0,37*	78
Swedbank	-0,11*	70	-0,60*	69

Anm.: Värdena är avrundade till två decimaler. * indikerar signifikans på 10 procents nivå. Signifikansnivån 10 procent används för att värna om testets styrka, se Finansdepartementets promemoria Utvärdering av makroekonomiska prognoser 2014, som publicerats på regeringen.se i anslutning till VAP14. Ett signifikant medelprognosfel kan tolkas som att det är 10 procents sannolikhet eller mindre (dvs. en förhållandevis liten sannolikhet) att få det erhållna medelprognosfelet om det inte skulle finnas någon bias. Prognosfelet är här definierat som utfallet minus prognosen. Ett positivt medelprognosfel relaterar därför till en underskattning.

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

Tabell 3.11 visar de olika bedömarnas medelprognosfel för inflationen. Tabellen påvisar att regeringens prognoser året före utfall i genomsnitt har överskattat inflationen under utvärderingsperioden, i likhet med övriga bedömare. Däremot påvisas ingen signifikant bias i regeringens prognoser, varken för prognoser gjorda samma år eller året före utfallet. I denna aspekt skiljer sig regeringens prognoser från huvuddelen av övriga bedömares, i vilka en signifikant bias återfinns.

I tabell 3.12 visas de olika bedömarnas medelprognosfel och uppgifter om antalet observationer för prognoser för arbetslösheten 2000–2020, innan omläggningen av arbetslöshetsstatistiken 2021. Utvärderingen påvisar ingen signifikant bias hos regeringen eller någon annan bedömares arbetslösprognoser under utvärderingsperioden. I likhet med huvuddelen av övriga bedömare har regeringen ett positivt medelprognosfel för prognoser gjorda året före utfall, dvs. en genomsnittlig underskattning av arbetslösheten. Underskattningen är dock inte statistiskt säkerställd på 10 procent signifikansnivå.

Tabell 3.12 Medelprognosfel för prognoser för arbetslösheten

Medelprognosfel (MPF) för prognoser för arbetslösheten 2000–2020 och antal observationer (N)

	Samma år som utfallet MPF	Samma år som utfallet N	Året före utfallet MPF	Året före utfallet N
Regeringen	-0,02	41	0,20	39
Konjunkturinstitutet	-0,02	92	0,20	84
Riksbanken	-0,00	105	0,11	101
HUI Research AB	0,00	78	0,09	78
LO	-0,02	44	0,11	37
Svenskt Näringsliv	-0,07	67	0,03	63
Handelsbanken	0,01	68	0,11	65
SEB	-0,01	84	0,19	79
Nordea	0,01	74	0,10	71

	Samma år som utfallet MPF	Samma år som utfallet N	Året före utfallet MPF	Året före utfallet N
Swedbank	-0,10	65	-0,07	61

Anm.: Värdena är avrundade till två decimaler. Prognosfelet är här definierat som utfallet minus prognosen. Ett positivt medelprognosfel relaterar därför till en underskattning.

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

3.9 Regeringens mått på välstånd

Välståndet har i huvudsak förbättrats

Det är viktigt att följa den långsiktiga samhällsutvecklingen i bred bemärkelse. Sedan 2017 redovisas därför indikatorer på välståndet i Sverige, uppdelat på ekonomiskt, miljömässigt och socialt välstånd.

De ekonomiska välståndsindikatorerna har till stor del förbättrats. Arbetslösheten och hushållssektorns låneskulder som andel av disponibel inkomst har dock ökat sedan den senaste mätningen. För de miljömässiga och sociala indikatorerna är den senaste tillgängliga statistiken från 2020, vilket innebär att pandemins kortsiktiga effekter för första gången speglas i dessa indikatorer. De flesta av de sociala indikatorerna var dock oförändrade under 2020 jämfört med 2019. Endast utbildningsnivån och andelen med låg ekonomisk standard ökade respektive minskade något. Däremot finns det skillnader mellan grupper i samhället för vissa av de sociala indikatorerna, t.ex. mellan män och kvinnor, mellan inrikes och utrikes födda och mellan grupper med olika utbildningsnivå. De miljömässiga indikatorerna har i huvudsak förbättrats eller saknar nytt måttillfälle. Det är enbart för indikatorn kemikaliebelastning som läget har försämrats gällande förekomsten av vissa miljögifter i blod.

Tabell 3.1 Indikatorer på välstånd och deras utveckling

Indikator	Utveckling jmf. med senaste måttillfälle	Period som förändring avser	Beskrivning
Ekonomiska			
BNP per capita	Ökning	2020–2021	Det samlade värdet av alla varor och tjänster som produceras i Sverige per person i befolkningen.
Sysselsättningsgrad	Ökning	2020–2021	Andel av befolkningen 15–74 år som har ett arbete.
Arbetslöshet	Ökning	2020–2021	Andel arbetslösa i arbetskraften 15–74 år.
Hushållens skuldsättning	Ökning respektive minskning	2020–2021	Hushållssektorns låneskulder i procent av disponibel inkomst och av hushållens finansiella tillgångar.
Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld	Minskning	2020–2021	Den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kapitalmarknaden, minus AP-fondernas innehav av statsobligationer. Kallas också för Maastrichtskulden.
Miljömässiga			
Luftkvalitet	Minskning	2019–2020	Halter av kvävedioxid (NO ₂) och små partiklar (PM _{2,5}) i gatumiljö (årsmedelvärden).
Vattenkvalitet	Ej uppdaterad	2010–2016 – 2016–2021 ¹	Andelen ytvattenförekomster med hög eller god ekologisk status enligt EU:s ramdirektiv för vatten.
Rödlisteindex	Ej uppdaterad	2010–2015 – 2015–2020 ¹	Förändringen i olika artgruppers livskraft, anger hur stor andel av artgruppen som förväntas finnas kvar inom den närmsta framtiden.
Kemikaliebelastning	Otydlig utveckling	2017–2019	Förekomst av miljögifterna PCB, DDE, dioxiner och PBDE i modersmjölk samt PFOS, PFOA och långkedjiga PFAS i blod. ²

Indikator	Utveckling jmf. med senaste mättillfälle	Period som förändring avser	Beskrivning
Utsläpp av växthusgaser	Minskning	2019–2020	Sveriges territoriella utsläpp av växthusgaser (koldioxid, metan, dikväveoxid och fluorerade gaser).
Sociala			
Låg ekonomisk standard	Minskning	2019–2020	Andel av befolkningen med ekonomisk standard lägre än 60 procent av medianinkomsten.
Självskattad allmän hälsa	Oförändrad	2019–2020	Andel i befolkningen 16 år och äldre som på frågan "Hur tycker du din hälsa är i allmänhet?" svarat "mycket bra" eller "bra".
Utbildningsnivå	Ökning	2019–2020	Högsta avklarade utbildning för befolkningen i åldern 16–74 år.
Mellanmänsklig tillit	Oförändrad	2019–2020	I vilken grad tillfrågade uppfattar att andra människor går att lita på. Mäts genom frågan "Enligt din mening, i vilken utsträckning går det att lita på människor i allmänhet?". En svarsiffra över 7 på en skala 0–10 anses utgöra hög tillit.
Nöjd med livet	Oförändrad	2019–2020	Mäter subjektivt välbefinnande med frågan "Hur nöjd är du på det hela taget med det liv du lever?". Andelen avser de som svarat "ganska nöjd" eller "mycket nöjd".
Hushållens kontantmarginal	Oförändrad	2019–2020	Andel i befolkningen, 16 år och äldre, som svarat nej på frågan "Skulle du/ditt hushåll inom en månad klara av att betala en oväntad utgift på 12 000 kronor utan att låna eller be om hjälp?".

Anm.: Respektive indikator använder den senast tillgängliga statistiken. Mer ingående beskrivningar och definitioner av indikatorerna redovisas nedan.

¹ Avser förändring mellan två genomsnitt av mätningar som pågått under längre perioder.

² PCB är en typ av industrikemikalier. DDE är en nedbrytningsprodukt av insektsgiftet DDT. Dioxiner bildas bl.a. vid tillverkning av kemikalier som innehåller klor samt vid förbränningsprocesser. PBDE är en grupp av bromerade flamskyddsmedel. PFOS, PFOA och långkedjiga PFAS är högfluorerade ämnen.

Källor: Statistiska centralbyrån, Naturvårdsverket, SOM-institutet, VattenInformationsSystem Sverige, Sveriges lantbruksuniversitet, Livsmedelsverket.

Ekonomiska indikatorer

BNP per capita

BNP per capita, dvs. BNP per invånare, används ofta som en indikator på materiell välstånd. Utvecklingen av ett lands BNP per capita ger med andra ord en fingervisning om vilka ekonomiska förutsättningar de som är invånare i landet har att konsumera varor och tjänster. Denna indikator säger dock inte något om hur möjligheterna till konsumtion är fördelade inom landet, hur konsumtionen matchar människors behov eller i vilken mån den ekonomiska aktiviteten sker på bekostnad av icke förnybara resurser.

År 2021 ökade Sveriges BNP per capita med 4,3 procent. Ökningen var relativt stark i en historisk jämförelse och förklaras av att den ekonomiska aktiviteten återhämtade sig snabbt efter den ekonomiska nedgången i spåren av pandemin. BNP per capita har utvecklats svagt i Sverige sedan 2009 jämfört med den genomsnittliga utvecklingen 2000–2009. En förklaring till det är att andelen personer i arbetsför ålder har minskat.

Sysselsättningsgrad

Sysselsättningsgraden mäter andelen av befolkningen i åldern 15–74 år som är sysselsatta. En hög sysselsättningsgrad är grunden för den gemensamma välfärden eftersom arbetsinkomster är den viktigaste skattebasen i ekonomin. När fler försörjer sig genom arbete minskar dessutom den offentliga sektorns kostnader eftersom transfereringar generellt sett minskar.

I spåren av pandemin föll sysselsättningsgraden 2020 med 1,2 procentenheter jämfört med 2019 och uppgick till 66,6 procent. Trots pandemin förbättrades läget på arbetsmarknaden 2021 och sysselsättningsgraden uppgick till 67,3 procent, en ökning med 0,7 procentenheter jämfört med 2020. Sysselsättningsgraden för män uppgick till 70,1 procent och för kvinnor till 64,4 procent 2021, en skillnad på 5,7 procentenheter. Män har generellt sett en högre sysselsättningsgrad än kvinnor. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda uppgick under 2021 till 8,8 procentenheter. För inrikes och utrikes födda uppgick sysselsättningsgraden till 69,4 procent respektive 60,6 procent. Dessutom är skillnaden i sysselsättningsgrad mellan utrikes födda kvinnor och män större än skillnaden mellan kvinnor och män födda i Sverige.

Arbetslöshet

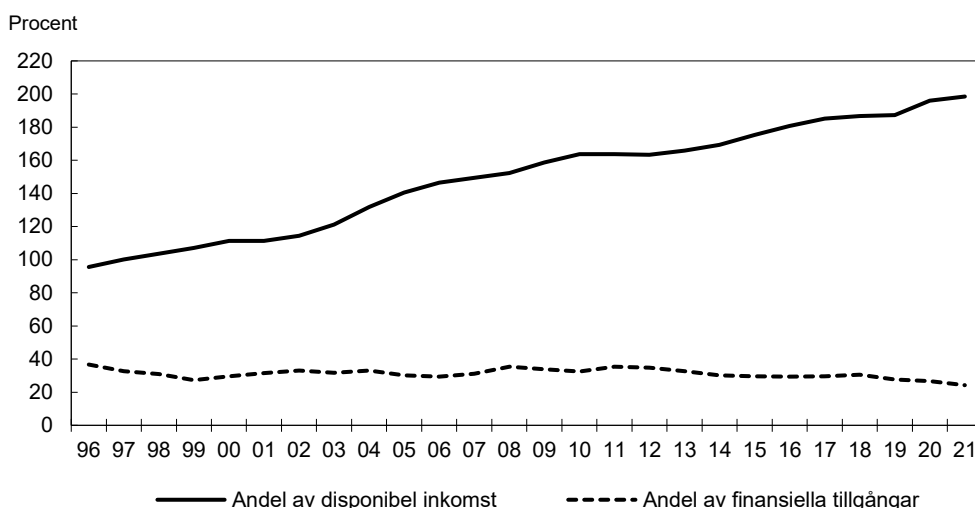
Arbetslöshet definieras som andelen arbetslösa av antalet personer i arbetskraften, där arbetskraften utgörs av antalet arbetslösa och sysselsatta i åldern 15–74 år. Indikatorn mäter hur stor andel av arbetskraften som inte har något arbete men som sökt eller försökt hitta och kan ta ett arbete. Arbete ger individen möjlighet till egen försörjning, bättre möjligheter att forma sitt liv samt gemenskap och tillhörighet. Arbetslösa drabbas också av ohälsa i större utsträckning än de individer som har ett arbete. Att arbetslösheten är låg är av central vikt både för individer och för samhället.

I spåren av pandemin ökade arbetslösheten under 2020 och är fortsatt på en förhöjd nivå 2021. Till följd av att många sökte sig till arbetskraften utan att få ett jobb direkt minskade arbetslösheten inte i takt med att sysselsättningen ökade 2021. Trots att arbetslösheten minskade tydligt under andra halvåret var arbetslösheten i genomsnitt 0,3 procentenheter högre 2021 jämfört med 2020. Arbetslösheten minskade mer för män än för kvinnor under loppet av 2021. Under 2021 uppgick skillnaden i arbetslöshet mellan inrikes och utrikes födda till 14 procentenheter, samtidigt som skillnaden i arbetslöshet mellan inrikes födda kvinnor och män var mindre än skillnaden mellan utrikes födda kvinnor och män.

Hushållens skuldsättning

Indikatorn redogör för hushållens skuldsättning uttryckt i hushållens låneskulder som andel av disponibel inkomst och som andel av finansiella tillgångar. Huvuddelen av skulderna är bostadslån. Med undantag för den översta tiondelen av inkomstfördelningen är bolåneskulderna som andel av disponibel inkomst större ju högre upp i inkomstfördelningen hushållen befinner sig. Under 2021 har skulderna som andel av disponibel inkomst ökat, bl.a. till följd av stigande bostadspriser. År 2021 motsvarade låneskulden ca 199 procent av hushållens disponibla inkomst (se diagram 3.4). Skuldsättningen i förhållande till hushållens finansiella tillgångar har varit relativt konstant under hela 2000-talet. Under de senaste åren har kvoten sjunkit något, då hushållens finansiella tillgångar ökat relativt kraftigt. År 2021 motsvarade hushållens låneskulder i förhållande till finansiella tillgångar ca 24 procent.

Diagram 3.4 Hushållens låneskulder som andel av disponibel inkomst och av hushållens finansiella tillgångar



Källa: Statistiska centralbyrån.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

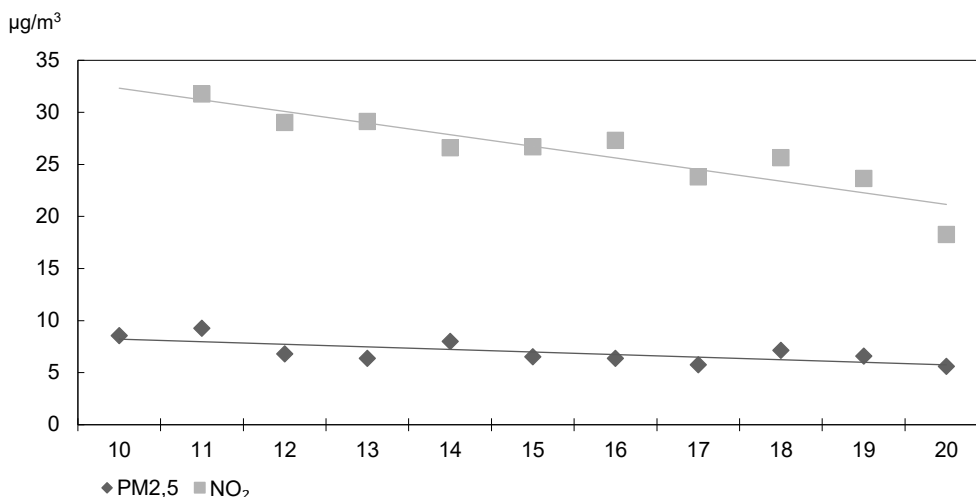
Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP, ofta kallad Maastrichtskulden, är det mått på den offentliga sektorns skuld som används inom Europeiska unionen. För Sverige definieras skulden som den konsoliderade statskulden och kommunsektorns samt ålderspensionssystemets skulder på kapitalmarknaden med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer. Maastrichtskulden minskade kontinuerligt som andel av BNP mellan 2014 och 2019 med sammanlagt 10 procent, men till följd av bl.a. regeringens finanspolitiska åtgärder för att bemöta pandemins effekter ökade skulden kraftigt mellan 2019 och 2020 och uppgick till ca 40 procent av BNP 2020. Till följd av den allmänna ekonomiska återhämtningen och av att Riksbanken amorterade på sitt valutalån minskade åter skulden 2021 som andel av BNP. Den offentliga skuldsättningen i Sverige tillhör en av de lägsta i Europeiska unionen och uppgick till 36,7 procent av BNP 2021. Motsvarande skuldkvot för EU var 90,1 procent av BNP (avser ställningsvärden för kvartal 3 2021).

Miljöindikatorer

Luftkvalitet

Välståndetsindikatorn för luft visar utvecklingen för två av de vanligaste luftföroreningarna i svenska städer: kvävedioxid (NO₂) och små partiklar (PM_{2,5}). Båda har negativ påverkan på såväl hälsa som miljö. Kväveoxider bildas vid all typ av förbränning. En stor del av utsläppen kommer från trafiken. För de små partiklarna är avgaser från trafik, industriutsläpp, småskalig vedeldning och annan förbränning stora utsläppskällor. De små partiklarna transporteras i stor utsträckning till Sverige från kontinenten och är därför högre i södra än i norra Sverige.

Halterna av både kvävedioxid och små partiklar visar en nedåtgående trend sedan mätningarna inleddes 2008 respektive 2006. Mellan 2019 och 2020 sjönk årsmedelvärdet för halterna av både kvävedioxid och små partiklar (se diagram 3.5). Minskningen av kvävedioxid mellan 2019 och 2020 kan delvis vara en tillfällig pandemi-effekt. Även om Sverige fortfarande har lokala problem med höga halter kvävedioxid och små partiklar är halterna av luftföroreningar förhållandevis låga vid en jämförelse med Europeiska unionen i övrigt.

Diagram 3.5 Halter av NO₂ och PM_{2,5} i gatumiljö (årsmedelvärden)

Anm.: Kvävedioxid (NO₂) mäts för svenska städer med över 50 000 invånare. Mätplatser som ingår i indikatorn små partiklar (PM_{2,5}) är Burlöv, Göteborg, Malmö, Stockholm, Umeå och Uppsala.

Källa: Naturvårdsverket.

Vattenkvalitet

En god vattenkvalitet är viktig för vattenlevande arter, dricksvatten, biologisk mångfald och friluftsliv. Indikatorn för vattenkvalitet uttrycks som ekologisk status i ytvatten och i den ingår påverkan från exempelvis övergödning och miljögifter samt fysisk påverkan. Överlag är den ekologiska statusen bättre i norra än i södra Sverige, där befolkningstätheten och jordbruksintensiteten är högre. Fysisk påverkan och övergödning är de främsta skälen till att god ekologisk status inte nås. Vid den senaste bedömningen av vattenkvaliteten (baserad på miljöövervakning, analys- och kartläggningsarbete perioden 2016–2021) hade 40 procent av ytvattenförekomsterna som minst god ekologisk status. Detta är samma resultat som vid föregående mätning.

Rödlisteindex

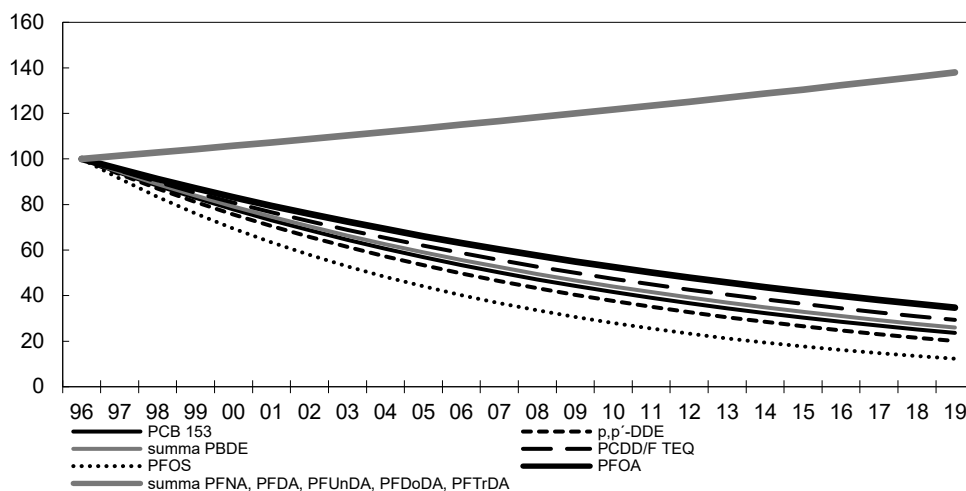
Rödlisteindexet mäter förändringar i artgruppers livskraft, och är ett exempel på en av flera indikatorer som ger en bild av tillståndet i svensk natur och hur förändringar sker över tid. Indexet baseras på förändringar i rödlistekategorisering för olika artgrupper. Rödlistekategorisering sker i femårscykler och den senaste kategoriseringen genomfördes 2020, vilket betyder att ingen ny mätning finns att tillgå i år. Under perioden 2015–2020 har utvecklingen för däggdjur och groddjur varit positiv, medan den varit negativ för mossor och fåglar. Övriga grupper utveckling är relativt jämn.

Kemikaliebelastning

Indikatorn kemikaliebelastning redovisar mätningar av ett antal långlivade miljögifter i modersmjölk och blod. Mätningarna från 2019 visar på samma trend som föregående mätning. Halterna av hårt reglerade miljögifter, såsom dioxiner (bildas bl.a. vid tillverkning av kemikalier som innehåller klor samt vid förbränningsprocesser) och PCB (industrikemikalier), minskar, medan halterna av långkedjiga PFAS (högfluorerade ämnen) ökar (se diagram 3.6). Mätningarna av föroreningar i modersmjölk visar att halterna minskar långsamt trots att användning och spridning begränsats genom förbud i Sverige och internationellt. Det beror på att ämnena är långlivade i miljön, ansamlas i fettvävnad hos människor och djur och att de redan är spridda i varor, byggnader och miljö. Höga halter av dessa ämnen kan ge upphov till sjukdomar som cancer, påverka fortplantningsförmågan, skada arvsmassan och störa hormonsystemet.

Diagram 3.6 Exponering för vissa långlivade miljögifter i Sverige

Miljöföroreningar i modersmjölk och blod 1996–2019, index 1996 = 100



Anm.: Diagrammet visar halten av miljögifter i modersmjölk och blod från förstagångsmödrar i Uppsala. Det är en illustration av hur den samlade exponeringen för långlivade organiska miljögifter har förändrats över tid. Den kurva som ökar är de högfluorerade ämnena "summa PFNA, PFDA, PFUnDA, PFDODA, PDTrDA".

Källa: Livsmedelsverket.

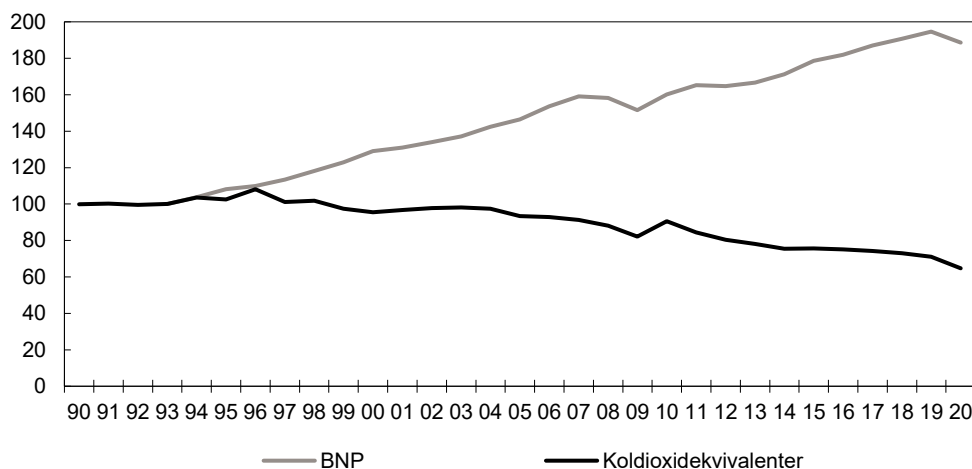
Utsläpp av växthusgaser

Utsläpp av växthusgaser är den viktigaste faktorn bakom klimatförändringarna. Klimatförändringarna är ett av vår tids största hot och förväntas påverka samhället genom bl.a. havsnivåhöjningar, temperaturökningar och att extremväder blir allt vanligare. De totala utsläppen av växthusgaser i Sverige uppgick 2020 till 46,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Det innebär en minskning med 8,9 procent jämfört med 2019, vilket utgör en större minskning än under tidigare år. Den stora minskningen under 2020 beror delvis på den minskade aktiviteten i samhället till följd av pandemin och delvis på det fortsatta genomförandet av klimathandlingsplanen.

Sedan 1990 har utsläppen minskat med 35 procent (se diagram 3.7). Minskningen beror på flera faktorer, bl.a. ökad användning av el och biodrivmedel i transportsektorn, att el- och fjärrvärme ersatt oljeeldade värmepannor och en ökad användning av biomassa inom industrin.

Diagram 3.7 Sveriges territoriella växthusgasutsläpp och BNP, fasta priser

Index 1993 = 100



Anm.: Koldioxidekvivalenter visar utsläpp och upptag av växthusgaser som omfattas av klimatmålet (koldioxid, metan, dikväveoxid och fluorerade gaser) inom svenskt territorium.

Källor: Naturvårdsverket och SCB.

Sociala indikatorer

Låg ekonomisk standard

Personer med låg ekonomisk standard riskerar att inte ha råd med sådant som anses vara en del av en godtagbar levnadsstandard. Till gruppen räknas den andel av befolkningen som har en ekonomisk standard lägre än 60 procent av medianinkomsten. Andelen med låg ekonomisk standard minskade något 2020 jämfört med 2019 vilket främst förklaras av att inkomsterna för många äldre i befolkningen ökade i snabbare takt än medianinkomsten. Andelen med låg ekonomisk standard har ökat sedan 1995 men andelen har stabiliserats runt 14–15 procent under de senaste tio åren. För ungefär hälften av personerna med låg ekonomisk standard är den ekonomiska utsattheten av mer långvarig karaktär och denna andel har ökat över tid.

Självskattad allmän hälsa

Indikatorn för självskattad allmän hälsa avser den andel i befolkningen, 16 år och äldre, som svarat ”mycket bra” eller ”bra” på frågan ”Hur tycker du att din hälsa är i allmänhet?”. År 2020 var denna andel 76 procent. Andelen har varit i princip oförändrad sedan 2014. För 2020 var vidare andelen män som svarat att de har bra eller mycket bra hälsa högre än andelen kvinnor, 78 procent respektive 74 procent. Det finns även skillnader vid en jämförelse av utbildningsnivåer. Bland dem som har eftergymnasial utbildning anser 82 procent att de har en bra hälsa, vilket kan jämföras med drygt 70 procent bland dem som har gymnasial respektive förgymnasial utbildning. Ingen signifikant skillnad mellan inrikes och utrikes födda har uppmätts. Generellt anger yngre personer att de har bättre hälsa än äldre personer, en skillnad som i stort sett varit oförändrad sedan 2014.

Utbildningsnivå

Utbildningsnivå påverkar bl.a. människors ekonomiska förutsättningar och hälsa. Under 2000-talet har befolkningens utbildningsnivå ökat stadigt. Andelen med eftergymnasial utbildning har ökat från 27 till 39 procent under perioden 2001–2020. Kvinnor har högre utbildningsnivå än män, och skillnaden har ökat mellan 2001–2020. Skillnaden är störst sett till eftergymnasial utbildningsnivå, där drygt fyra av tio kvinnor har en eftergymnasial utbildning 2020 jämfört med tre av tio män. Andelen eftergymnasialt utbildade är ungefär lika stor bland inrikes och utrikes födda. Andelen med förgymnasial utbildning är dock större bland utrikes födda och skillnaderna har ökat under 2000-talet.

Mellanmänsklig tillit

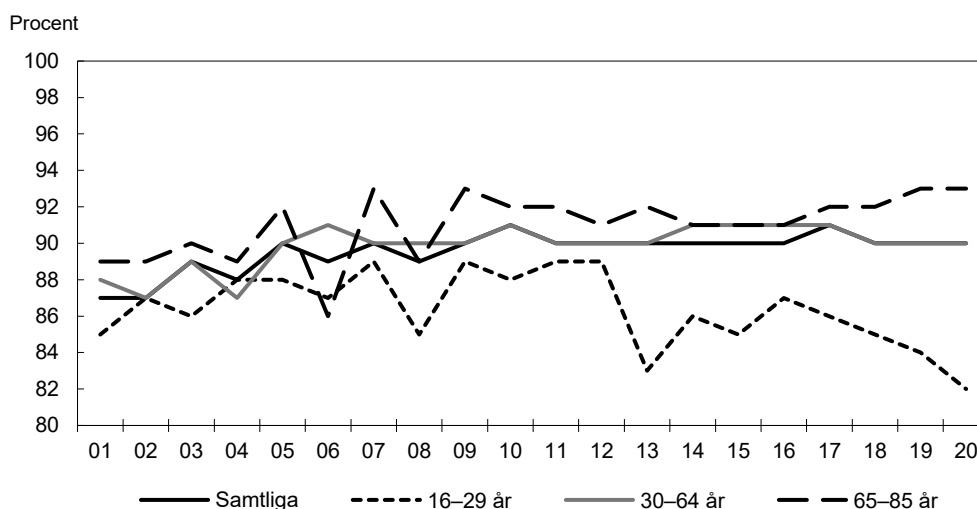
Mellanmänsklig tillit, eller social tillit, är ett mått på i vilken grad individer uppfattar att andra människor går att lita på. En hög nivå av mellanmänsklig tillit fungerar som ett sammanhållande kitt i samhället och underlättar beslutsprocesser och affärstransaktioner. Andelen av befolkningen som upplevde en hög mellanmänsklig tillit var 56 procent 2020 och har legat på ungefär samma nivå sedan 2001. Andelen med hög mellanmänsklig tillit är högre bland kvinnor, personer över 30 år, personer som vuxit upp i Sverige och personer med eftergymnasial utbildning. Störst skillnad i tillit inom en kategori uppmäts mellan personer med olika utbildningsnivå. Bland personer med förgymnasial utbildning har 45 procent hög tillit jämfört med 67 procent bland de med eftergymnasial utbildning.

Nöjd med livet

Det subjektiva välbefinnandet är generellt sett högt i rika, demokratiska och politiskt stabila samhällen med låg arbetslöshet. I Sverige har andelen som är nöjda med livet

legat på en hög och stabil nivå över tid och uppgick 2020 till 90 procent i genomsnitt. Samtliga samhällsgrupper som studerats anger en generell hög nivå av nöjdhet, omkring 80–90 procent. Det finns samtidigt en negativ utveckling bland personer som är 16–29 år, där andelen som är nöjda med livet minskar. Andelen unga som uppgav att de var nöjda med livet 2020 var 82 procent jämfört med 90 respektive 93 procent bland personer i åldrarna 30–64 år och 65–85 år. Skillnaden mellan dessa grupper har även ökat sedan 2016 (se diagram 3.8). Personer som vuxit upp utanför Sverige är något mindre nöjda än personer som vuxit upp i Sverige. Skillnaden har dock minskat från omkring tio procentenheter i början av 2000-talet till fyra procentenheter 2020. Ingen statistiskt signifikant skillnad mellan kvinnor och män har uppmätts 2020.

Diagram 3.8 Andel som anser att de är mycket eller ganska nöjda med livet efter ålder



Källa: SOM-institutet (SOM-undersökningarna 2020).

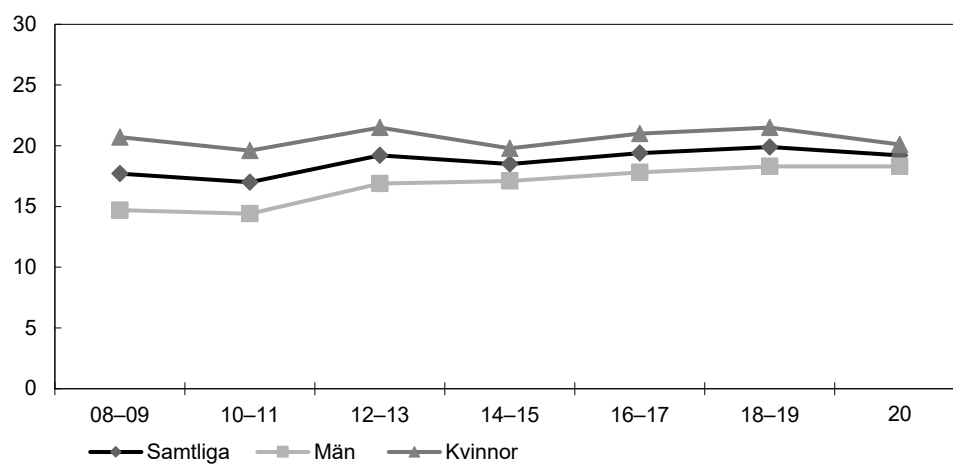
Hushållens kontantmarginal

Andelen som saknar kontantmarginal definieras som den andel av befolkningen 16 år och äldre som inte skulle kunna hantera en oväntad utgift på 12 000 kronor utan att låna pengar eller be om hjälp. Att sakna kontantmarginal har en negativ påverkan på individens livskvalitet och självbestämmande.

År 2020 uppgav var femte person att de saknar kontantmarginal för oförutsedda utgifter, vilket är samma nivå som året innan. Det är vanligare att yngre personer, utrikes födda och personer med högst förgymnasial utbildning saknar kontantmarginal. Skillnaden är störst mellan utrikes och inrikes födda. Bland utrikes födda saknar 44 procent kontantmarginal jämfört med 13 procent bland inrikes födda. Sedan 2008 har skillnader mellan män och kvinnor uppmätts. Under perioden 2008–2020 har andelen kvinnor som saknar kontantmarginal varit högre än andelen män (se diagram 3.9). Skillnaden har dock minskat över tid, och 2020 var den inte längre statistiskt signifikant.

Diagram 3.9 Andel som saknar kontantmarginal

Procent



Anm.: Andel i befolkningen, 16 år och äldre, som svarat nej på frågan Skulle du/ditt hushåll inom en månad klara av att betala en oväntad utgift på 12 000 kronor utan att låna eller be om hjälp?

Källa: Statistiska centralbyrån (Undersökningarna av levnadsförhållanden).

4 De budgetpolitiska målen

I detta avsnitt följer regeringen upp de budgetpolitiska målen och bedömer en ny nivå på utgiftstaket för 2025.

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

Sammanfattning

- Med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 och den djupa lågkonjunktur som den orsakade har finanspolitiken under 2020–2022 aktivt tillfört stora resurser till hälso- och sjukvården och genomfört finanspolitiska åtgärder för att dämpa de akuta ekonomiska effekterna av pandemin. Det finansiella sparandet förväntas därför ligga under den målsatta nivån för överskottsmålet under dessa år.
- Regeringen bedömer att det strukturella sparandet innevarande år kommer att avvika från överskottsmålets nivå, och att avvikelsen är motiverad av spridningen av covid-19 och av stabiliseringspolitiska skäl.
- Den aktuella prognosen, som bygger på beslutade och aviserade reformer, visar på ett sparande över den målsatta nivån 2023. Prognoser för ekonomins utveckling är i allmänhet mycket svåra att göra. Den ökade ekonomiska och geopolitiska osäkerheten till följd av den ryska invasionen av Ukraina och pandemin, medför att prognosen är ovanligt osäker. Finanspolitiken kan alltså framöver behöva anpassas till ett ekonomiskt läge som avviker från det som prognostiseras i denna proposition.
- Bruttoskulden bedöms vara förenlig med skuldankarets riktmärke på 35 procent av BNP 2021–2023.
- Den nuvarande prognosen för de takbegränsade utgifterna 2023 innebär att utgifterna överstiger utgiftstaket med 7 miljarder kronor.
- Regeringen bedömer att utgiftstaket för 2025 bör uppgå till 1 720 miljarder kronor. Det är en ökning med 125 miljarder kronor jämfört med 2024.
- Kommunsektorn som helhet bedöms klara balanskravet under prognosperioden.

4.1 Uppföljning av målet för det finansiella sparandet

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

Det strukturella sparandet ligger i år under överskottsmålets nivå

Regeringen bedömer att det strukturella sparandet innevarande år kommer att avvika från överskottsmålets nivå, men att avvikelsen är motiverad av spridningen av covid-19 och av stabiliseringspolitiska skäl. Det finanspolitiska 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 bedöms den förda finanspolitiken vara förenlig med det finanspolitiska ramverket. Om en målavvikelse konstateras ska dock regeringen redogöra för varför avvikelsen uppstått och hur en återgång till målnivån ska ske. Även det bakåtblickande genomsnittet av det finansiella sparandet för 2014–2021 bedöms ligga under målnivån (se tabell 4.1).

Avvikelsen är motiverad av pandemin och av stabiliseringspolitiska skäl

Spridningen av covid-19 har medfört ökade direkta kostnader för t.ex. sjukvård, smittspårning, testning och vaccinering, vilket har försvagat det strukturella sparandet. Dessutom har pandemin inneburit att stora finanspolitiska åtgärder behövt vidtas för att dämpa de akuta ekonomiska effekterna för hushåll och företag. Detta har medfört att sparandet avviker från den målsatta nivån för överskottsmålet. Det strukturella sparandet för 2022 bedöms bli -0,2 procent av potentiell BNP, vilket är lägre än överskottsmålets nivå (se tabell 4.1). Behoven av finanspolitiskt stöd för att dämpa de ekonomiska effekterna av pandemin förväntas minska under 2022. Externa bedömare, som t.ex. Europeiska kommissionen, Internationella valutafonden och OECD, pekar dock på vikten av att inte dra tillbaka stimulanser för snabbt, givet den djupa lågkonjunktur som följde av pandemin. Till detta kommer risker kopplade till den ryska invasionen av Ukraina. Utvecklingen av den geopolitiska och säkerhetspolitiska situationen har inneburit ytterligare behov av finanspolitiska åtgärder. Åtgärderna har framför allt riktats mot att möta prisökningar på energi till följd av invasionen av Ukraina.

Tabell 4.1 Finansiellt sparande i den offentliga sektorn samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP om inte annat anges. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Finansiellt sparande	-0,2	-0,5	0,7	0,8	1,4
Bakåtblickande åttaårigt genomsnitt	-0,1				
Strukturellt sparande ¹	-0,2	-0,4	0,5	0,9	1,5

¹ Andel av potentiell BNP.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Prognosen visar på ett sparande över överskottsmålet 2023

Den aktuella prognosen, som bygger på beslutade och aviserade reformer, visar på ett sparande över den målsatta nivån 2023. Prognoser för ekonomins utveckling är i allmänhet mycket svåra att göra. Den ökade ekonomiska och geopolitiska osäkerheten till följd av den ryska invasionen av Ukraina, men även till följd av pandemin, medför att prognosen är ovanligt osäker. Utvecklingen av den geopolitiska och säkerhetspolitiska situationen kommande år kan också behöva hanteras genom ytterligare finanspolitiska insatser inom områden som t.ex. försvar och migration. Finanspolitiken kan framöver behöva anpassas till ett läge som avviker från det som prognostiseras i denna proposition.

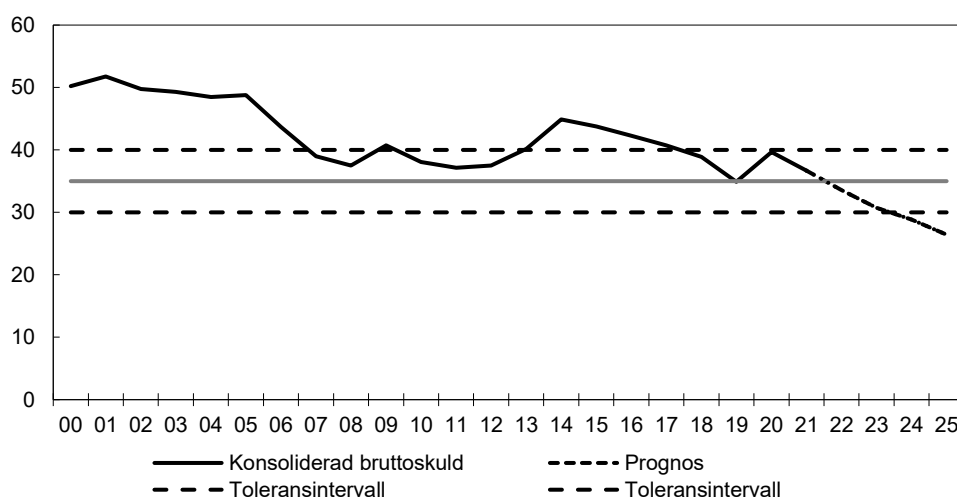
4.2 Uppföljning av skuldankaret

Enligt det finanspolitiska ramverket ska regeringen i den ekonomiska vårpropositionen årligen redogöra för utvecklingen av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Om denna skuld avviker från skuldankaret, dvs. 35 procent av BNP, med mer än 5 procent av BNP, enligt utfallet i nationalräkenskaperna för det föregående året eller enligt prognoserna för det innevarande året eller det följande budgetåret i den ekonomiska vårpropositionen, ska regeringen lämna en skrivelse till riksdagen samtidigt som den ekonomiska vårpropositionen lämnas. I skrivelsen ska regeringen redogöra för vad som orsakat avvikelsen och hur regeringen avser att hantera denna.

Bruttoskuldens andel av BNP bedöms ligga inom skuldankarets toleransintervall (se diagram 4.1 och avsnitt 8.6). En viktig faktor, utöver den ekonomiska utvecklingen, bakom att skuldkvoten minskar fr.o.m. 2021 är att Riksbanken då inledde en övergång till en helt egenfinansierad valuta-reserv efter att tidigare ha finansierat en del av reserven genom lån i Riksgäldskontoret. Övergången sker gradvis t.o.m. 2023 och bidrar också till att skuldkvoten minskar under prognosperioden genom att statens lånebehov minskar (se avsnitt 7 och tabell 7.2). I nuvarande prognos, som endast inkluderar den finanspolitik som aviserats eller beslutats fram t.o.m. denna proposition, väntas bruttoskulden minska och uppgå till strax över 30 procent av BNP 2023.

Diagram 4.1 Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

4.3 Uppföljning av utgiftstaket och bedömning av utgiftstakets nivå för 2025

Uppföljning av utgiftstaket

Utgiftstaket utgör en övre gräns för utgiftsnivån i statens budget och beslutas för tre år framåt. För att utgiftstaket ska främja en kontrollerad utgiftsutveckling och vara ett stöd för att uppnå överskottsmalet och långsiktigt hållbara finanser, är det en grundläggande förutsättning att takets nivå i normalfallet inte ändras. Det finns dock inte några formella hinder för riksdagen att besluta om att ändra en tidigare fastställd nivå på utgiftstaket. Nivån kan exempelvis ändras om finanspolitiken behöver anpassas till betydande nya yttre förutsättningar, men det bör endast ske i ytterst sällsynta fall.

Regeringen har en riktlinje för hur stor budgeteringsmarginalen minst behöver vara i budgeteringsfasen för att hantera osäkerheter. Enligt riktlinjen bör utrymmet till ut-

giftstaket uppgå till minst 1 procent av de takbegränsade utgifterna för det innevarande året (t), minst 1,5 procent för det följande året (t + 1), minst 2 procent för det andra följande året (t + 2) och minst 3 procent för det tredje följande året (t + 3).

Den nuvarande prognosen för de takbegränsade utgifterna 2023 innebär att de takbegränsade utgifterna överstiger det av riksdagen beslutade utgiftstaket med 7 miljarder kronor (se tabell 4.2). När det finns risk för att ett beslutat utgiftstak kommer att överskridas ska regeringen enligt budgetlagen (2011:203) vidta sådana åtgärder som den har befogenhet till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder. Givet det osäkra läget i omvärlden har regeringen valt att inte vidta eller föreslå några sådana åtgärder i nuläget. Regeringen har påbörjat ett arbete för att kunna återkomma i budgetpropositionen för 2023 med förslag till utgiftsbegränsande åtgärder. Enligt nuvarande prognos är budgeteringsmarginalen för 2024 mindre än regeringens riktlinje för hur stor budgeteringsmarginalen minst bör vara, vilket innebär att utrymmet för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna 2024 är mycket begränsat. Regeringen anser att budgeteringsmarginalen för 2022 är tillräcklig för att hantera den osäkerhet som finns i prognoserna. Jämfört med prognosen i den beslutade budgeten för 2022 beräknas budgeteringsmarginalen bli 63 miljarder kronor mindre 2022, 34 miljarder kronor mindre 2023 och 47 miljarder kronor mindre 2024. I avsnitt 6 görs en närmare genomgång av hur prognosen för de takbegränsade utgifterna förändrats sedan den beslutade budgeten för 2022.

Tabell 4.2 Ursprungligt och faktiskt utgiftstak

Miljarder kronor om inte annat anges

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ursprungligt beslutade nivåer på utgiftstaket	1 074	1 093	1 103	1 123	1 167	1 210	1 332	1 392	1 471	1 430	1 502	1 539	1 595
Teknisk justering ¹	10	2	4	2	7	12	5	10	10	6	2		
Reell ändring ²				33	41	52		-51	262	259	130		
Slutgiltiga nivåer på utgiftstaket ³	1 084	1 095	1 107	1 158	1 215	1 274	1 337	1 351	1 743	1 695	1 634	1 539	1 595
Årlig nominell förändring av utgiftstaket vid respektive riksdagsbeslut ⁴	20	10	10	51	46	58	58	14	391	-48	-61	-95	56
Takbegränsade utgifter	1 022	1 067	1 096	1 135	1 184	1 229	1 282	1 308	1 501	1 551	1 593	1 546	1 575
Budgeteringsmarginal	62	28	11	23	31	45	55	43	242	144	41	-7	20
Budgeteringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	6,0	2,6	1,0	2,0	2,6	3,6	4,3	3,3	16,1	9,3	2,6	-0,4	1,3

¹ De tekniska justeringar som redovisas här är de ackumulerade tekniska justeringarna för respektive år.

² Finanspolitiskt motiverade ändringar av utgiftstakets nivåer kan enligt praxis göras av en ny regering. Dessa ändringar medför en reell förändring av utgiftstakets begränsande effekt på de takbegränsade utgifterna. De reella ändringar som redovisas här är de ackumulerade reella ändringarna för respektive år.

³ Den slutgiltiga nivån på utgiftstaket är summan av den ursprungliga nivån och eventuella tekniska och reella justeringar.

⁴ Förändring av utgiftstakets nivå jämfört med föregående år vid det tillfälle nivån för respektive år beslutades av riksdagen. Notera att beloppen i denna rad avviker från förändringen mellan åren för de ursprungligt beslutade nivåerna på utgiftstaket (rad 1) eftersom fastställda nivåer regelbundet justeras av tekniska skäl.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Bedömning av utgiftstakets nivå för 2025

Regeringens bedömning: För 2025 bör utgiftstaket för staten, inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, uppgå till 1 720 miljarder kronor.

Skälen för regeringens bedömning

Enligt budgetlagen är det obligatoriskt för regeringen att i budgetpropositionen föreslå en nivå på utgiftstaket för det tredje tillkommande året. Det är samtidigt praxis att regeringen redan i den ekonomiska vårpropositionen redovisar sin bedömning av

utgiftstakets nivå för detta år. Regeringen redovisar i det följande sin bedömning av utgiftstakets nivå för 2025. Bedömningen görs med utgångspunkt i de bestämningsfaktorer som redovisas i skrivelsen Ramverket för finanspolitiken (skr. 2017/18:207).

Utgiftstaket i förhållande till överskottsmålet

De takbegränsade utgifterna beräknas uppgå till 1 590 miljarder kronor 2025 (se tabell 4.3). I förhållande till den bedömda nivån på utgiftstaket för 2025 på 1 720 miljarder kronor kan de takbegränsade utgifterna öka med maximalt 130 miljarder kronor. Samtidigt bör ett utrymme motsvarande minst 24 miljarder kronor lämnas obudgererat under utgiftstaket i budgetpropositionen för 2025 som en buffert för oförutsedda händelser under budgetåret, i enlighet med riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek. I budgetpropositionen för 2025 bör därmed de takbegränsade utgifterna för 2025 som mest uppgå till 1 696 miljarder kronor. Det betyder att den bedömda nivån på utgiftstaket för 2025 medger att de takbegränsade utgifterna för 2025 t.o.m. budgetpropositionen för 2025 som mest kan bli 106 miljarder kronor högre än i nuvarande bedömning. Detta utrymme för möjliga utgiftsökningar motsvarar ca 1,7 procent av BNP. Att det finns ett ledigt utrymme under utgiftstaket betyder dock inte i sig att det finns ett utrymme för reformer som ökar de takbegränsade utgifterna. Reformerna på utgiftssidan kan genomföras efter avstämning mot överskottsmålet med hänsyn tagen till eventuella inkomstförändringar.

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

Tabell 4.3 Utgiftstak och takbegränsade utgifter

Miljarder kronor om inte annat anges

	2022	2023	2024	2025
Av riksdagen beslutade nivåer på utgiftstaket	1 634	1 539	1 595	
Regeringens bedömning av nivå på utgiftstaket				1 720
Utgiftstak, procent av BNP	28,5	25,9	26,0	27,0
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	28,6	26,0	26,0	27,0
Utgiftstak, fasta priser ¹	1 580	1 457	1 482	1 598
Takbegränsade utgifter	1 593	1 546	1 575	1 590
Takbegränsade utgifter, procent av BNP	27,7	26,0	25,6	25,0
Takbegränsade utgifter, fasta priser ²	1 540	1 464	1 463	1 477
Budgeringsmarginal	41	-7	20	130
Budgeringsmarginal, procent av takbegränsade utgifter	2,6	-0,4	1,3	8,2
Budgeringsmarginal, procent av BNP	0,7	-0,1	0,3	2,0
Finansiellt sparande, procent av BNP	-0,5	0,7	0,8	1,4
Strukturellt sparande, procent av BNP	-0,4	0,5	0,9	1,5
Offentliga sektorns utgifter, procent av BNP	48,8	47,6	47,2	46,4

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

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av de takbegränsade utgifterna och budgeteringsmarginalens storlek

Bedömningen av utgiftstakets nivå för 2025 medför att nivån utgör 27,0 procent av potentiell BNP, vilket är högre än utgiftstakets nivå för 2024. Det innebär en högre årlig ökning av utgiftstaket än den genomsnittliga årliga ökningen av nivån sedan utgiftstaket infördes 1997 till det senaste utfallsåret 2021. Den genomsnittliga årliga ökningen i löpande priser mellan 1997 och 2021 uppgår till 3,7 procent, medan ökningen 2025 uppgår till 7,8 procent.

Budgeteringsmarginalen 2025 uppgår till 8,2 procent av de takbegränsade utgifterna. Det är ett större utrymme än den säkerhetsmarginal på 3,0 procent som regeringen vill upprätthålla till utgiftstaket för det tredje tillkommande året i enlighet med riktlinjen för budgeteringsmarginalens minsta storlek. En budgeteringsmarginal som endast motsvarar säkerhetsmarginalen skulle kunna medföra att möjligheterna att genomföra prioriterade reformer på utgiftssidan under kommande år begränsades. Om det bedöms förenligt med överskotts målet är det rimligt att reformer ska kunna genomföras på budgetens utgiftssida.

Om det tillgängliga utrymmet under utgiftstaket t.o.m. budgetpropositionen för 2025, dvs. 106 miljarder kronor utöver bedömningen av de takbegränsade utgifterna i denna proposition, skulle tas i anspråk för högre utgifter ger det en genomsnittlig årlig ökningstakt för de takbegränsade utgifterna på ca 2,3 procent per år 2022–2025. Denna ökning kan jämföras med den genomsnittliga förändringen för de takbegränsade utgifterna enligt prognosen i denna proposition vilken uppgår till en ökning med 0,7 procent per år 2022–2025. Att utgifterna ökar så svagt under perioden beror på de tillfälliga åtgärder regeringen vidtagit 2022 med anledning av pandemin och Rysslands invasion av Ukraina. Den genomsnittliga ökningstakten under perioden 1997–2021 uppgick till 3,4 procent per år. Bortser man från 2020 och 2021 som hade osedvanligt höga utgifter uppgick den genomsnittliga ökningstakten till 2,9 procent per år. Att det finns utrymme under utgiftstaket betyder dock inte i sig att det kommer att användas för att öka de faktiska takbegränsade utgifterna.

Utgiftstaket i förhållande till potentiell BNP

Utgiftstakets nivå uppgår till 28,6 procent av potentiell BNP 2022. För 2023 och 2024 minskar andelen till 26,0 procent av potentiell BNP. Utgiftstaket 2022 höjdes i budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1) för att regeringen skulle kunna vidta åtgärder med anledning av pandemin. För 2023 och 2024 har andelen av potentiell BNP minskat jämfört med den första bedömningen av taket för respektive år. Vid den första bedömningen av nivån för utgiftstaket 2023 och 2024 uppgick andelen till 27,0 respektive 27,1 procent. Den bedömda nivån för 2025 uppgår till 27,0 procent av potentiell BNP.

4.4 Uppföljning av det kommunala balanskravet

I målet för den offentliga sektorns sparande ingår det finansiella sparandet i kommunsektorn, dvs. i kommuner och regioner. Det finns dock inte ett krav på visst finansiellt sparande för kommuner och regioner. För kommuner och regioner är det i stället det ekonomiska resultatet som är avgörande, och om det uppfyller kraven i kommunal-

lagen (2017:725) på en balanserad budget. Kommuner och regioner ska upprätta en budget för nästa kalenderår där intäkterna överstiger kostnaderna, det s.k. balanskravet. Kommunernas och regionernas årsredovisning ska enligt lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning bl.a. innehålla en upplysning om balanskravet har uppfyllts. Negativa balanskravsresultat ska enligt kommunallagen som huvudregel återställas inom tre år.

Balanskravet anger en miniminivå, men för att uppnå kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning behöver resultatet i regel vara högre. Varje kommun och region avgör själv vad en god ekonomisk hushållning innebär för dem.

Starkt balanskravsresultat i kommunsektorn 2020

Kommunernas och regionernas årsredovisningar ska innehålla en bedömning av om balanskravet har uppfyllts. Uppgifter för 2021 finns ännu inte tillgängliga. Regeringen återkommer i budgetpropositionen för 2023 med uppgifter för 2021.

Balanskravsresultatet för 2020 uppgick för kommunsektorn som helhet till 38 miljarder kronor, varav kommunerna svarade för 26 miljarder kronor. Differensen mellan balanskravsresultatet och årets resultat består främst av justeringar för realisationsvinster och förändring av resultatutjämningsreserven. Kommuner och regioner får reservera överskott till en resultatutjämningsreserv som kan användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Resultatutjämningsreserverna uppgick 2020 till 31 miljarder kronor för sektorn som helhet, varav kommunerna stod för 24 miljarder kronor. Nästan två tredjedelar av kommunerna (188 kommuner) och drygt hälften av regionerna (11 regioner) har avsatt medel till en resultatutjämningsreserv.

Vid utgången av 2020 var det 20 kommuner och 2 regioner som hade ett negativt resultat kvar att återställa, totalt 361 miljoner kronor respektive knappt 683 miljoner kronor.

Balanskravet 2021–2025

De kommunala skatteintäkterna utvecklas relativt starkt 2022 och 2023 i jämförelse med de senaste tio årens genomsnitt. Det gör att kommunsektorns inkomster utvecklas positivt, trots att statsbidragen till sektorn minskar samtliga prognosår efter de stora tillskotten som gjordes 2020 och 2021 till följd av pandemin. Kommunsektorns resultat förväntas uppgå till 69 miljarder kronor 2021 och 39 miljarder kronor 2022. År 2023–2025 väntas resultatet bli omkring 18–21 miljarder kronor per år. Regeringen bedömer att kommunsektorn som helhet kommer att redovisa ett positivt balanskravsresultat under 2021–2025. I avsnitt 8.5 beskrivs de antaganden och bedömningar som ligger till grund för prognosen.

5 Inkomster

I detta avsnitt redovisas och analyseras utvecklingen av offentliga sektorns skatteintäkter och statens inkomster. Inledningsvis redovisas de offentligfinansiella effekterna av skatte- och avgiftsförändringarna i propositionen Vårändringsbudget för 2022 (prop. 2021/22:99) och vissa övriga propositioner med förslag till ändringar i statens budget som har beslutats och aviserats för 2022, se avsnitt 5.1. Därefter redovisas utvecklingen av den offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget. En jämförelse görs sedan med prognosen i den av riksdagen beslutade budgeten för 2022 (bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46). Avslutningsvis följs inkomsterna i statens budget för 2020 och 2021 upp.

Sammanfattning

- Skatteintäkterna, exklusive kommunal utdebitering, beräknas minska med sammanlagt 17 miljarder kronor 2022 till följd av beslutade och aviserade förändringar på skatteområdet.
- Enligt preliminära utfall bedöms den offentliga sektorns skatteintäkter ha ökat med 8,5 procent 2021 jämfört med året innan. Den starka återhämtningen i ekonomin 2021 medförde att viktiga skattebaser såsom lönesumman och hushållens konsumtion växte mycket kraftigt. Preliminära utfall indikerar därutöver en stark utveckling för företagens vinster och mycket stora kapitalinkomster för hushållen 2021.
- År 2022 förutspås tillväxten i svensk ekonomi bli lägre än 2021 och de totala skatteintäkterna väntas öka med 4,1 procent, vilket är i linje med genomsnittet under perioden 2010–2019. Kapitalskatterna bidrar särskilt till att tillväxten dämpas då dessa endast ökar marginellt från 2021 års nivå.
- Under 2023–2025 väntas skatteintäkterna i genomsnitt öka i något lägre takt än 2022. Intäkterna ökar snabbare än BNP 2023 till följd av att tillfälliga nedsättningar på skatt på arbete avslutas, men sett över hela perioden väntas intäkterna i genomsnitt växa i takt med BNP.
- Prognosen för den offentliga sektorns skatteintäkter har reviderats upp med i genomsnitt 76 miljarder kronor per år för 2022–2024 i förhållande till den beslutade budgeten för 2022.

5.1 Offentligfinansiella effekter av ändrade skatte- och avgiftsregler

Offentligfinansiella effekter av ändringar i skatte- och avgiftsreglerna under våren 2022

I tabell 5.1 redovisas offentligfinansiella effekter av ändringar i skatte- och avgiftsreglerna. I tabellen redovisas tre olika offentligfinansiella effekter. Effekterna redovisas i periodiserade termer och beräkningarna avser effekten på den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande. Bruttoeffekten beskriver den direkta förändringen av intäkterna från den skatt som regeländringen avser. Referensalternativet vid tolkningen av bruttoeffekten är de förväntade skatteintäkterna i frånvaro av regeländringar. Utöver den direkta effekten kan en regeländring ge upphov till indirekta effekter på de offentliga finanserna av olika slag. Indirekta effekter uppstår om skatteändringen påverkar underlaget för andra skatter eller offentliga utgifter och därigenom påverkar de offentliga finanserna. Den

offentligfinansiella nettoeffekten utgörs av summan av bruttoeffekten och de indirekta effekterna. Den offentligfinansiella effekten av en regelförändring förväntas i vissa fall vara olika stor för olika år. Det kan bero på att åtgärden är tillfällig eller på att åtgärdens indirekta effekter inte uppkommer omedelbart. Den varaktiga effekten är ett mått på den bestående årliga effekten av en skatteändring och möjliggör jämförelser av regeländringar vars nettoeffekter fördelas olika över tiden. För en detaljerad beskrivning av metodfrågor kopplade till redovisningen av offentligfinansiella effekter hänvisas till Finansdepartementets publikation Beräkningskonventioner 2022, som publiceras på regeringen.se.

Tabell 5.1 Offentligfinansiella effekter av ändringar i skatte- och avgiftsreglerna

Miljarder kronor

	Effekt från	Bruttoeffekt 2022	Nettoeffekt 2022	Nettoeffekt 2023	Nettoeffekt 2024	Nettoeffekt 2025	Varaktig effekt
Extra ändringsbudget för 2022							
– Fler åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset							
		-0,45	-0,45	-0,10	-0,05	-0,01	0,00
Förlängd skatte- och avgiftsfrihet för förmån av fri parkering	2022-01-01	-0,06	-0,06				0,00
Tillfälliga anstånd med inbetalning av skatt	2022-02-08	-0,39	-0,39	-0,10	-0,05	-0,01	0,00
Extra ändringsbudget för 2022							
– Slopade karenstid för stöd vid korttidsarbete, förstärkt evenemangsstöd och andra åtgärder med anledning av coronaviruset samt kompensation till hushållen för höga elpriser							
		0,00	0,00	-0,03	-0,07	-0,03	0,00
En ytterligare förlängning av anståndstiden för att möjliggöra avbetalning av tillfälliga anstånd	2022-04-01	0,00	0,00	-0,03	-0,07	-0,03	0,00
Justerade åldersgränser i pensionssystemet och i kringliggande system							
				1,20	1,20	1,20	1,20
Avvikelse från tidigare avisering avseende vissa ändrade åldersgränser i skatte- och socialavgiftssystemet ¹	2023-01-01			1,20	1,20	1,20	1,20
VÅB22							
		-0,44	-0,35	-0,44			0,00
Sänkt skatt på diesel inom jord-, skogs- och vattenbruk	2022-07-01	-0,44	-0,35	-0,44			0,00
Skattelättnad för arbetsresor – ett enklare och färdmedelsneutralt regelverk							
	2023-01-01			0,00	0,00	0,00	0,00
Avskaffande av nuvarande avdrag för arbetsresor				5,50	5,50	5,50	5,50
Införande av avståndsbaseerad och regionalt differentierad skattereduktion för arbetsresor				-5,50	-5,50	-5,50	-5,50
Summa		-0,89	-0,80	0,63	1,08	1,16	1,20

¹ I BP21 aviserades en offentligfinansiell effekt för 2023 för förslaget om vissa justerade åldersgränser i skatte- och socialavgiftssystemet (avsnitt 13.11). Utifrån propositionen Justerade åldersgränser i pensionssystemet och i kringliggande system (prop. 2021/22:181) har effekten av förslaget justerats för perioden 2023–2025.

Källa: Egna beräkningar.

Riksdagen har beslutat att skattefriheten för förmån av fri parkering i anslutning till arbetsplatsen förlängs till att gälla förmåner som lämnas under perioden 1 januari–

30 juni 2022. Åtgärden bedöms minska skatteintäkterna med 60 miljoner kronor 2022 (prop. 2021/22:89, bet. 2021/22:FiU16, rskr. 2021/22:137).

Riksdagen har också beslutat att dels utöka utrymmet för tillfälliga anstånd med inbetalning av skatt, dels förlänga återbetalningstiden med ytterligare 21 månader i förhållande till den förlängning som aviserades i budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1). Det ökade utrymmet för anstånd bedöms minska skatteintäkterna med 390 miljoner kronor 2022. Förlängningen av anståndstiden påverkar inte skatteintäkterna för 2022, men har effekter för de offentliga finanserna efterföljande år (prop. 2021/22:89, bet. 2021/22:FiU16, rskr. 2021/22:137 respektive prop. 2021/22:113, bet. 2021/22:FiU44, rskr. 2021/22:169).

I propositionen Justerade åldersgränser i pensionssystemet och i kringliggande system (prop. 2021/22:181) föreslår regeringen bl.a. att vissa åldersgränser i skatte- och avgiftssystemet ska höjas 2023 och 2026. Förslaget om vissa justerade åldersgränser i skatte- och socialavgiftssystemet aviserades i budgetpropositionen för 2021. I aviseringen bedömdes förslaget ha en offentligfinansiell nettoeffekt på 3,60 miljarder kronor för 2023 (prop. 2020/21:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 13.11). Den offentligfinansiella nettoeffekten beräknas dock uppgå till 4,80 miljarder kronor 2023 i det slutliga förslaget.

I propositionen Vårändringsbudget för 2022 föreslår regeringen att nedsättningen av koldioxidskatt för diesel i arbetsmaskiner och skepp samt vissa båtar i yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamhet ska utökas under tiden den 1 juli 2022–30 juni 2023. För dessa användningsområden ska det även under samma tidsperiod medges en nedsättning av energiskatten. Förslaget bedöms minska skatteintäkterna med 350 miljoner kronor 2022 och 440 miljoner kronor 2023.

Regeringen kommer denna dag att besluta om propositionen Skattelättnad för arbetsresor – ett enklare och färdmedelsneutralt regelverk (prop. 2021/22:228) med förslag om att det nuvarande avdraget för arbetsresor avskaffas och ersätts av en avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion. Sammantaget bedöms reformen bli offentligfinansiellt neutral, sett till hela den offentliga sektorn. Däremot påverkas olika delar av den offentliga sektorn av förslaget. Avskaffandet av reseavdraget beräknas öka de kommunala skatteintäkterna med 5,10 miljarder kronor. I enlighet med praxis avser regeringen att i budgetpropositionen för 2023 justera ned det generella statsbidraget till kommunsektorn med motsvarande belopp, för att förslaget ska förbli offentligfinansiellt neutralt.

Offentligfinansiella effekter av samtliga ändrade skatte- och avgiftsregler

De beräknade effekterna av samtliga regeländringar på skatteområdet 2022–2025 redovisas i tabell 5.2. Tabellen visar alla regeländringar sammantaget som beslutats i tidigare propositioner och i propositionen Vårändringsbudget för 2022 samt i övriga propositioner med förslag till ändringar i statens budget som har beslutats och aviserats för 2022. Regeländringarna visas i förhållande till föregående år. Sammantaget bedöms regeländringar, exklusive kommunal utdebitering, minska skatteintäkterna med 17 miljarder kronor 2022 för att därefter öka skatteintäkterna med 27 miljarder kronor 2023 samt med ytterligare 5 miljarder kronor 2024.

Tabell 5.2 Offentligfinansiella effekter av samtliga ändrade skatte- och avgiftsregler

Miljarder kronor i förhållande till föregående år

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Skatt på arbete	-42,3	3,5	-16,5	20,6	1,7	0,0
Kommunalskatt	-1,3	-2,6	-4,4	8,1	0,0	0,0

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
varav förändrad medelutdebitering	2,1	-0,2	-0,8			
varav vissa höjda åldersgränser i skatte- och socialavgiftssystemet				2,7		
varav avskaffande av nuvarande avdrag för arbetsresor				5,1		
varav sänkt skatt för personer över 65 år, ändring av grundavdrag	-4,3	-2,4	-3,9	0,1	0,0	-4,3
varav övrigt, kommunal skatt	-0,3	0,0	0,2	0,2	-0,1	0,0
Statlig skatt	-6,2	0,0	-0,1	0,9	0,1	0,0
varav avskaffad övre skiktgräns för statlig inkomstskatt (s.k. värnsskatt)	-6,1					
varav övrigt, statlig skatt	-0,1	0,0	-0,1	0,9	0,1	0,0
Skattereduktioner	-0,7	-13,9	-11,4	-1,6	0,0	0,0
varav skattereduktion arbetsresor				-5,5		
varav skattereduktion för förvärvsinkomst		-8,5				
varav skattereduktion för a-kasseavgift			-0,8	-0,8		
varav förstärkt skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning			-2,6			
varav skattereduktion för arbetsinkomster för att hantera ökade arbetskostnader till följd av pandemin		-5,0		5,0		
varav husavdrag	-0,2	-0,3				
varav jobbskatteavdrag			-8,0	-0,3		
varav övriga skattereduktioner	-0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Socialavgifter	-34,0	20,0	-0,6	13,3	1,7	0,0
varav vissa höjda åldersgränser i skatte- och socialavgiftssystemet				2,5		
varav utvidgad nedsättning för den först anställda		0,0	-0,2	-0,1		
varav tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifter för 19–23-åringar		-12,2	-0,1	10,6	1,7	0,0
varav justerade förmånsvärden för personbilar		0,1	0,2	0,2		
varav nedsättning för den först anställda	-0,2	0,0	-0,3			
varav särskild löneskatt för äldre	-1,4					
varav tillfälligt nedsatta socialavgifter m.m.	-32,5	32,2	-0,3			
Skatt på kapital	0,8	-7,8	1,0	5,8	1,5	0,1
Inkomstskatt, företag	2,8	-5,5	-5,4	4,5	1,3	0,1
varav nya skatteregler företagssektorn	2,8	-6,6	0,1	0,4		
varav skattereduktion för investeringar			-5,5	4,1	1,3	0,1
varav övriga inkomstskatter, företag		1,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Fastighetsskatt	-1,0					
Övriga skatter på kapital	-1,0	-2,3	6,3	1,3	0,2	0,0
varav riskskatt för kreditinstitut			6,3	1,3		
varav avskaffad schablonintäkt på uppskovsbelopp		-1,7				
varav övrigt, övriga skatter på kapital	-1,0	-0,6	0,0		0,2	0,0
Skatt på konsumtion	3,1	1,8	-2,5	0,2	1,8	0,0
Mervärdesskatt	-0,2	1,0	-0,1	-0,3	0,0	0,0
Punktskatter	3,3	0,8	-2,4	0,5	1,8	0,0
varav skatt på alkohol och tobak	0,0	0,1	0,0	0,8	0,9	0,0
varav energiskatt	-0,5	-0,7	-3,3	-1,3	0,6	0,0
varav skatt på vägtrafik, trängselskatt m.m.	1,5	0,4	0,8	1,0	0,4	0,0
varav övriga punktskatter	2,3	1,1	0,0	0,0	0,1	0,0

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Restfördä och övriga skatter	-4,6	0,1	0,4	0,5	0,2	0,1
Totala skatteintäkter	-42,9	-2,4	-17,6	27,0	5,3	0,2
Totala skatteintäkter, exkl. kommunal utdebitering	-45,1	-2,2	-16,8	27,0	5,3	0,2

Källa: Egna beräkningar.

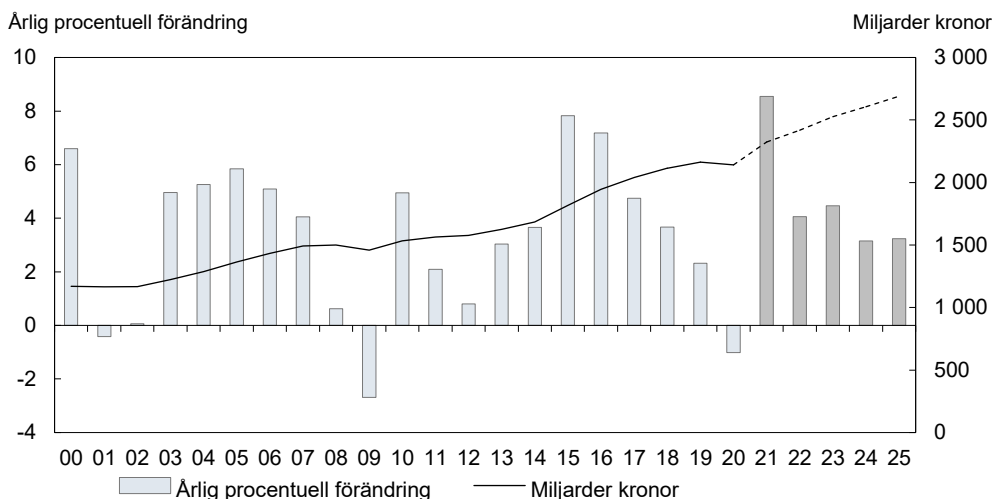
5.2 Offentliga sektorns skatteintäkter

De totala skatteintäkterna, dvs. offentliga sektorns skatteintäkter och de skatteintäkter som tillfaller EU, ökade enligt preliminära utfall med 8,5 procent 2021 (se diagram 5.1). Den starka återhämtningen i ekonomin efter nedgången 2020 medförde att viktiga skattebaser såsom lönesumman och hushållens konsumtion växte mycket 2021 i förhållande till ett historiskt genomsnitt. Preliminära utfall indikerar därutöver en stark utveckling för företagens vinster och mycket stora kapitalinkomster för hushållen 2021.

Diagram 5.1 Totala skatteintäkter

Utfall 2000–2021, prognos 2022–2025

Årlig procentuell förändring



Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

År 2022 förutspås en mer genomsnittlig tillväxt i svensk ekonomi och skatteintäkterna väntas öka med 4,1 procent. De viktiga skattebaserna lönesumma och investeringar väntas öka långsammare än 2021, men snabbare än genomsnittet under perioden 2010–2020. Kapitalskatterna ökar dock endast marginellt från 2021 års nivå vilket bidrar till att tillväxttakten för de totala skatteintäkterna dämpas jämfört med 2021 (se tabell 5.3).

Perioden 2023–2025 väntas skatteintäkterna öka i något lägre takt än 2022, i genomsnitt med 3,6 procent per år, vilket är i linje med det historiska genomsnittet för perioden 2010–2020. Intäkterna bedöms öka snabbare än BNP 2023 till följd av att tillfälliga nedsättningar på skatt på arbete slopas. Efterföljande år beräknas skatt på arbete och konsumtion öka ungefär i paritet med tillväxten i ekonomin som helhet medan skatt på kapital beräknas öka betydligt långsammare i enlighet med antagandet om att intäkterna återvänder till ett historiskt genomsnitt av BNP.

Tabell 5.3 Offentliga sektorns skatteintäkter och inkomsterna i statens budget

Miljarder kronor. Utfall 2020 och 2021, prognos 2022–2025

Inkomst huvudgrupp		2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Skatt på arbete	1 250,5	1 327,1	1 371,0	1 440,0	1 489,8	1 541,4
1100	Direkta skatter	668,7	689,8	707,7	733,3	758,2	784,7
	<i>varav kommunal inkomstskatt</i>	766,1	804,1	837,7	876,0	906,3	938,4
	<i>varav statlig inkomstskatt</i>	50,3	53,9	56,1	54,7	55,0	55,7
	<i>varav jobbskatteavdrag</i>	-128,1	-131,9	-144,4	-152,9	-157,3	-162,4
	<i>varav husavdrag</i>	-16,8	-19,1	-20,6	-21,7	-22,8	-23,9
	<i>varav övrigt</i>	-2,8	-17,3	-21,1	-22,9	-23,1	-23,1
1200	Indirekta skatter	581,8	637,3	663,3	706,7	731,6	756,7
	<i>varav arbetsgivaravgifter</i>	594,9	628,8	659,2	692,2	715,3	740,1
	<i>varav egenavgifter</i>	11,7	12,0	12,0	12,1	12,2	12,3
	<i>varav särskild löneskatt</i>	50,8	53,4	55,5	57,9	59,8	61,9
	<i>varav nedsättningar</i>	-34,9	-14,3	-18,7	-8,4	-7,0	-7,2
	<i>varav skatt på tjänstegruppliv</i>	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
	<i>varav avgifter till premiepensionssystemet</i>	-41,3	-43,2	-45,4	-47,7	-49,3	-51,0
1300	Skatt på kapital	271,8	340,0	341,2	350,1	354,0	356,4
	<i>varav skatt på kapital, hushåll</i>	66,0	108,9	94,7	92,9	86,9	82,0
	<i>varav skatt på företagsvinster</i>	149,3	164,0	170,0	175,2	179,4	182,0
	<i>varav avkastningsskatt</i>	5,6	6,1	8,1	10,7	14,4	17,7
	<i>varav fastighetsskatt och fastighetsavgift</i>	34,6	36,1	37,6	38,5	39,5	40,2
	<i>varav stämpelskatt</i>	12,7	15,5	16,1	16,6	17,0	17,3
	<i>varav kupongskatt m.m.</i>	3,6	9,4	14,7	16,1	16,8	17,2
1400	Skatt på konsumtion och insatsvaror	602,9	654,3	687,8	714,5	739,0	768,0
	<i>varav mervärdesskatt</i>	467,9	513,7	546,7	566,0	587,8	614,9
	<i>varav skatt på tobak</i>	11,9	11,9	12,2	13,1	13,5	13,8
	<i>varav skatt på etylalkohol</i>	5,2	5,6	5,3	5,4	5,6	5,5
	<i>varav skatt på vin m.m.</i>	6,4	6,5	6,6	7,1	7,5	7,6
	<i>varav skatt på öl</i>	4,6	4,7	4,4	4,8	5,1	5,1
	<i>varav energiskatt</i>	52,6	54,5	51,9	54,4	56,1	57,8
	<i>varav koldioxidskatt</i>	20,4	21,9	21,7	23,2	23,3	23,4
	<i>varav övriga skatter på energi och miljö</i>	6,1	5,4	7,8	8,2	8,3	8,3
	<i>varav skatt på vägtrafik</i>	21,6	22,5	23,9	24,4	24,1	23,8
	<i>varav övriga skatter</i>	6,2	7,6	7,4	7,9	7,8	7,7
1500	Skatt på import	6,2	7,3	8,2	8,5	8,8	9,0
1600	Restförda och övriga skatter	9,6	-4,9	10,0	13,1	14,2	15,3
	<i>varav restförda skatter</i>	-10,0	-16,1	-9,8	-8,1	-7,6	-6,9
	<i>varav övriga skatter</i>	19,6	11,2	19,9	21,3	21,8	22,3
	Totala skatteintäkter	2 140,9	2 323,9	2 418,2	2 526,2	2 605,8	2 690,1
1700	Avgående poster, EU-skatter	-6,2	-7,3	-8,2	-8,5	-8,8	-9,0
	Offentliga sektorns skatteintäkter	2 134,7	2 316,6	2 410,0	2 517,7	2 597,0	2 681,1
1800	Avgående poster till andra sektorer	-1 054,5	-1 109,3	-1 157,5	-1 210,3	-1 251,8	-1 296,0
	<i>varav kommunala skatter</i>	-785,4	-824,9	-859,9	-898,9	-929,9	-962,6
	<i>varav avgifter till ålderspensionssystemet</i>	-269,1	-284,4	-297,6	-311,4	-321,9	-333,4
	Statens skatteintäkter	1 080,2	1 207,3	1 252,5	1 307,4	1 345,2	1 385,1
1900	Periodiseringar	-42,9	27,8	40,8	-13,6	0,7	4,9
	<i>Uppbördsförskjutningar</i>	4,2	-11,1	21,7	17,1	20,2	20,6
	<i>Betalningsförskjutningar</i>	-17,3	39,4	14,3	-41,3	-27,1	-17,5

Inkomst huvudgrupp	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
<i>varav kommuner och landsting</i>	-7,2	34,5	20,2	-20,2	-7,1	1,4	
<i>varav ålderspensionssystemet</i>	-1,1	8,2	-1,6	-0,7	0,9	1,0	
<i>varav privat sektor</i>	-8,7	-3,7	-5,0	-19,8	-19,9	-19,9	
<i>varav kyrkosektorn</i>	-0,4	0,2	0,8	-0,6	-1,0	0,0	
<i>varav EU</i>	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	
Anstånd	-29,7	-0,5	4,8	10,6	7,7	1,8	
1000	Statens skatteinkomster	1 037,4	1 235,1	1 293,3	1 293,8	1 346,0	1 390,0
	Övriga inkomster	-38,8	-43,8	-7,0	-43,9	-49,7	-58,5
2000	Inkomster av statens verksamhet	46,1	43,3	69,7	41,7	35,4	37,8
3000	Inkomster av försäld egendom	0,8	0,0	5,0	5,0	5,0	5,0
4000	Återbetalning av lån	0,7	1,1	0,6	0,6	0,6	0,7
5000	Kalkylmässiga inkomster	16,2	17,8	18,1	18,1	19,9	20,1
6000	Bidrag från EU	14,2	14,6	27,9	21,3	22,9	14,7
7000	Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-116,9	-120,5	-128,3	-130,6	-133,5	-136,8
8000	Utgifter som ges som krediteringar på skattekotot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Statsbudgetens inkomster	998,5	1 191,3	1 286,3	1 249,9	1 296,2	1 331,5

Anm.: Samtliga år är redovisade enligt den struktur som gäller för statens budget för 2022 och framåt. Beräkningarna är baserade på publicerad statistik t.o.m. 2022-03-21, utfall i enlighet med publicerad statistik 2022-03-31. Av redovisningstekniska skäl skiljer sig VAP22 och ARS21 åt avseende år 2020 på posten övriga skatter under skatt på konsumtion och insatsvaror, samt de summeringar där dessa ingår. Det kan också vara mindre avrundningsfel då utfallet till ÅRS summeras i kronor och utfallet i VÅP i miljoner kronor.

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Skattekvot

Skattekvoten visar de totala skatteintäkterna som andel av BNP. Skattekvoten påverkas vanligtvis i huvudsak av regeländringar i skattesystemet. År 2022 väntas skattekvoten sjunka (se tabell 5.4) främst på grund av att intäkterna från skatt på arbete minskar som andel av BNP. Detta är främst en följd av regeringens åtgärd i form av möjlighet till korttidsarbete som gjorde att lönesumman hölls uppe trots att BNP minskade under pandemins mest intensiva fas. Det medför att rekylen för lönesumman, och därmed intäkterna från skatt på arbete, blir mindre än rekylen för BNP i den ekonomiska återhämtningen. Därtill införs nya och förstärkta skattereduktioner som håller tillbaka ökningen av skatteintäkterna.

Nästa år förväntas skattekvoten stiga när den tillfälliga nedsättningen av arbetsgivaravgifter för unga som infördes 2021 upphör. Efterföljande år väntas skattekvoten sjunka något när lägre beräknade kapitalinkomster för hushållen gör att kapitalskatterna successivt minskar som andel av BNP. Dessa år väntas skattekvoten uppgå till drygt 42 procent av BNP.

Tabell 5.4 Skattekvot

Procent av BNP. Utfall 2020 och 2021, prognos 2022–2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Skattekvot	42,9	43,2	42,1	42,5	42,4	42,3
<i>varav skatt på arbete</i>	25,1	24,7	23,9	24,2	24,3	24,2
<i>varav skatt på kapital</i>	5,4	6,3	5,9	5,9	5,8	5,6
<i>varav skatt på konsumtion</i>	12,1	12,2	12,0	12,0	12,0	12,1
<i>varav övriga skatter</i>	0,2	-0,1	0,2	0,2	0,2	0,2

Källor: Statistiska centralbyrån, Skatteverket och egna beräkningar.

Skatt på arbete

Skatterna på arbete kan delas in i direkta och indirekta skatter. De direkta skatterna på arbete består i huvudsak av kommunal och statlig inkomstskatt. Skatteuttaget minskar av ett antal skattereduktioner. De indirekta skatterna på arbete består huvudsakligen av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Intäkterna från skatt på arbete uppgår till nästan 60 procent av de totala skatteintäkterna 2021 och till knappt 25 procent av BNP (se tabell 5.5).

Tabell 5.5 Skatt på arbete

Procent av BNP. Utfall 2020 och 2021, prognos 2021–2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Direkta skatter	13,4	12,8	12,3	12,3	12,3	12,3
<i>varav kommunal skatt</i>	15,4	14,9	14,6	14,7	14,8	14,7
<i>varav statlig skatt</i>	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
<i>varav allmän pensionsavgift</i>	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5
<i>varav reduktioner</i>	-5,6	-5,7	-5,8	-5,9	-5,8	-5,8
Indirekta skatter	11,7	11,8	11,6	11,9	11,9	11,9
Skatt på arbete	25,1	24,7	23,9	24,2	24,3	24,2

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Intäkterna från skatt på arbete 2021 är ett preliminärt utfall. Det slutliga utfallet fastställs i den årliga beskattningen som är klar i december året efter inkomståret.

Kommunal inkomstskatt

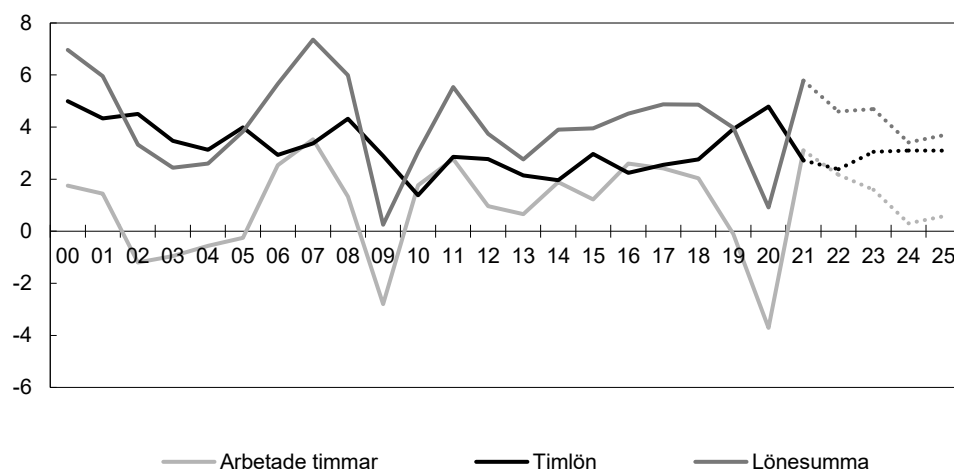
Kommunal inkomstskatt som andel av BNP beräknas minska från 15,4 procent 2020 till 14,6 procent 2022. Detta beror främst på att BNP utvecklas starkare än lönesumman både 2021 och 2022 då BNP vänder upp efter en negativ utveckling under 2020. Lönesumman hölls uppe tack vare olika stöd, framför allt korttidsarbete, och har därför inte samma starka ökning 2021 och 2022. Med oförändrade kommunalskattesatser beräknas intäkterna sedan öka något som andel av BNP, men i slutet av prognosperioden är de fortsatt på en nivå strax under 15 procent (se tabell 5.5).

Det kommunala skatteunderlaget, som främst består av löner och pensioner, har ökat starkt under flera år, men 2020 var utvecklingen betydligt svagare än tidigare år eftersom lönesumman utvecklades svagt till följd av konjunkturedgången. För att stötta ekonomin infördes stödet för korttidsarbete som innebar att arbetstagare kunde gå ned i arbetstid med i stort sett bibehållen lön. Detta resulterade i att antalet arbetade timmar utvecklades betydligt mer negativt än vad sysselsättningen gjorde. Åtgärden innebar därmed att såväl lönesumman som den genomsnittliga timlönen hölls uppe mer än vad den annars hade gjort. Från 2021 och framåt återhämtar sig tillväxttakten av lönesumman. År 2021 och 2022 drivs detta både av arbetade timmar och genomsnittlig timlön. För åren därefter ökar utvecklingstakten för timmarna betydligt långsammare men är fortsatt positiv, medan timlönen ökar något starkare framöver, se diagram 5.2.

Diagram 5.2 Arbetade timmar, timlön och lönesumma

Utfall 2000–2021, prognos 2022–2025

Årlig procentuell förändring



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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Skatteunderlaget för kommunal inkomstbeskattning påverkas också av regeländringar. Den underliggande utvecklingen av skatteunderlaget visar utvecklingen justerad för regeländringar. Att den faktiska utvecklingen var svagare än den underliggande utvecklingen 2020 och 2021 (se tabell 5.6.) beror till största delen på att skatten för personer över 65 år har sänkts i flera steg. Skattesänkningen för personer över 65 år har åstadkommits genom en ytterligare höjning av det förhöjda grundavdraget, vilket påverkar kommuners och regioners skatteunderlag. Kommunsektorns skattebortfall till följd av regeländringarna kompenseras via ett höjt generellt statsbidrag. Förslaget om vissa ändrade åldersgränser i skatte- och socialavgiftssystemet medför att den faktiska utvecklingen av kommunsektorns skatteunderlag 2023 väntas öka starkare än den underliggande utvecklingen. Regeringen kommer denna dag att besluta om propositionen Skattelättnad för arbetsresor – ett enklare och färdmedelsneutralt regelverk med förslag om att nuvarande reseavdrag ska ersättas med en skattereduktion för arbetsresor. Detta medför att den faktiska utvecklingen av kommunsektorns skatteunderlag väntas öka starkare än den underliggande utvecklingen 2023. I enlighet med praxis avser regeringen att i budgetpropositionen för 2023 justera ned det generella statsbidraget till kommunsektorn med motsvarande belopp, för att förslaget ska bli offentligfinansierat neutralt för både den statliga och kommunala sektorn.

Tabell 5.6 Faktisk och underliggande utveckling av kommunsektorns skatteunderlag

Årlig procentuell förändring. Utfall 2020 och 2021, prognos 2022–2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Faktisk utveckling	2,1	5,0	4,2	4,5	3,4	3,6
Underliggande utveckling	2,6	5,3	4,2	3,6	3,4	3,6

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

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Statlig inkomstskatt

Intäkterna från statlig inkomstskatt beräknas sjunka något som andel av BNP mellan 2020 och 2025 (se tabell 5.5). I avsaknad av nya förslag eller ändrade regler är detta vanligt då skiktgränserna för statlig inkomstskatt räknas upp med KPI plus 2 procentenheter. För att statlig inkomstskatt som andel av BNP ska öka behöver

därför lönesumman öka starkare än BNP och inflationen plus 2 procentenheter tillsammans, vilket inte är fallet.

Skattereduktioner

Skattereduktionerna bedöms totalt sett öka under prognosperioden (se tabell 5.7), dels till följd av att skatteunderlaget ökar, dels till följd av att nya skattereduktioner införts och kommer att införas. Dessa inkluderar skattereduktion för förvärvsinkomster, en tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster för att hantera ökade arbetskostnader till följd av pandemin, skattereduktion för installation av grön teknik, skattereduktion för avgift till arbetslöshetskassa samt en förstärkt skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning. Vidare kommer regeringen denna dag att besluta om propositionen Skattelättnad för arbetsresor – ett enklare och färdmedelsneutralt regelverk med förslag om att reseavdraget ska ersättas med en skattereduktion. Denna ingår i övriga skattereduktioner i tabell 5.7.

Tabell 5.7 Skattereduktioner

Miljarder kronor. Utfall 2020 och 2021, prognos 2022–2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Allmän pensionsavgift	-131	-138	-145	-151	-156	-161
Jobbskatteavdrag	-128	-132	-144	-153	-157	-162
Husavdrag	-17	-19	-21	-22	-23	-24
Skattereduktion för boende i vissa glest befolkade områden	-1	-1	-1	-1	-1	-1
Skattereduktion för installation av grön teknik		0	-1	-1	-1	-1
Skattereduktion för förvärvsinkomst		-9	-9	-9	-9	-9
Tillfällig skattereduktion för arbetsinkomster för att hantera ökade arbetskostnader till följd av pandemin		-5	-5			
Skattereduktion för avgift till arbetslöshetskassa			0	-2	-2	-2
Skattereduktion för sjuk- och aktivitetsersättning	0	0	-4	-4	-4	-4
Övriga skattereduktioner	-1	-1	-1	-7	-7	-7
Summa	-279	-307	-331	-348	-359	-371

Anm.: I övriga skattereduktioner ingår bl.a. skattereduktion för installation av grön teknik med 0,2 miljarder kronor 2021 och därefter med 1 miljard kronor per år. Den föreslagna skattereduktionen för arbetsresor ökar övriga skattereduktioner med 6 miljarder kronor per år fr.o.m. 2023. Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan.

Källor: Skatteverket och egna beräkningar.

Arbetsgivaravgifter och egenavgifter

Intäkterna från de indirekta skatterna på arbete, huvudsakligen bestående av arbetsgivaravgifter och egenavgifter, ökade med nästan 10 procent 2021. Den stora ökningen beror både på att lönesumman ökade starkt och på att nedsättningarna var mindre än 2020. År 2022 bedöms intäkterna öka något svagare än lönesumman, främst till följd av att nedsättningarna blir något större än 2021.

År 2023 beräknas skatteintäkterna från indirekt skatt på arbete öka mer än i år, både till följd av att lönesumman växer snabbare än ett historiskt genomsnitt och att den nedsättning för unga som gällt sedan januari 2021 slutar att gälla i april 2023. Efterföljande år bedöms de indirekta skatterna på arbete växa med i genomsnitt drygt 3 procent per år i frånvaro av nya regeländringar.

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

Skatt på kapital

Skatt på kapital består främst av hushållens kapitalskatter och skatt på företagens vinster, men inkluderar även bl.a. stämpelskatt, avkastningsskatt på pensioner samt fastighetsskatt och fastighetsavgift. Intäkterna från skatt på kapital uppgår till 15 procent av de totala skatteintäkterna 2021 och till drygt 6 procent av BNP (se tabell 5.4).

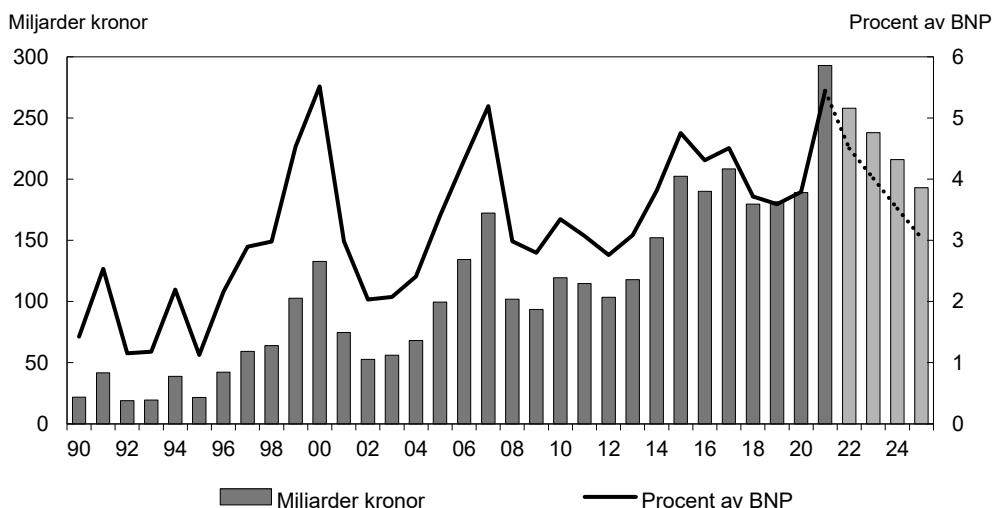
Skatt på hushållens kapitalinkomster

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

Enligt preliminärt utfall var inkomster från hushållens realiserade kapitalvinster bland de högsta någonsin 2021 och väntas bli höga även 2022, omkring 5,4 procent respektive 4,5 procent av BNP (se diagram 5.3). Genomsnittet för perioden 2000–2020 är 3,6 procent. Utvecklingen av realiserade kapitalvinster påverkas i stor utsträckning av tillgångspriser på finansiella och reala tillgångar, samt på omsättningen av sålda hus och bostadsrätter. Tillgångspriserna för de finansiella tillgångarna minskade kraftigt när pandemin bröt ut, men återhämtade sig därefter relativt snabbt och både börsen och bostadsmarknaden utvecklades väldigt starkt under 2021. Även omsättningen av småhus ökade 2021. I slutet av prognosperioden innebär regeringens prognosmetod att hushållens kapitalvinster antas motsvara genomsnittet för perioden 2006–2020, alltså 3,7 procent av BNP. Denna andel justeras för eventuella regeländringar. Under prognosperioden justeras kapitalvinsterna ned till följd av avskaffad ränta på uppskovsbelopp vid realiserad bostadsförsäljning, höjt tak för uppskov samt ett ökat sparande på investeringssparkonton. Andelen är därför 3,0 procent av BNP 2025 i diagram 5.3.

Diagram 5.3 Hushållens kapitalvinster

Utfall 1990–2021, prognos 2022–2025



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Preliminär statistik indikerar att utdelningarna ökade starkt 2021, efter att ha sjunkit 2020, och att de nu ligger över nivån före pandemin. Att utdelningarna sjönk 2020 berodde på att flera företag reviderade ned sina utdelningar 2020 till följd av de restriktioner som kopplades till statliga företagsstöd, såsom korttidsarbete och omsättningsstöd. Krisdrabbade företag som tagit del av dessa stödpaket behövde då avstå från att göra utdelningar till aktieägare. Delvis antas den starka utvecklingen 2021 vara en tillfällig effekt av nedgången 2020 och utdelningarna sjunker därför

något i nivå 2022. Därefter väntas utdelningarna successivt öka något under prognosperioden.

Ränteinkomsterna och ränteutgifterna följer normalt ränteutvecklingen och eftersom det allmänna ränteläget väntas stiga under prognosperioden förväntas både ränteinkomsterna och ränteutgifterna öka. Även schablonintäkterna följer ränteutvecklingen, då de baseras på statslåneräntan, och stiger kraftigt under prognosperioden. Den procentsats som avgör hur mycket av kapitalunderlaget som ska beskattas behöver överstiga ett golv. Golvet är för närvarande 1,25 procent och räntenivån beräknas ligga över detta golv hela prognosperioden.

Sammantaget stiger intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster kraftigt i år och nettot från kapitalinkomsterna växer till rekordnivå. Från och med 2022 förväntas nettot från hushållens kapitalinkomster att sjunka, men fortsatt ligga kvar på en hög nivå under hela prognosperioden (se tabell 5.3).

Skatt på företagsvinster

Företagens vinster utvecklades starkt 2021 efter att ha minskat något under 2020. Företagens vinster bedöms fortsatt öka relativt snabbt även 2022 för att därefter dämpas 2023. Många branscher möter för närvarande en stark efterfrågan, och utsikterna för företag inom framför allt detaljhandeln och tillverkningsindustrin är betydligt starkare än normalt. Konjunkturindikatorer, såsom konjunkturbarometern, är på höga nivåer men tyder på att svensk ekonomi är på väg in i en lugnare tillväxtfas.

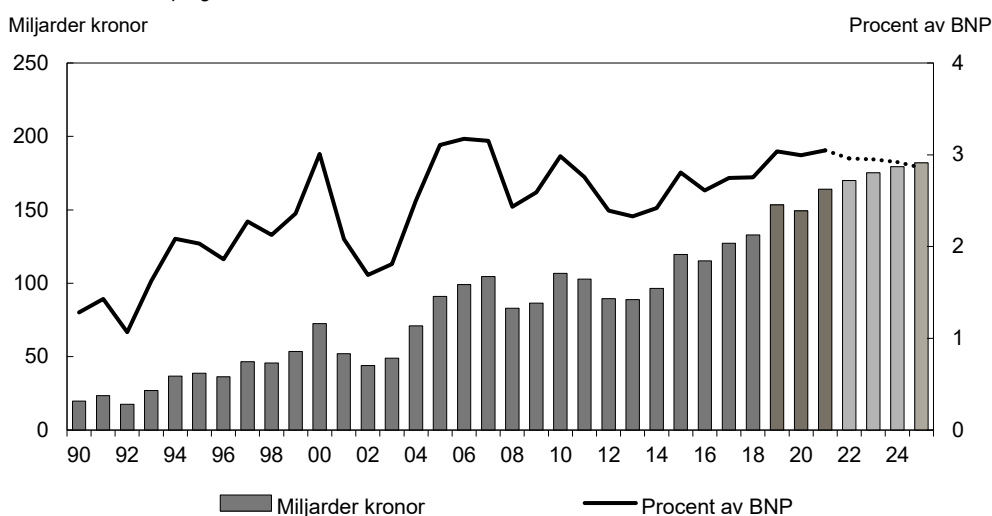
Intäkterna från skatt på företagsvinster ökade med 10 procent 2021, efter att ha minskat med 3 procent under 2020. Den begränsade nedgången förklaras bl.a. av genomförda åtgärder för att lindra konsekvenserna av pandemin för företagen, såsom omställningsstöd, omsättningsstöd, evenemangsstöd och anstånd med skattebetalningar. De företag som drabbades i betydande omfattning av pandemin, som företag inom kultur- och tjänstebranscherna, står även för en relativt liten del av den totala skattebasen. För 2021, som för skatt på företagsvinster fortfarande är ett preliminärt utfall, baseras beräkningen främst på vinstutveckling enligt företagens årsredovisningar och inbetalad preliminärskatt. Det slutliga utfallet fastställs i samband med beskattningsutfallet i december året efter inkomståret.

Skatt på företagens vinster väntas öka i en långsammare takt 2022 och 2023 jämfört med det föregående året. År 2022 beräknas skatt på företagsvinster öka med knappt fyra procent och uppgå till 170 miljarder kronor (se tabell 5.3), vilket motsvarar knappt 3,0 procent av BNP. Den svagare utvecklingen beror delvis på regeländringar, framför allt en tillfällig skattereduktion för investeringar, vilket dämpar ökningstakten 2022 och 2023.

Från och med 2023 antas skatt på företagsvinster i enlighet med regeringens prognosmetod successivt återgå till ett historiskt genomsnitt som andel av BNP, vilket motsvarar knappt 2,9 procent för perioden 2015–2020 (se diagram 5.4).

Diagram 5.4 Skatt på företagsvinster

Utfall 1990–2021, prognos 2022–2025



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Riskskatt för kreditinstitut

Den 1 januari 2022 började den nya lagen (2021:1256) om riskskatt för kreditinstitut att gälla. Det innebär att kreditinstitut ska betala riskskatt till staten om summan av kreditinstitutets skulder vid beskattningsårets ingång överstiger ett gränsvärde.

Gränsvärdet för beskattningsår som påbörjas under 2022 är 150 miljarder kronor, därefter ska gränsvärdet årligen indexeras. Intäkterna från riskskatten bedöms uppgå till 6 miljarder kronor 2022 och knappt 8 miljarder kronor fr.o.m. 2023.

Avkastningsskatt

Intäkter från avkastningsskatt, som tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar, påverkas i hög grad av hur statslåneräntan utvecklas under kalenderåret närmast före beskattningsåret. Den långa perioden med låga räntenivåer har medfört att intäkterna från avkastningsskatten varit på en mycket låg nivå en längre tid (se tabell 5.3). Som ett resultat av att statslåneräntan bedöms stiga framför allt fr.o.m. 2023, väntas intäkterna från avkastningsskatt öka betydligt i slutet av prognosperioden.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

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

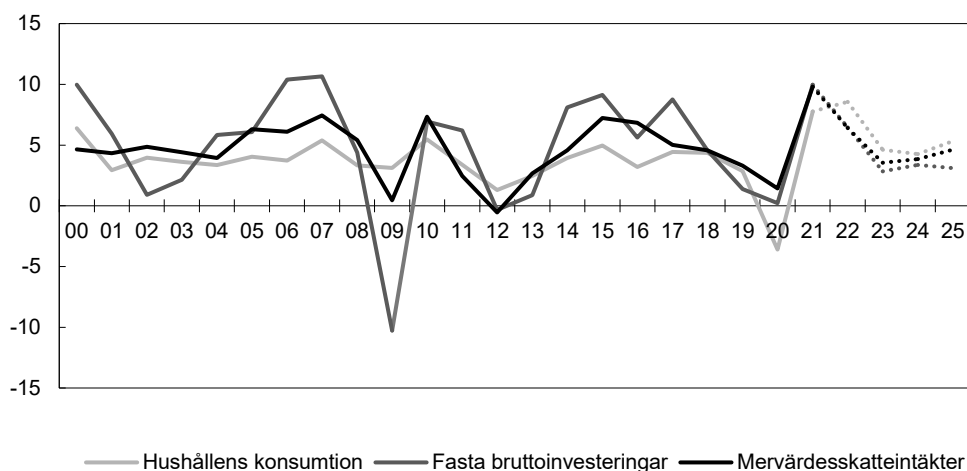
Mervärdesskatt

Preliminärt utfall för 2021 visar att mervärdesskatteintäkterna ökade med 46 miljarder kronor, att jämföra med ökningen på knappt 7 miljarder kronor 2020 (se tabell 5.3). Hushållens konsumtion ökade betydligt snabbare än 2020 och stod för största delen av intäktsökningen, men även investeringar tog fart och bidrog i stor utsträckning (se diagram 5.5). Tillväxttakten i investeringar väntas avta 2022 och tillväxttakten i hushållens konsumtion väntas avta 2023. I och med detta bedöms även intäktsökningarna avta.

Diagram 5.5 Hushållens konsumtion, fasta bruttoinvesteringar och intäkter från mervärdesskatt

Utfall 2000–2021, prognos 2022–2025

Årlig procentuell förändring i löpande priser



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

Punktskatter

Under 2021 ökade intäkterna från punktskatterna, enligt preliminära utfall, med 6 miljarder kronor. För 2022 beräknas intäkterna från punktskatterna vara i stort sett oförändrade jämfört med 2021. Utvecklingen hålls tillbaka av att intäkterna från energiskatterna förväntas minska. Detta beror på att energianvändningen bedöms minska. Det är även en följd av de skattesänkningar på drivmedel som beslutats av riksdagen efter förslag i budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:FiU1, rskr. 2020/21:63) och i den av riksdagen beslutade budgeten för 2022 samt som har aviserats. Under framför allt 2023, men även efterföljande år, bedöms intäkterna från punktskatterna sammantaget att öka. För 2023 väntas intäkter från energiskatt öka igen då effekterna av de ändrade drivmedelsskatterna avtar samtidigt som energianvändningen på nytt bedöms öka. Dessutom bidrar även skatt på tobak och alkohol till ökningen 2023 till följd av den höjning av skattesatserna för tobak och alkohol som aviserats i budgetpropositionen för 2021. Därefter bedöms intäkterna från punktskatterna öka i en avtagande takt.

Restförda och övriga skatter

Restförda och övriga skatter består främst av uppbördsförluster, omprövningar och anstånd från hushåll och företag, avgifter till public service samt intäkter som förs till fonder. Intäkterna från restförda och övriga skatter var ovanligt låga 2021 till följd av tillfälligt stora uppbördsförluster. År 2022 beräknas skatteintäkterna uppgå till 10 miljarder kronor för att därefter stiga till 15 miljarder kronor 2025 (se tabell 5.3).

5.3 Statens inkomster

Skatteinkomster

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

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

sparande medan försäljningsinkomster och återbetalningar av lån endast påverkar statens inkomster och budgetsaldo.

Statens skatteinkomster påverkas av de förändringar av möjligheterna att ansöka om anstånd med att betala skatt som genomförts under 2021 och 2022. Det handlar om utökade möjligheter att ansöka om anstånd och förlängd anståndstid.

Övriga inkomster

Utfall och prognoser för de inkomster som redovisas under posten övriga inkomster i statens budget framgår av tabell 5.3. Bland dessa inkomster ingår avräkningar, som främst avser kompensation för statlig och kommunal mervärdesskatt.

Inkomster av statens verksamhet består främst av utdelningar från statens aktieinnehav, affärsverkens och Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster samt inkomster från offentligrättsliga avgifter. År 2022 beräknas inkomster av statens verksamhet uppgå till 70 miljarder kronor men bedöms därefter sjunka under prognosperioden. Det beror främst på att utdelningar från statliga bolag är tillfälligt höga 2022.

Inkomster av försäld egendom omfattar redovisade försäljningar av statlig egendom, varav försäljningar av aktier i statligt ägda bolag vanligtvis utgör den största delen. För 2022–2025 görs ett beräkningstekniskt antagande om försäljningsinkomster om 5 miljarder kronor per år.

Inkomsterna från återbetalning av lån omfattar återbetalning av studiemedel för lån upptagna före 1989 samt av övriga lån. Under hela prognosperioden väntas inkomsterna uppgå till knappt 1 miljard kronor per år.

Kalkylmässiga inkomster omfattar vissa avskrivningar, amorteringar samt statliga pensionsavgifter. Pensionsavgifterna utgör merparten av dessa inkomster. År 2022 beräknas de till 18 miljarder kronor, men bedöms därefter stiga under senare delen av prognosperioden.

Posten bidrag från EU omfattar bidrag från olika EU-fonder. De största bidragen kommer från Europeiska faciliteten för återhämtning och resiliens och EU:s jordbruksfonder. Bidragen är främst kopplade till utgifter på anslag inom utgiftsområden. År 2022 beräknas dessa inkomster till 28 miljarder kronor, för att därefter sjunka under prognosåren.

Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet omfattar tillkommande skatter samt avräkningar. Tillkommande skatter avser främst skatter som tillfaller EU och kommunala utjämningsavgifter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Avräkningar består till största delen av statliga och kommunala myndigheters kompensation för inbetald mervärdesskatt. År 2022 väntas avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet uppgå till -128 miljarder kronor. Denna post bedöms bli alltmer negativ under prognosperioden vilket är kopplat till allt större kompensation för mervärdesskatt.

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

Ändrad redovisning av inkomsttitlar

Följande inkomsttitlar läggs till:

1390 *Riskskatt för kreditinstitut*

1391 *Riskskatt för kreditinstitut.*

5.4 Uppföljning av statens inkomster

I detta avsnitt (5.4) jämförs prognosen för skatteintäkterna och övriga inkomster i denna proposition med prognosen i den beslutade budgeten för 2022. Vidare görs en uppföljning av inkomsterna i statens budget för 2020 och 2021. Prognosskillnaderna finns redovisade i tabell 5.8.

Tabell 5.8 Aktuellt utfall och prognos jämfört med statens budget för 2020 och 2021 samt en jämförelse med prognosen i den beslutade budgeten för 2022

Miljarder kronor

	Utfall 2020	Jmf SB20 2020	Utfall 2021	Jmf SB21 2021	Jmf beslutad budget 2020	Jmf beslutad budget 2021	Jmf beslutad budget 2022	Jmf beslutad budget 2023	Jmf beslutad budget 2024
Skatt på arbete	1 250,5	-46,5	1 327,1	46,0	-1,3	12,1	17,6	30,1	37,2
Direkta skatter	668,7	-6,1	689,8	20,6	0,0	3,6	10,6	13,8	18,6
varav kommunal inkomstskatt	766,1	-5,7	804,1	21,0	0,2	5,3	12,5	27,7	34,0
varav statlig inkomstskatt	50,3	-1,1	53,9	4,1	0,1	0,4	1,5	0,0	-0,1
varav jobbskatteavdrag	-128,1	1,8	-131,9	-2,3	0,1	-0,3	-0,1	-4,9	-5,7
varav husavdrag	-16,8	-0,8	-19,1	-1,2	0,0	-0,1	-1,1	-1,5	-2,0
varav övrigt	-2,8	-0,4	-17,3	-1,1	-0,4	-1,7	-2,2	-7,4	-7,6
Indirekta skatter	581,8	-40,4	637,3	25,4	-1,3	8,5	7,1	16,3	18,6
varav arbetsgivaravgifter	594,9	-13,5	628,8	23,2	-0,2	5,6	8,5	18,1	20,7
varav egenavgifter	11,7	-1,0	12,0	-1,5	-1,8	-1,4	-1,9	-2,3	-2,7
varav särskild löneskatt	50,8	1,0	53,4	4,8	0,8	1,1	0,9	1,7	1,9
varav nedsättningar	-34,9	-27,5	-14,3	0,4	-0,1	3,8	0,3	0,2	0,2
varav skatt på tjänstegruppliv	0,6	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
varav avgifter till premiepensionssystemet	-41,3	0,7	-43,2	-1,5	0,0	-0,5	-0,8	-1,4	-1,6
Skatt på kapital	271,8	-7,5	340,0	93,1	8,4	31,4	24,4	30,9	32,7
varav skatt på kapital, hushåll	66,0	-1,3	108,9	48,4	2,8	16,9	8,6	13,5	13,5
varav skatt på företagsvinster	149,3	-4,1	164,0	38,4	5,5	8,2	3,1	2,0	3,4
varav avkastningsskatt	5,6	0,3	6,1	0,4	-0,3	-0,3	0,7	2,5	3,6
varav fastighetsskatt	34,6	2,4	36,1	0,8	0,4	0,9	1,7	1,9	1,3
varav stämpelskatt	12,7	0,8	15,5	2,3	0,0	1,1	1,4	1,5	1,6
varav kupongskatt m.m.	3,6	-5,5	9,4	2,9	0,0	4,6	9,0	9,5	9,3
Skatt på konsumtion och insatsvaror	602,9	-12,3	654,3	43,3	0,5	14,0	18,6	22,7	21,6
varav mervärdesskatt	467,9	-6,3	513,7	43,5	0,5	13,3	20,1	19,3	18,7
varav skatt på tobak och alkohol	28,2	0,6	28,7	0,8	0,0	0,0	0,0	1,0	1,1
varav energiskatt	52,6	-0,1	54,5	1,5	0,0	-0,1	-2,2	0,7	1,1
varav koldioxidskatt	20,4	-2,5	21,9	0,6	0,0	0,8	-0,3	1,4	1,7
varav övriga skatter på energi och miljö	6,1	-1,5	5,4	-3,7	0,0	0,2	0,6	0,5	0,3
varav skatt på vägtrafik	21,6	-1,9	22,5	-1,2	0,0	0,2	0,5	0,1	-0,9
varav övriga skatter	6,2	-0,6	7,6	1,9	0,0	-0,4	-0,2	-0,3	-0,5
Skatt på import	6,2	-1,1	7,3	0,7	0,0	0,8	1,2	1,2	1,2

	Utfall 2020	Jmf SB20 2020	Utfall 2021	Jmf SB21 2021	Jmf beslutad budget 2020	Jmf beslutad budget 2021	Jmf beslutad budget 2022	Jmf beslutad budget 2023	Jmf beslutad budget 2024
Restförda och övriga skatter	9,6	-8,4	-4,9	-20,5	0,8	-8,0	-4,2	-3,5	-2,7
<i>varav restförda skatter</i>	-10,0	-5,3	-16,1	-10,8	0,0	-6,7	-3,9	-3,2	-2,6
<i>varav övriga skatter</i>	19,6	-3,1	11,2	-9,7	0,8	-1,3	-0,3	-0,3	-0,1
Totala skatteintäkter	2 140,9	-75,8	2 323,9	162,6	8,4	50,4	57,6	81,6	90,0
Avgår EU-skatter	-6,2	1,1	-7,3	-0,7	0,0	-0,8	-1,2	-1,2	-1,2
Offentliga sektorns skatteintäkter	2 134,7	-74,6	2 316,6	161,9	8,4	49,6	56,4	80,3	88,8
<i>varav kommunala skatter</i>	-785,4	5,5	-824,9	-22,0	-0,3	-6,1	-14,1	-29,6	-35,4
<i>varav avgifter till ålderspensionssystemet</i>	-269,1	5,3	-284,4	-9,6	0,0	-3,6	-4,9	-8,9	-10,5
Statens skatteintäkter	1 080,2	-63,8	1 207,3	130,2	8,0	40,0	37,3	41,8	42,9
Periodiseringar	-42,9	-56,6	27,8	-27,5	-8,0	-16,9	35,7	-17,5	-15,1
Statens skatteinkomster	1 037,4	-120,4	1 235,1	102,7	0,0	23,0	73,0	24,3	27,8
Övriga inkomster	-38,8	2,8	-43,8	-17,4	0,0	-13,8	23,8	-1,2	2,7
2000 Inkomster av statens verksamhet	46,1	5,0	43,3	3,8	0,0	0,3	25,3	2,7	-3,2
3000 Inkomster av försäld egendom	0,8	-4,2	0,0	-5,0	0,0	-5,0	0,0	0,0	0,0
4000 Återbetalning av lån	0,7	0,0	1,1	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0
5000 Kalkylmässiga inkomster	16,2	0,2	17,8	0,5	0,0	0,1	0,1	-0,6	0,5
6000 Bidrag m.m. från EU	14,2	0,5	14,6	-15,7	0,0	-11,9	0,1	-1,3	8,8
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-116,9	1,3	-120,5	-1,5	0,0	2,3	-1,7	-1,9	-3,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekotot	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Statsbudgetens inkomster	998,5	-117,6	1 191,3	85,3	0,0	9,2	96,8	23,1	30,5

Anm.: SB20 och SB21 betyder statens budget för 2020 respektive statens budget för 2021. Av redovisningstekniska skäl skiljer sig VÅP22 och ÅRS21 åt avseende år 2020 på posten övriga skatter under skatt på konsumtion och insatsvaror, samt de summeringar där dessa ingår. Det kan också vara mindre avrundningsfel då utfallet till ÅRS summeras i kronor och utfallet i VÅP i miljoner kronor.

Källor: Skatteverket, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Jämförelse med prognosen i den beslutade budgeten för 2022

Skatt på arbete

Intäkterna från skatt på arbete är uppreviderade med 12 miljarder kronor 2021 jämfört med prognosen i den beslutade budgeten. Det förklaras framför allt av högre kommunal inkomstskatt och arbetsgivaravgifter till följd av högre lönesumma.

De direkta skatterna är uppreviderade alla år under prognosperioden. Det förklaras framför allt av att nivån på lönesumman är uppreviderad alla år. Detta medför upprevideringar av framför allt kommunal inkomstskatt, men även i viss mån statlig inkomstskatt. Statlig inkomstskatt påverkas dock också i stor utsträckning av konsumentprisindex (KPI) som används för att räkna upp skiktgränsen för statlig inkomstskatt. Skiktgränsen har reviderats upp fr.o.m. 2023 och framåt till följd av högre KPI, framför allt är inflationen kraftigt uppreviderad 2022 vilket påverkar skiktgränsen 2023. Högre skiktgräns innebär att färre personer hamnar över skiktgränsen och därmed är det färre personer som betalar statlig inkomstskatt. Denna effekt motverkar effekten från högre lönesumma för åren 2023 och framåt.

Även de indirekta skatterna är uppreviderade under hela prognosperioden till följd av den uppreviderade lönesumman. Detta påverkar framför allt arbetsgivaravgifterna. Även särskild löneskatt är uppreviderad under hela prognosperioden till följd av starkare lönesumma.

Skatt på kapital

Intäkterna från kapitalskatter har reviderats upp med 31 miljarder kronor 2021 jämfört med prognosen i den beslutade budgeten. Det är främst skatt på hushållens kapitalinkomster och företagsvinster som är uppreviderade, men även kupongskatten är uppreviderad. Hushållens kapitalinkomster har reviderats upp till följd av högre preliminära utfall för 2021 samt en högre ränteprognos. Skatt på företagsvinster har 2021 reviderats upp till följd av en starkare vinstutveckling för företagen än beräknat i den beslutade budgeten. Detta medför även upprevideringar för 2022–2024. Kupongskatten blev knappt 5 miljarder kronor högre 2021 än beräknat i den beslutade budgeten, vilket främst förklaras av högre utdelningsinkomster.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från mervärdesskatt har reviderats upp med 13 miljarder kronor 2021 jämfört med prognosen i den beslutade budgeten. För 2022–2024 har intäkterna i genomsnitt reviderats upp med 19 miljarder kronor per år. Upprevideringen förklaras till största delen av att prognoserna för hushållens konsumtion och bostadsinvesteringar har reviderats upp.

Utfall för intäkterna från punktskatter för 2021 har sammantaget utvecklats i linje med vad som förväntades i den beslutade budgeten. Prognosen är nedreviderad för 2022 till följd av en förväntad nedgång i energianvändningen som minskar intäkterna från energiskatten. Efterföljande år är något uppreviderade främst till följd av högre intäkter från koldioxid- och energiskatt samt alkohol- och tobaksskatt.

Periodiseringar

Prognosen för periodiseringar har reviderats upp med 36 miljarder kronor 2022 jämfört med prognosen i den beslutade budgeten. Det förklaras främst av att inbetald preliminärskatt väntas bli högre. Kapitalplaceringar på skattekontot påverkar periodiseringarna under prognosperioden. I nuvarande prognos antas att kapitalplaceringarna börjar betalas ut i slutet av 2022.

Periodiseringarna har reviderats ned fr.o.m. 2023 på grund av förväntade utbetalningar från skattekontot.

Övriga inkomster

Utfallet för övriga inkomster blev knappt 14 miljarder kronor lägre 2021 än vad som förväntades i den beslutade budgeten (se tabell 5.8). Det beror till stor del på att inkomsterna av försäld egendom blev lägre än det beräkningstekniska antagandet samt att utbetalningar av bidrag från Europeiska faciliteten för återhämtning och resiliens har senarelagts.

Prognosen för övriga inkomster har reviderats upp med 24 miljarder kronor 2022 sedan budgeten beslutades. Det förklaras främst av högre utdelningar från statliga bolag.

Uppföljning av statens budget för 2020 och 2021

Skatt på arbete

Intäkterna från skatt på arbete har reviderats ned med 47 miljarder kronor 2020 jämfört med vad som beräknades i statens budget för 2020. Detta beror framför allt på tillfälligt högre nedsättningar som infördes för att motverka de negativa effekterna av konjunkturedgången. Även lönesumman har reviderats ned till följd av

konjunkturedgången, vilket framför allt har medfört lägre kommunal inkomstskatt och arbetsgivaravgifter.

Enligt preliminära utfall blev intäkterna från skatt på arbete 46 miljarder kronor högre 2021 jämfört med prognosen i statens budget för 2021. Detta beror framför allt på att lönesumman har reviderats upp till följd av betydligt bättre konjunkturåterhämtning än väntat, vilket framför allt har medfört högre kommunal inkomstskatt och arbetsgivaravgifter.

Skatt på kapital

Intäkterna från skatt på kapital blev drygt 7 miljarder kronor lägre 2020 jämfört med vad som beräknades i statens budget för 2020. Det är framför allt skatt på företagsvinster som blev lägre till följd av en svagare vinstutveckling för bolagen. Även kupongskatt blev lägre till följd av lägre utdelningar från svenska aktiebolag.

År 2021 blev intäkterna från skatt på kapital 93 miljarder kronor högre enligt preliminära utfall jämfört med prognosen i statens budget för 2021. Det förklaras av att både hushållens kapitalskatter och skatt på företagsvinster har reviderats upp. Detta beror på en betydligt starkare konjunkturåterhämtning som har medfört högre utdelningsinkomster och kapitalvinster för hushåll samt en starkare vinstutveckling för bolagen.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från mervärdesskatt är nedreviderade med 6 miljarder kronor 2020 i förhållande till statens budget för 2020. Den främsta orsaken till det är en avsevärt svagare utveckling av hushållens konsumtion jämfört med ett historiskt genomsnitt, något som motverkades av en starkare ökning av bostadsinvesteringar.

Enligt preliminära utfall för 2021 blev mervärdesskatteintäkterna 44 miljarder kronor högre än prognosen i statens budget för 2021. Detta berodde på att hushållens konsumtion återhämtade sig och mer än kompenserade för nedgången 2020. Dessutom steg bostadsinvesteringarna kraftigt.

Intäkterna från punktskatterna blev sammantaget 6 miljarder kronor lägre 2020 än prognosen i statens budget för 2020. Det förklaras främst av lägre intäkter från koldioxidskatt och skatt på vägtrafik. Enligt preliminära utfall för 2021 förhöll sig punktskatteintäkterna över lag i linje med prognosen i statens budget för 2021.

Periodiseringar

I förhållande till statens budget för 2020 medförde periodiseringseffekter att statens inkomster blev lägre än väntat vilket främst berodde på möjligheterna till anstånd med inbetalning av skatt.

Även 2021 blev statens inkomster lägre än väntat efter att återbetalningstiden för anstånden förlängts och återbetalningen väntas nu ske fr.o.m. 2022.

Övriga inkomster

Jämfört med statens budget för 2020 blev utfallet för övriga inkomster 3 miljarder kronor högre än väntat (se tabell 5.8). Det beror främst på tillfälligt höga bötesmedel.

För 2021 blev intäkterna från övriga inkomster 17 miljarder kronor lägre än väntat i statens budget för 2021. Det förklaras av att försäljningsinkomsterna blev lägre än det beräkningstekniska antagandet samt att utbetalningar av bidrag från Europeiska faciliteten för återhämtning och resiliens har senarelagts.

6 Utgifter

I detta avsnitt redovisas och analyseras utvecklingen av utgifterna inom utgiftsområdena i statens budget och de utgifter som omfattas av utgiftstaket, de s.k. takbegränsade utgifterna.

I avsnitt 6.1 redogörs kort för strukturen i statens budget och vissa förutsättningar för beräkningarna. I avsnitt 6.2 redogörs för utgiftsramarna 2022–2025. Hur utgifterna inom utgiftsområdena och de takbegränsade utgifterna beräknas utvecklas över tid, främst 2022–2025, beskrivs i avsnitt 6.3. Avsnitt 6.4 innehåller en uppföljning av den av riksdagen beslutade budgeten för 2022. I avsnitt 6.5 beskrivs den beräknade förändringen av utgiftsramarna och de takbegränsade utgifterna 2023 och 2024 sedan den beslutade budgeten för 2022.

Sammanfattning

- De takbegränsade utgifterna beräknas uppgå till 1 593,0 miljarder kronor 2022. Det är en ökning med 42,4 miljarder kronor jämfört med 2021. Ökningen följer delvis av den makroekonomiska utvecklingen, inte minst för att utgifterna i ålderspensionssystemet ökar med den allmänna löneutvecklingen. Vidare beräknas utgifterna öka till följd av att ett stort antal personer förväntas söka skydd i Sverige till följd av Rysslands invasion av Ukraina.
- För 2023 beräknas de takbegränsade utgifterna minska med 47,2 miljarder kronor jämfört med 2022, främst för att tillfälliga åtgärder som vidtagits med anledning av pandemin upphör och att åtgärder med anledning av Rysslands invasion av Ukraina påverkar utgifterna 2022. För 2024 och 2025 beräknas utgifterna öka med 29,3 respektive 14,9 miljarder kronor, vilket främst förklaras av ökningen av makroekonomiska variabler som priser, timlöner och BNI.
- Utgifterna för ålderspensionssystemet beräknas uppgå till 348,1 miljarder kronor 2022 och ökar i genomsnitt med 10,8 miljarder kronor per år 2023–2025.
- De samlade utgiftsramarna för 2023 och 2024 bedöms bli 29,3 respektive 38,1 miljarder kronor högre än de preliminära utgiftsramar som riksdagen beslutat för dessa år.
- De takbegränsade utgifterna för 2023 och 2024 beräknas bli 34,3 respektive 47,1 miljarder kronor högre än i den av riksdagen beslutade budgeten, främst till följd av de nya finanspolitiska åtgärder som riksdagen beslutat om och regeringen föreslagit i propositionen Vårändringsbudget för 2022 samt en förändrad makroekonomisk utveckling.
- För 2022 beräknas de takbegränsade utgifterna bli 62,5 miljarder kronor högre än i statens budget för 2022, framför allt till följd av åtgärder med anledning av pandemin och Rysslands invasion av Ukraina.
- De takbegränsade utgifterna beräknas uppgå till 27,7 procent av BNP 2022. Det är en ökning jämfört med 2019 men en minskning jämfört med 2020 och 2021.

6.1 Inledning

Utgifterna i statens budget delas in i 27 utgiftsområden och posten Minskning av anslagsbehållningar. Till budgetens utgifter hör även Riksgäldskontorets nettoutlåning och den kassamässiga korrigeringen (se avsnitt 7). Utgiftsramarna utgörs av budgeterade medel för vardera av de 27 utgiftsområdena, dvs. de medel som riksdagen gjort tillgängliga för regeringen att använda. Utgifterna, däremot, utgörs av den

faktiska användningen av medel. Posten Minskning av anslagsbehållningar är skillnaden mellan de samlade utgiftsramarna för ett år och den samlade användningen av medel det året, dvs. budgeterade medel som inte bedöms användas. De takbegränsade utgifterna, dvs. de utgifter som omfattas av utgiftstaket, består av utgifterna inom utgiftsområdena 1–25 och 27 samt utgifterna inom ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. Utgiftsområde 26 Statskuldräntor m.m. ingår inte i de takbegränsade utgifterna.

Regeringens beräkningar av utgifterna inom utgiftsområdena och de takbegränsade utgifterna baseras på prognosen för den makroekonomiska utvecklingen i avsnitt 3, volymutvecklingen i transfereringssystemen samt pris- och löneomräkningen av främst förvaltningsanslagen. Vidare har hänsyn tagits till tidigare beslutade, föreslagna och aviserade utgiftsreformer samt de som föreslås eller aviseras i propositionen Vårändringsbudget för 2022 (prop. 2021/22:99). I beräkningarna antas inga ytterligare finanspolitiska regel- eller anslagsändringar genomföras under den redovisade prognosperioden. Beräkningarna av de preliminära utgiftsramarna och takbegränsade utgifterna 2023–2025 ska därmed ses som en konsekvensanalys av budgetförslagets och tidigare beslutade och aviserade åtgärders effekter på den medelfristiga budgetutvecklingen.

6.2 Utgiftsramar 2022–2025

Regeringens beräkningar av utgiftsramar och takbegränsade utgifter för 2022–2025 redovisas i tabell 6.1. För 2022 beräknas de samlade utgiftsramarna uppgå till 1 267,7 miljarder kronor. Utgiftsramarna beräknas minska med 70,4 miljarder kronor 2023 jämfört med 2022. För 2024 och 2025 beräknas de samlade utgiftsramarna öka med 21,8 miljarder kronor respektive 7,4 miljarder kronor, jämfört med det närmast föregående året.

Tabell 6.1 Utgifter per utgiftsområde

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2021 Utfall ¹	2022 Anslag ²	2022 Prognos	2023 Beräknat	2024 Beräknat	2025 Beräknat
1 Rikets styrelse	16 392	17 605	18 194	17 142	16 233	16 116
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	16 921	17 985	17 809	18 640	19 058	19 396
3 Skatt, tull och exekution	12 534	12 932	12 996	12 839	12 961	12 881
4 Rättsväsendet	57 168	62 999	61 802	65 226	69 151	70 232
5 Internationell samverkan	1 782	2 825	2 800	2 029	2 028	2 026
6 Försvar och samhällets krisberedskap	70 518	79 619	79 884	89 637	101 929	109 602
7 Internationellt bistånd	47 463	51 940	42 568	51 020	57 405	59 680
8 Migration	8 224	18 841	18 905	14 041	8 280	8 145
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	137 967	121 095	128 200	103 735	97 995	92 207
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	113 051	112 005	114 906	104 544	108 394	109 880
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	38 016	46 434	46 742	51 912	50 939	51 464
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	101 068	101 500	102 168	103 497	105 780	108 663
13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering	6 212	6 182	6 144	6 213	5 642	5 230
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	91 947	93 272	89 052	85 115	83 440	83 512
15 Studiestöd	26 588	27 901	26 971	27 539	29 099	32 344
16 Utbildning och universitetsforskning	91 350	95 473	92 423	92 912	93 601	92 937
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	22 683	20 158	20 105	16 348	16 216	16 281
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	5 188	5 773	5 703	6 305	1 778	1 780
19 Regional utveckling	3 224	4 742	4 058	5 364	3 922	3 448

Utgiftsområde	2021 Utfall ¹	2022 Anslag ²	2022 Prognos	2023 Beräknat	2024 Beräknat	2025 Beräknat
20 Allmän miljö- och naturvård	16 725	24 799	24 352	16 653	16 509	11 791
21 Energi	3 395	11 768	12 605	2 653	2 706	2 806
22 Kommunikationer	72 097	77 973	76 102	76 171	78 111	81 540
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	19 630	22 106	20 736	19 394	22 041	21 347
24 Näringsliv	30 407	14 832	15 781	7 898	7 826	7 333
25 Allmänna bidrag till kommuner	153 235	156 923	157 089	149 569	154 246	149 515
26 Statsskuldräntor m.m.	-1 298	12 155	16 115	6 655	9 655	10 655
27 Avgiften till Europeiska unionen	52 262	47 837	46 786	44 248	44 200	45 708
Summa utgiftsområden	1 214 747	1 267 675	1 260 995	1 197 299	1 219 144	1 226 519
Minskning av anslagsbehållningar				-2 769	-3 835	-6 333
Summa utgifter³	1 214 747		1 260 995	1 194 530	1 215 309	1 220 186
Summa utgifter exkl. statsskuldräntor⁴	1 216 046		1 244 880	1 187 944	1 205 724	1 209 601
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	334 564		348 132	357 873	369 409	380 449
Takbegränsade utgifter	1 550 609		1 593 012	1 545 817	1 575 133	1 590 050
Budgeteringsmarginal	144 391		40 988	-6 817	19 867	129 950
Utgiftstak ⁵	1 695 000		1 634 000	1 539 000	1 595 000	1 720 000

¹ Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2022.

² Inkluderar Extra ändringsbudget för 2022 – Ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, medel för testning och smittspårning samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2021/22:86, bet. 2021/22:FiU16, rskr. 2021/22:137–142), Extra ändringsbudget för 2022 – Slopade karenstid för stöd vid korttidsarbete, förstärkt evenemangsstöd och andra åtgärder med anledning av coronaviruset samt kompensation till hushållen för höga elpriser (prop. 2021/22:113, bet. 2021/22:FiU44, rskr. 2021/22:169–173), Ändringar i statens budget för 2022 – Ekonomiskt stöd och utrustning till Ukraina (bet. 2021/22:FiU40, rskr. 2021/22:174–175), Ändringar i statens budget för 2022 – Stöd till Ukraina med efterfrågad försvarsmateriel (bet. 2021/22:FiU46, rskr. 2021/22:204), Extra ändringsbudget för 2022 – Åtgärder för att stärka rikets militära försvar och kompensation till hushållen för höga elpriser (prop. 2021/22:199, bet. 2021/22:FiU47, rskr. 2021/22:226–228) och förslag i VAB22.

³ Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.

⁴ Summa utgifter exkl. utg.omr. 26 Statsskuldräntor m.m. med tillhörande minskning av anslagsbehållning för statsskuldräntor.

⁵ Regeringens bedömning av utgiftstakets nivå för 2025 i denna proposition (se avsnitt 4.3).

Källa: Egna beräkningar.

6.3 Utveckling av de takbegränsade utgifterna över tid

Pandemin medförde en kraftig ökning av utgifterna i statens budget och de takbegränsade utgifterna i procent av BNP 2020 jämfört med 2019 (se tabell 6.2). Det var främst en följd av de tidsbegränsade åtgärder som riksdagen beslutat om med anledning av pandemin, men också en följd av att BNP minskade 2020. Från och med 2021 väntas de takbegränsade utgifterna minska successivt i procent av BNP och 2023 är de ungefär lika stora i procent av BNP som de var 2019, innan pandemin bröt ut. Utgifterna beräknas fortsätta att minska som andel av BNP 2024 och 2025, vilket bl.a. beror på att inga ytterligare finanspolitiska regel- eller anslagsändringar antas genomföras under den redovisade prognosperioden.

Tabell 6.2 Utgifter inom budgetens utgiftsområden och takbegränsade utgifter som andel av BNP

Procent av BNP. Utfall 2019–2021, prognos 2022–2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Utgifter inom utgiftsområden exkl. statsskuldräntor ¹	19,6	23,5	22,6	21,7	20,0	19,6	19,0
Statsskuldräntor m.m. ¹	0,4	0,4	-0,0	0,3	0,1	0,2	0,2
Summa utgifter	20,1	23,9	22,6	22,0	20,1	19,8	19,2
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	6,3	6,6	6,2	6,1	6,0	6,0	6,0
Takbegränsade utgifter²	25,9	30,1	28,8	27,7	26,0	25,6	25,0

¹ Inklusivt minskning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.² Utgifter inom utgiftsområden (exkl. statsskuld räntor) och ålderspensionssystemet.

Källa: Egna beräkningar.

Nedan beskrivs utvecklingen av de takbegränsade utgifterna genom att redovisa förändringen jämfört med det närmast föregående året, vilket innebär att utgifterna för 2022 anges i jämförelse med utgifterna för 2021 och utgifterna för 2023 anges i jämförelse med 2022 osv. I texten beskrivs i huvudsak utvecklingen 2022–2025 men i tabellerna redovisas 2019–2025 för att ge en bild av förändringen över en längre period.

De takbegränsade utgifterna ökade med 192,5 miljarder kronor 2020 jämfört med 2019 och med 49,8 miljarder kronor 2021 jämfört med 2020 (tabell 6.3). År 2022 beräknas utgifterna fortsätta att öka med 42,4 miljarder kronor. För 2023 beräknas däremot de takbegränsade utgifterna minska med 47,2 miljarder kronor jämfört med 2022. För 2024 och 2025 beräknas utgifterna återigen öka. Den stora ökningen av de takbegränsade utgifterna 2020 och den fortsatt höga nivån 2021 och 2022 förklaras i första hand av de tillfälliga åtgärder som vidtagits med anledning av pandemin och Rysslands invasion av Ukraina. Att dessa åtgärder minskar i omfattning eller upphör är huvudförklaringen till att utgifterna väntas minska 2023. Utgiftsökningen 2024 och 2025 beror i första hand på den makroekonomiska utvecklingen som påverkar pris- och lönekänsliga anslag. Utvecklingen av utgifterna 2023–2025 är också en konsekvens av att beräkningarna utgår från antagandet att inga nya finanspolitiska åtgärder vidtas för dessa år utöver de som tidigare aviserats eller aviserats i propositionen Vårändringsbudget för 2022.

De faktorer som används för att beskriva den nominella årliga förändringen av de takbegränsade utgifterna redovisas i tabell 6.3 och kommenteras nedan. Fördelningen på de olika faktorerna är en bedömning.

Tabell 6.3 Förändringar av takbegränsade utgifter jämfört med det närmast föregående året

Miljarder kronor	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Takbegränsade utgifter	26,1	192,5	49,8	42,4	-47,2	29,3	14,9
<i>varav beslutade, föreslagna och aviserade reformer¹</i>	11,9	179,8	35,5	-4,0	-63,4	6,3	-9,3
<i>varav pris- och löneomräkning</i>	3,9	6,1	5,2	1,7	6,9	5,0	4,8
<i>varav makroekonomiska förändringar</i>	21,3	20,7	15,1	15,2	23,3	20,5	22,0
<i>varav volymer²</i>	-17,8	-12,9	-3,7	15,6	-10,9	-4,6	-0,7
<i>varav tekniska justeringar³</i>	5,9	5,2	1,0	-0,2	-2,8	0,0	0,0
<i>varav övrigt</i>	0,8	-6,5	-3,3	14,1	-0,4	2,1	-1,9

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan. Budgeteffekten av vissa åtgärder har justerats för bedömt faktiskt utnyttjande 2020–2022, se vidare under rubriken Revidering av budgeteffekter för vissa åtgärder med anledning av pandemin.

¹ Anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket ingår inte. Vidare ingår inte medel som i tidigare propositioner om ändringar i statens budget föreslagits eller som i VÅB22 föreslås tillföras regelstyrda anslag som påverkas av förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar (i första hand transfereringsanslag).

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

³ Utgiftsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstakets nivå.

Källa: Egna beräkningar.

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer

De takbegränsade utgifternas förväntade utveckling påverkas av tidigare riksdagsbeslut samt av regeringens aktuella förslag och aviserings som har ekonomiska

konsekvenser. Det är alltså den samlade budgeteffekten på de takbegränsade utgifterna, både vad gäller reformer och finansiering av dessa, som redovisas i förhållande till det föregående året. I beskrivningarna i detta avsnitt (6.3) ingår därmed även budgeteffekter av tidigare reformer och temporära program som upphör eller minskar i omfattning.

Utvecklingen av utgifterna under perioden 2022–2025 jämfört med det föregående året påverkas av att utgifterna 2020 och 2021 var mycket höga till följd av de tillfälliga åtgärder som vidtogs med anledning av pandemin. Under 2022 upphör eller minskar flera av dessa åtgärder. Samtidigt har riksdagen beslutat om andra åtgärder som träder i kraft 2022, bl.a. i den beslutade budgeten för 2022 (bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46). År 2023 upphör flera tidsbegränsade åtgärder, vilket medför att utgifterna till följd av beslutade, föreslagna och aviserade reformer totalt sett beräknas minska 2023.

Utgifterna inom flera områden beräknas totalt sett minska 2022–2025 till följd av reformer (se tabell 6.4). Det gäller bl.a. utgiftsområdena 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid och 24 Näringsliv.

Inom andra områden beräknas beslutade, föreslagna och aviserade reformer öka utgifterna 2022–2025. De utgiftsområden där de utgifterna beräknas öka mest under perioden till följd av reformer är utgiftsområdena 4 Rättsväsendet, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom och 15 Studiestöd.

Efter tabell 6.4 kommenteras utvecklingen av ramarna till följd av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer för merparten av utgiftsområdena med störst förändringar under prognosåren. Beskrivningar av utfallsåren återfinns främst i tidigare propositioner.

Tabell 6.4 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med det närmast föregående året till följd av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer

Miljarder kronor							
Utgiftsområde	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1 Rikets styrelse	-0,1	0,7	0,4	0,9	-0,6	-1,1	-0,3
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,5	0,2	-0,2	0,4	-0,2	0,0	0,0
3 Skatt, tull och exekution	-0,1	0,5	0,3	-0,1	-0,3	0,0	-0,2
4 Rättsväsendet	2,4	3,0	3,9	5,1	1,6	3,3	0,5
5 Internationell samverkan	0,3	-0,3	-0,1	0,8	-0,8	0,0	0,0
6 Försvar och samhällets krisberedskap	4,9	2,9	5,1	9,0	6,6	11,0	6,6
7 Internationellt bistånd	-1,6	1,5	0,4	0,5	0,1	0,1	0,0
8 Migration	2,6	-0,6	-0,7	-0,6	1,1	-0,1	-0,2
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg ¹	2,0	25,1	37,8	-21,2	-18,6	-5,9	-6,0
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	0,7	32,6	-12,4	-7,0	-7,7	1,6	0,0
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,5	1,9	2,1	9,6	4,2	-0,7	0,1
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	1,1	0,7	0,1	0,1	-0,5	0,0	0,0
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	-4,1	-0,2	0,4	-0,8	-0,5	-1,2	-0,3
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-2,6	5,9	1,4	-0,2	-4,6	0,3	-2,3
15 Studiestöd	0,6	2,0	0,6	0,2	-1,1	1,4	1,8
16 Utbildning och universitetsforskning	1,6	3,2	8,2	1,0	-3,3	0,0	-1,3
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	-0,3	4,6	2,2	-2,7	-3,9	-0,2	0,0

Utgiftsområde	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	-3,1	-0,3	1,8	0,2	0,5	-4,5	0,0
19 Regional utveckling	-0,4	0,1	0,5	0,6	1,0	-1,0	-0,5
20 Allmän miljö- och naturvård	0,4	1,7	5,2	6,6	-8,2	-0,2	-4,7
21 Energi	0,2	-0,4	1,2	7,0	-9,1	0,0	0,1
22 Kommunikationer	1,8	6,2	9,7	0,2	-3,3	0,6	2,7
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	1,3	-1,0	5,6	-1,3	0,2	0,1	-0,1
24 Näringsliv ¹	0,0	57,7	-31,7	-16,0	-9,6	-0,1	-0,5
25 Allmänna bidrag till kommuner	3,3	32,7	-5,5	3,7	-4,6	4,6	-4,7
Summa utgiftsområden	11,9	180,4	36,1	-4,1	-61,6	8,1	-9,2
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	0,0	-0,6	-0,6	0,1	-1,8	-1,8	-0,1
Takbegränsade utgifter	11,9	179,8	35,5	-4,0	-63,4	6,3	-9,3

Anm.: Anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket ingår inte. Vidare ingår inte medel som i VÅB22 eller tidigare propositioner om ändringar i statens budget föreslås tillföras anslag till följd av förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar (i första hand transfereringsanslag).

¹ Budgeteffekten av vissa åtgärder har justerats för bedömt faktiskt utnyttjande 2020–2022, se vidare under rubriken Revidering av budgeteffekter för vissa åtgärder med anledning av pandemin.

Källa: Egna beräkningar.

Utgiftsområde 4 Rättsväsendet

Utgifterna beräknas öka samtliga år 2022–2025. Det beror framför allt på tidigare beslutade satsningar avseende fler polisanställda, stärkt rättskedja och utbyggnad av kriminalvårdens platskapacitet. Den beslutade budgeten för 2022 innebär att ytterligare medel tillförs fr.o.m. 2024 för fortsatt utbyggnad av polisen.

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Försvarsutgifterna beräknas öka samtliga år 2022–2025. De ökande utgifterna är till största delen hänförliga till tidigare beslut och aviseringar om att gradvis öka den ekonomiska ramen för det militära försvaret inom nuvarande försvarsinriktningsperiod som sträcker sig t.o.m. 2025. Utgifterna ökar också till följd av nya beslut som tagits 2022 om att stärka rikets militära försvar. För innevarande år förklaras utgiftsökningen också av regeringens förslag om att stärka det civila försvaret i propositionen Vårändringsbudget för 2022 och riksdagens beslut om att stödja Ukraina med försvarsmateriel.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Utgifterna beräknas minska samtliga år 2022–2025. Det beror framför allt på att tillfälliga åtgärder med anledning av pandemin trappas ned eller upphör. Utgifterna beräknas minska kraftigast 2022 och 2023 till följd av att åtgärder för att bekämpa spridningen av covid-19 upphör.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning

Utgifterna beräknas minska 2022 och 2023, samt öka 2024. Utvecklingen 2022–2023 beror främst på att de tillfälliga åtgärder som infördes med anledning av pandemin såsom ersättning för höga sjuklönekostnader, karenersättning och ersättning för riskgrupper upphörde vid utgången av mars 2022. Utgiftsminskningen motverkas 2022 av flera reformer som ökar utgifterna, framför allt höjt tak i sjukpenningen, men även särskilda regler för äldre i både sjukersättningen och sjukpenningen, ändrade regler vid dag 365 i sjukpenningens rehabiliteringskedja och stärkt sjukförsäkrings-

skydd för behovsanställda. Ökningen av utgifterna 2024 är hänförlig till justerade åldersgränser i pensionssystemet och angränsande trygghetssystem, som föreslås träda i kraft 2023 men där helårseffekten på utgifterna uppstår först 2024.

Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Utgifterna beräknas öka t.o.m. 2025, förutom 2024 då de beräknas minska. Införandet av inkomstpensionstillägget ökar utgifterna 2021 och 2022. Förstärkningar av bostadstillägget till pensionärer har tidigare beslutats för 2020 och 2022. Från och med 2022 beräknas utgifterna öka med anledning av regeringens förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2022 om ett garantitillägg till pensionärer inom ramen för bostadstillägget. Minskningen av utgifterna 2024 förklaras av att åldersgränsen för att tidigast kunna ta ut grundskydd (garantipension, bostadstillägg och äldreomsorgsstöd) höjs från 65 till 66 år 2023, där helårseffekten uppstår 2024. Enligt den beslutade budgeten för 2022 ska hemlandstidsreglerna, dvs. möjligheten för flyktingar och vissa andra skyddsbehövande att tillgodogöra sig försäkringstid från hemlandet vid beräkning av garantipension och sjukersättning på garantinivå, tas bort. Detta minskar de beräknade utgifterna från 2023 och ytterligare 2024 och framåt.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Utgifterna ökade 2020 och 2021, men beräknas minska 2022 och 2023. Den relativt stora ökningen 2020 förklaras av tillfälligt höjda tak och förkortat medlemsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen infördes i samband med pandemin. Minskningen 2023 beror på att de höjda taken och det förkortade medlemsvillkoret upphör. År 2024 beräknas utgifterna öka något för att sedan åter minska 2025 till följd av färre nystartsjobb.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Utgifterna beräknas minska 2023 för att därefter öka 2024–2025. Minskningen 2023 beror på införandet av en ny räntemodell som medför att utgifterna för kreditförluster avseende studielån överförs till låntagarna genom en höjd ränta. Ökningen 2024–2025 följer av en upptrappning av omställningsstudiestödet som beräknas innebära ökade utgifter fr.o.m. 2023.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Utgifterna ökade 2021 och beräknas öka även 2022 för att därefter minska 2023 och 2025. Ökningen 2021 beror på tidigare beslutade åtgärder, som exempelvis propositionen Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige, en förlängd satsning på behörighetsgivande studier samt en utökad satsning på regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Ökningen 2022 beror bl.a. på satsningar på stödinsatser såsom lovskola och minskade barngrupper och kvalitetshöjande åtgärder i förskolan. Minskningarna 2023 och 2025 beror på att tillfälliga satsningar upphör.

Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid

Utgifterna ökade 2020–2021 och beräknas minska 2022–2024. Utvecklingen 2020–2021 beror på tillfälliga stöd till idrott och kulturverksamheter med anledning av pandemin. Även 2022 har tillfälliga stöd tillförts idrott och kulturverksamheter, om än inte i samma omfattning som 2021. Minskningen 2023–2024 beror på att tillfälliga satsningar minskar i omfattning eller upphör.

Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik

Utgifterna ökade 2021 och beräknas öka 2022 och 2023, samt minska 2024. Ökningen 2021–2023 beror på ökade utgifter för investeringsstöd för anordnande av hyresbostäder och bostäder för studerande. Minskningen 2024 följer av att satsningarna på dessa investeringsstöd upphör.

Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård

Utgifterna ökade 2020–2021 samt beräknas öka 2022 och minska 2023. Utvecklingen 2022 beror på ökade anslag för framför allt klimatbonus, klimatinvesteringar, klimatpremier, industriklivet, sanering och återställning av förorenade områden, åtgärder för havs- och vattenmiljö, åtgärder för värdefull natur och skydd av värdefull natur samt satsningen stöd för gröna och trygga samhällen. De lägre utgifterna 2023 beror framför allt på att anslaget 1:8 *Klimatbonus* minskar. De beräknade utgifterna 2023 påverkas även av minskningar av flera av de föregående årens höjda anslag. Satsningen på gröna trygga samhällen avslutas dessutom 2023. År 2025 beräknas utgifterna minska ytterligare för klimatinvesteringar, klimatpremier, industriklivet, åtgärder för värdefull natur och skydd av värdefull natur samtidigt som kompetenslyftet för klimatet avslutas.

Utgiftsområde 21 Energi

Utgifterna ökade 2021 och beräknas öka även 2022, för att sedan minska 2023 och vara i princip oförändrade 2024–2025. Ökningen 2021 beror på ökade anslag för elektrifierade transporter samt för energiteknik. Ökningen 2022 och minskningen 2023 förklaras i huvudsak av den tillfälliga åtgärden kompensation för höga elpriser som betalas ut under 2022. De beräknade utgifterna för 2022 och 2023 påverkas även av förändrade anslag för energiteknik.

Utgiftsområde 22 Kommunikationer

Utgifterna ökade 2019–2022 och beräknas fortsätta öka under prognosperioden, förutom 2023 då de beräknas minska. Ökningen 2021 beror främst på tidigare beslutade åtgärder som exempelvis förlängt bidrag för upprätthållande av kollektivtrafik och medel till det nationella stödet av bredbandsutbyggnad. Även satsningar som nedsättning av banavgifter, och satsningar i propositionen Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige bidrar till utgiftsutvecklingen under prognosperioden. Minskningen 2023 beror framför allt på att tillfälliga satsningar, bidrag för upprätthållande av kollektivtrafik och medel till det nationella stödet av bredbandsutbyggnad, minskar eller upphör. Den beräknade ökningen 2024–2025 beror bl.a. på satsningar i infrastrukturpropositionen.

Utgiftsområde 24 Näringsliv

Utgifterna beräknas minska 2022–2025 främst till följd av att tillfälliga åtgärder med anledning av pandemin minskar i omfattning eller upphör. Åtgärderna innefattar bl.a. stöd vid korttidsarbete, omställningsstöd och omsättningsstöd till enskilda näringsidkare och handelsbolag, samt kapitalinsatser i statligt ägda bolag. Minskningen 2021 förklaras av att tillfälliga stödåtgärder med anledning av pandemin minskar i omfattning.

Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Utgifterna beräknas öka 2022 och 2024 men minska 2023 och 2025. Ökningen 2022 beror i huvudsak på en tidigare aviserad förstärkning av det generella statsbidraget.

För 2024 förklaras den beräknade ökningen av en tidigare aviserad tillfällig förstärkning av det generella statsbidraget. Att utgifterna väntas minska 2023 och 2025 är en följd av att tillfälliga förstärkningar av det generella statsbidraget upphör. Ökningen 2020 förklaras av tillfälliga förstärkningar av det generella statsbidraget för att stärka välfärden i samband med pandemin.

Revidering av budgeteffekter för vissa åtgärder med anledning av pandemin

Budgeteffekten av en åtgärd bedöms i samband med att förslaget lämnas till riksdagen. I normalfallet gäller den ursprungligen redovisade budgeteffekten när utgifternas utveckling beskrivs i efterföljande propositioner. För några av de åtgärder som riksdagen fattat beslut om 2020–2022 med anledning av pandemin skiljer sig utfallet betydligt från den ursprungliga bedömningen av budgeteffekten. Alternativt, i fall där det inte finns något slutligt utfall, har bedömningen reviderats kraftigt. De aktuella åtgärderna är stöd vid korttidsarbete, omställningsstöd, stöd till enskilda näringsidkare, ökade resurser till hälso- och sjukvården för testning och merkostnader, tillfälligt stöd för hyreskostnader för vissa företag och stöd till handelsbolag. I de fall budgeteffekten av reformerna bedömdes vara mycket stor och skillnaden mot det faktiska utfallet väntas bli betydande är det motiverat att redovisa budgeteffekten i enlighet med den senaste bedömningen, trots att regeringen inte har lämnat något nytt förslag till riksdagen.

I budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1) redovisades reviderade budgeteffekter för 2020 för åtgärderna stöd vid korttidsarbete och omställningsstöd. Sammantaget hade riksdagen under 2020 fram t.o.m. budgetpropositionen för 2021 anvisat 140,9 miljarder kronor 2020 för dessa stöd. Bedömningen i budgetpropositionen för 2021 var att utfallet för åtgärderna skulle uppgå till 57,0 miljarder kronor, vilket medförde att den samlade budgeteffekten för åtgärderna reviderades ned med 83,9 miljarder kronor till följd av den betydande skillnaden mellan anvisade medel och faktiskt utfall.

I 2021 års ekonomiska vårproposition (prop. 2020/21:100) redovisades ytterligare reviderade budgeteffekter för 2020 och 2021. För åtgärderna stöd vid korttidsarbete, stöd till enskilda näringsidkare samt ökade resurser till hälso- och sjukvården för testning och merkostnader bedömdes att sammantaget 20,8 miljarder kronor av de ursprungligen bedömda budgeteffekterna för 2020 i stället skulle uppkomma 2021 till följd av lägre utfall 2020. När det gäller anvisade medel för 2021 reviderades budgeteffekter för åtgärderna stöd till enskilda näringsidkare och omställningsstöd ned med sammanlagt 8,8 miljarder kronor medan budgeteffekterna för åtgärden stöd vid korttidsarbete reviderades upp med 3,4 miljarder kronor i enlighet med nya bedömningar.

I budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1) reviderades budgeteffekterna för 2020 för åtgärderna stöd vid korttidsarbete och omställningsstöd ned med ytterligare 10,5 miljarder kronor. För 2021 reviderades budgeteffekterna ned med sammantaget 55,0 miljarder kronor för åtgärderna tillfälligt stöd för hyreskostnader för vissa företag, stöd vid korttidsarbete, omställningsstöd, stöd till enskilda näringsidkare och stöd till handelsbolag.

I denna proposition redovisas ytterligare reviderade budgeteffekter för 2021 och 2022. Utfallet för åtgärderna stöd vid korttidsarbete, omställningsstöd, omsättningsstöd till enskilda näringsidkare, ökade resurser till hälso- och sjukvården för testning och merkostnader, omsättningsstöd till handelsbolag samt evenemangsstöd blev lägre än anvisat för 2021. Av den anledningen revideras budgeteffekterna ned med sammanlagt 14,5 miljarder kronor 2021. I viss utsträckning bedöms utgifterna uppkomma 2022 i

stället. Av den anledningen revideras budgeteffekterna upp med sammanlagt 4,4 miljarder kronor 2022 i enlighet med den nya bedömningen.

Revideringen av budgeteffekter påverkar redovisningen av åtgärder i tabell 6.4 och tabell 6.16 samt sammanställningen i tabell 6.3. Revideringen bidrar till en mer rättvisande redovisning av åtgärdernas storlek, den aktiva finanspolitiken för 2020–2022 och hur den påverkar förändringen av det strukturella sparandet (se avsnitt 8).

Pris- och löneomräkning

Den årliga pris- och löneomräkningen av anslag som används för förvaltnings- och investeringsändamål medför att de takbegränsade utgifterna beräknas öka 2022–2025. Ökningen är som störst 2023 och som minst 2022. I tabell 6.5 redovisas pris- och löneomräkningen per utgiftsområde.

De fyra utgiftsområden där pris- och löneomräkningen leder till de beloppsmässigt största förändringarna är utgiftsområdena 4 Rättsväsendet, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 16 Utbildning och universitetsforskning och 22 Kommunikationer. Det beror på att pris- och löneomräkningen påverkar investeringsanslagen för försvarsmateriel respektive transportinfrastruktur som återfinns inom utgiftsområdena 6 Försvar och samhällets krisberedskap och 22 Kommunikationer, samt de större statliga myndigheter som återfinns inom utgiftsområdena 4 Rättsväsendet och 16 Utbildning och universitetsforskning.

Tabell 6.5 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med det närmast föregående året till följd av pris- och löneomräkningen

Miljarder kronor							
Utgiftsområde	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1 Rikets styrelse	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
3 Skatt, tull och exekution	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
4 Rättsväsendet	0,5	0,8	0,8	0,6	0,7	0,6	0,6
6 Försvar och samhällets krisberedskap	1,1	1,9	1,3	-0,6	3,2	1,5	1,4
8 Migration	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
16 Utbildning och universitetsforskning	0,6	1,0	0,9	0,6	0,8	0,7	0,6
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
22 Kommunikationer	0,7	0,9	0,9	0,3	1,4	1,4	1,4
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
24 Näringsliv	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsområden	3,9	6,1	5,2	1,7	6,9	5,0	4,8
Summa utgiftsområden exkl. statskultursränder	3,9	6,1	5,2	1,7	6,9	5,0	4,8
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Takbegränsade utgifter	3,9	6,1	5,2	1,7	6,9	5,0	4,8

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

Källa: Egna beräkningar.

Pris- och löneomräkningen baseras på utfallsstatistik och avspeglar därför pris- och löneförändringar i samhället med två års eftersläpning. Huvuddelen av de anslag som pris- och löneomräknas utgörs av myndigheternas förvaltningsanslag. Vid omräkningen av dessa används olika index för att följa utvecklingen avseende löner, hyreskostnader och övriga förvaltningskostnader. Omräkningstalen för 2022 och 2023 är fastställda och redovisas i tabell 6.6. Pris- och löneomräkningen för 2024 och 2025 är fortfarande preliminär.

Tabell 6.6 Omräkningstal i pris- och löneomräkningen av förvaltningsanslag 2022 och 2023

Procent	2022	2023
Löneindex	1,09	0,49
<i>varav arbetskostnadsindex</i>	<i>2,50</i>	<i>2,31</i>
<i>varav produktivitetsavdrag</i>	<i>-1,41</i>	<i>-1,82</i>
Hyresindex	0,19	1,97
Index för övriga förvaltningsavgifter	0,50	2,16
Högskoleindex	1,06	1,36

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

Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Makroekonomiska förändringar

Den makroekonomiska utvecklingen i Sverige och i omvärlden påverkar utgiftsutvecklingen, bl.a. genom att ersättningen inom flertalet transfereringssystem till hushållen i olika grad följer den allmänna pris- och löneutvecklingen. De takbegränsade utgifterna beräknas öka med sammanlagt 81,1 miljarder kronor 2022–2025 till följd av den makroekonomiska utvecklingen, vilket motsvarar en årlig utgiftsökning på i genomsnitt 1,3 procent. I tabell 6.7 redovisas de utgiftsområden som påverkas av den makroekonomiska utvecklingen och de områden som har störst förändringar kommenteras efter tabellen. Den makroekonomiska utvecklingen beskrivs närmare i avsnitt 3.

Tabell 6.7 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med det närmast föregående året till följd av den makroekonomiska utvecklingen

Miljarder kronor	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Utgiftsområde							
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,3	0,3	0,1	0,2	0,7	0,3	0,4
7 Internationellt bistånd	1,7	1,4	0,1	5,1	3,5	2,2	2,3
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	1,1	0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	1,5	1,3	0,6	1,1	2,9	2,2	2,6
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,6	0,0	0,0	-0,4	1,6	0,2	0,9
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	1,3	0,4	1,1	1,0	1,9	1,6	1,7
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	0,0	-0,2	0,5	0,1	0,1	0,1	0,0
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	4,4	4,7	6,3	-5,9	0,2	-1,3	2,4
15 Studiestöd	0,4	0,3	0,1	0,3	1,0	0,8	1,1
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	0,6	0,4	-0,7	0,0	-0,6	1,0	-0,4
Summa utgiftsområden	11,9	9,0	8,0	1,5	11,4	7,1	11,0

Utgiftsområde	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Summa utgiftsområden exkl. statskulturräntor	11,9	9,0	8,0	1,5	11,4	7,1	11,0
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	9,4	11,7	7,1	13,8	11,9	13,4	11,0
Takbegränsade utgifter	21,3	20,7	15,1	15,2	23,3	20,5	22,0

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

Källa: Egna beräkningar.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Utgifterna inom utgiftsområdet är knutna till den makroekonomiska utvecklingen genom att biståndsramen ska motsvara 1 procent av Sveriges bruttonationalinkomst (BNI). Utvecklingen av BNI beräknas öka utgifterna med sammanlagt 13,1 miljarder kronor 2022–2025 eller i genomsnitt 3,3 miljarder kronor per år.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning

Utgifterna inom utgiftsområdet beräknas i genomsnitt öka med 2,2 miljarder kronor per år eller med totalt 8,8 miljarder kronor 2022–2025 till följd av den makroekonomiska utvecklingen. Störst påverkan under perioden har utvecklingen av prisbasbeloppet på sjuk- och aktivitetsersättningen. Därtill påverkar boendekostnadsindex utgifterna för bostadstillägget för samma grupp och timlöneutvecklingen ökar utgifterna för sjukpenning.

Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Utgifterna inom utgiftsområdet påverkas främst av inkomstindex och prisbasbeloppet. Den allmänna inkomstgrundande pensionen följer utvecklingen av inkomstindex. Ju högre inkomstgrundad pension en individ har, desto lägre grundskydd erhåller den. Samtidigt påverkas framför allt garantipensionen av utvecklingen av prisbasbeloppet, vilket ökar utgifterna. Påverkan på de totala utgifterna på utgiftsområdet beror därför på vilken effekt som dominerar. Därtill har utvecklingen av boendekostnadsindex en höjande effekt på utgifterna för bostadstillägget till pensionärer under hela perioden. De totala utgifterna inom utgiftsområdet beräknas minska till följd av utvecklingen av inkomstindex 2022, medan de beräknas öka 2023–2025 på grund av förändringen av prisbasbeloppet. Sammantaget beräknas utgifterna öka med 2,3 miljarder kronor 2022–2025.

Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Utgifterna inom utgiftsområdet beror till stor del på den makroekonomiska utvecklingen, framför allt hur många personer som är arbetslösa. Utgifterna beräknas minska under 2022 till följd av ett förbättrat arbetsmarknadsläge när pandemin klingar av.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Utgifterna inom utgiftsområdet påverkas främst av utvecklingen av prisbasbeloppet som ökar utgifterna för studiemedel. Även stigande räntenivåer, som påverkar utgifterna för studiemedelsräntor, bidrar till utgiftsökningen under perioden. Sammantaget beräknas utgifterna öka med 3,1 miljarder kronor 2022–2025 till följd av den makroekonomiska utvecklingen.

Volymer

Med volymer avses antalet personer i transfereringssystemen. I begreppet ingår också förändringar av styckkostnader i transfereringssystemen som inte direkt kan kopplas till den makroekonomiska utvecklingen eller som är att betrakta som reformer. Det kan exempelvis handla om förändringar av den genomsnittliga styckkostnaden med anledning av att sammansättningen av mottagarna i ett transfereringssystem ändras.

År 2022–2025 beräknas de takbegränsade utgifterna minska med sammanlagt ca 0,7 miljarder kronor till följd av volymrelaterade förändringar. I tabell 6.8 redovisas de utgiftsområden som påverkas av volymrelaterade utgiftsförändringar och de områden som har störst förändringar kommenteras efter tabellerna. Utvecklingen av utvalda volymer i transfereringssystemen redovisas i tabell 6.9.

Tabell 6.8 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med det närmast föregående året till följd av utvecklingen av volym

Miljarder kronor	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Utgiftsområde							
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	-0,1
8 Migration	-9,3	-0,6	-1,1	10,3	-6,1	-5,7	0,0
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-1,9	-2,3	1,0	0,7	0,2	0,1	0,1
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	-4,6	-5,6	-0,2	5,9	-5,6	0,0	-1,2
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	-1,5	0,2	-0,7	-0,5	-0,7	-0,4	-0,4
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,0	1,3	-0,5	0,1	-0,1	0,6	1,2
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	-2,1	-4,3	-3,5	0,4	0,5	0,5	-0,2
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-0,1	-1,3	-1,3	0,5	0,5	0,3	-0,1
15 Studiestöd	0,7	0,2	1,8	-0,5	0,5	-0,1	-0,1
22 Kommunikationer	0,0	-0,3	-0,1	0,4	0,1	0,1	0,1
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	0,2	-0,8	0,4	0,3	0,0	0,0	0,0
24 Näringsliv	0,0	0,0	1,7	-1,7	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsområden	-18,5	-13,4	-2,6	16,0	-10,5	-4,6	-0,8
Summa utgiftsområden exkl. statskultursrörelser	-18,5	-13,4	-2,6	16,0	-10,5	-4,6	-0,8
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	0,7	0,6	-1,1	-0,4	-0,3	0,0	0,1
Takbegränsade utgifter	-17,8	-12,9	-3,7	15,6	-10,9	-4,6	-0,7

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

Källa: Egna beräkningar.

Utgiftsområde 8 Migration och utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering

År 2019–2021 minskade utgifterna inom båda utgiftsområdena på grund av lägre volymer. Antalet inskrivna asylsökande och antalet nyanlända som fick uppehållstillstånd och därefter togs emot i kommunerna minskade under perioden.

Inom utgiftsområde 8 beräknas utgifterna öka med 10,3 miljarder kronor 2022. Det beror främst på att ett stort antal personer söker och förväntas söka skydd i Sverige till följd av Rysslands invasion av Ukraina och EU:s aktivering av det s.k. massflyktsdirektivet. I nuläget bedöms ca 76 000 personer på flykt från Ukraina söka skydd i Sverige under 2022. Enligt direktivet kan dessa personer beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd t.o.m. den 4 mars 2023. Utgifterna för Migrationsverkets boenden och

ersättningar till kommuner och regioner förväntas därför bli högre än tidigare beräknat. År 2023 och 2024 beräknas utgifterna återigen minska eftersom färre skyddsbehövande och asylsökande väntas vara inskrivna hos Migrationsverket.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning

År 2019–2021 sjönk de volymrelaterade utgifterna inom utgiftsområdet. Den främsta förklaringen till det är att antalet personer med sjukersättning som uppnådde 65 års ålder och lämnade försäkringen för ålderspension var större än inflödet av nya personer. Denna effekt finns kvar även kommande år, men minskningen motverkas främst av ökade utgifter för ersättning för höga sjuklönekostnader och för sjukpenning. Till och med mars 2022 ersatte staten arbetsgivare för höga sjuklönekostnader utöver normal nivå. Utgifterna för detta stöd blev högre 2022 än vad som tidigare beräknats. Dessutom ökar inflödet och varaktigheten i sjukpenningen, vilket leder till att utgifterna beräknas öka fr.o.m. 2022. Inflödet i sjukpenningen ökar med anledning av psykiatriska diagnoser, vilka i genomsnitt har längre varaktighet än andra diagnoser. Under pandemin minskade antalet sjukskrivningar till följd av psykiatriska diagnoser, men denna utveckling har nu vänt. Varaktigheten har ökat för både längre och kortare sjukfall. För längre sjukfall finns en koppling till ett nytt undantag som införts vid rehabiliteringskedjans 180-dagarsgräns. Undantaget innebär att bedömningen av arbetsförmågan mot normalt förekommande arbete efter dag 180 i sjukfallet ska skjutas upp, om övervägande skäl talar för att den försäkrade senast dag 365 kommer att återgå i arbete hos arbetsgivaren i samma omfattning som tidigare. Innan regeländringen krävdes antingen särskilda skäl mot att göra prövningen mot normalt förekommande arbete efter 180 dagar eller att det annars kunde anses oskäligt att göra prövningen, i huvudsak situationer då den försäkrade hade en allvarlig sjukdom.

Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

Utgifterna inom utgiftsområdet väntas sammantaget öka med ca 1,8 miljarder kronor 2022–2025. Ökningen drivs av föräldrapenningen, där ett ökande antal föräldrar erhåller maximal ersättning då de uppnår högsta möjliga sjukpenninggrundande inkomst. Något som motverkar denna ökning är att antalet uttagna föräldrapenningdagar beräknas minska, framför allt 2022 jämfört med 2021 (se tabell 6.9), vilket i sin tur beror på både färre barn i befolkningen och färre uttagna dagar per barn. Samtidigt har uttaget av tillfällig föräldrapenning ökat under pandemin till följd av att fler dagar tagits ut för vård av barn. Denna effekt väntas dock avta under den aktuella perioden. Att utgifterna beräknas minska 2023 har två huvudsakliga förklaringar. Dels minskar utgifterna för barnbidrag eftersom antalet barn i befolkningen väntas minska fr.o.m. 2022, dels väntas effekten av färre uttagna nettodagar vara större än effekten av att fler föräldrar uppnår maximal ersättningsnivå inom föräldrapenningen det aktuella året.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Utgifterna inom utgiftsområdet ökade kraftigt under 2021, vilket framför allt beror på att fler personer fick studiemedel som en följd av att efterfrågan på utbildning ökade i samband med pandemin. Redan 2022 bedöms antalet personer som får studiemedel minska till följd av att den ökade efterfrågan på utbildning inte varit bestående. Antalet personer som får studiehjälp förväntas däremot öka stadigt under perioden. Det följer främst av att befolkningen i åldern 16–20 år förväntas öka, då studiehjälp riktar sig till gymnasieelever. Sammantaget beräknas utgifterna inom utgiftsområdet minska med ca 0,2 miljarder kronor för 2022–2025 till följd av volymutvecklingen.

Volymer inom olika transfereringssystem

Utvecklingen av utvalda volymer i transfereringssystemen uttryckt som antal personer, antal utbetalda timmar eller antal utbetalda dagar redovisas i tabell 6.9.

Tabell 6.9 Volymer inom olika transfereringssystem

Utfall 2019–2021, prognos 2022–2025

Utgiftsområde och volym	Köns- fördelning 2021	Utfall 2019	Utfall 2020	Utfall 2021	Prognos 2022	Prognos 2023	Prognos 2024	Prognos 2025
8 Asylsökande och skyddsbehövande, genomsnittligt antal inskrivna per dygn	41 % kv 59 % m	45 300	35 600	26 800	73 500	29 700	14 700	14 800
9 Antal personer med assistansersättning	45 % kv 55 % m	14 300	13 900	13 800	13 500	13 600	13 900	14 000
9 Antal timmar assistans per vecka per beviljad brukare, genomsnitt	128 tim kv ¹ 133 tim m ¹	129	130	131	132	133	133	134
10 Antal sjukpenningdagar (netto) ² , miljoner	63 % kv 37 % m	53,4	53,3	53,1	55,9	57,6	58,3	58,8
10 Antal rehabiliteringspenningdagar (netto) ² , miljoner	65 % kv 35 % m	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5
10 Antal personer med sjukersättning ³	58 % kv 42 % m	247 200	236 300	223 500	213 700	220 900	215 200	208 300
10 Antal personer med aktivitetsersättning ³	46 % kv 54 % m	29 900	31 800	30 700	30 000	29 400	28 800	28 500
10 Antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning som erhåller bostadstillägg ³	52 % kv 48 % m	116 000	113 900	112 300	107 600	114 800	111 200	108 000
11 Antal personer med garantipension	77 % kv 23 % m	662 200	703 500	691 200	673 400	625 600	614 500	609 700
11 Antal pensionärer som erhåller bostadstillägg ⁴	73 % kv 27 % m	287 800	288 200	292 400	329 600	324 600	327 800	331 100
12 Antal barnbidrag	67 % kv ⁵ 33 % m ⁵	1 943 300	1 953 400	1 957 000	1 955 300	1 948 500	1 940 400	1 931 600
12 Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	70 % kv 30 % m	55,9	52,9	50,0	48,3	48,7	49,4	50,6
12 Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar, miljoner	55 % kv 45 % m	7,6	9,2	9,3	9,2	9,0	8,9	8,9
13 Genomsnittligt antal ensamkommande barn och unga 0–19 år som kommunerna får ersättning för	10 % kv ⁶ 90 % m ⁶	12 700	4 900	2 100	1 800	1 600	1 400	1 200
13 Genomsnittligt antal nyanlända som kommunerna får schablonersättning för	47 % kv ⁷ 53 % m ⁷	93 900	56 500	32 200	28 100	31 100	31 700	30 000
14 Antal deltagare i etableringsinsatser	58 % kv 42 % m	38 800	22 700	13 600	12 000	13 700	14 000	13 500
15 Antal personer med studiehjälp	49 % kv 51 % m	428 900	432 500	441 100	454 100	463 300	472 200	480 800
15 Antal personer med studiemedel	59 % kv 41 % m	502 900	559 300	588 700	579 200	559 300	553 100	551 600
ÅP ⁸ Antal personer med tilläggspension	53 % kv 47 % m	2 026 900	1 960 800	1 884 400	1 807 700	1 728 600	1 648 800	1 568 500
ÅP ⁸ Antal personer med inkomstpension	51 % kv 49 % m	1 757 800	1 835 100	1 899 100	1 969 500	2 005 600	2 070 900	2 133 900

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

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

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

³ Volymuppgifterna avser december.

⁴ Inklusive garantitillägg.

⁵ Könsfördelningen baseras på mottagarens kön.

⁶ Könsfördelningen är en uppskattning som baseras på ett rullande fyraårigt genomsnitt för kommunmottagna ensamkommande barn och unga.

⁷ Könsfördelningen är en uppskattning som baseras på ett rullande treårigt genomsnitt för kommunmottagna.

⁸ Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Källa: Egna beräkningar.

Utvecklingen av volymerna i transfereringssystemen påverkas också av beslut. Tabell 6.9 inkluderar konsekvenser av beslut, till skillnad från de volymer uttryckt i utgifter som visas i tabell 6.8. Inom t.ex. utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning innebär beslut bl.a. ökade volymer inom sjukpenning och sjukersättning när åldersgränsen för när tillgång till dessa ersättningar upphör höjs från 65 till 66 år 2023, där helårseffekten inträffar 2024. I sjukersättningen ökar volymerna 2023 även till följd av regeringens tidigare aviserade reform om särskilda regler för äldre i sjukersättningen, s.k. trygghetspension, som träder i kraft under 2022. Som nämnts ovan finns en underliggande minskning av volymerna i sjukersättningen samtliga år till följd av att personer lämnar försäkringen och övergår till ålderspension. Regeringens förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2022 om ett garantitillägg till pensionärer höjer nivån på volymerna inom bostadstillägg till pensionärer fr.o.m. 2022. Med anledning av justerade åldersgränser i pensionssystemet och i angränsande trygghetssystem minskar volymerna inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom och inom ålderspensionssystemet fr.o.m. 2023.

Den samlade volymen i transfereringssystemen för ohälsa och arbetsmarknad minskar

Volymerna mäts på olika sätt i olika transfereringssystem, t.ex. som utbetalda dagar eller som genomsnittligt antal personer som får ersättning. Omräkning till helårsekvivalenter är ett sätt att göra volymerna jämförbara mellan olika transfereringssystem och över tid. En helårsekvivalent motsvarar exempelvis två personer som under ett år är sjukskrivna på halvtid eller två personer som har fulltidsersättning från arbetslöshetsförsäkringen ett halvår vardera. I tabell 6.10 samlas volymerna för transfereringssystemen för ohälsa och arbetsmarknad omräknat till helårsekvivalenter.

Tabell 6.10 Helårsekvivalenter inom vissa transfereringssystem

Tusental, andel av befolkningen 20–64 år i procent. Utfall 2019–2021, prognos 2022–2025

Transfereringssystem	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Sjuk- och rehabiliteringspenning ¹	231	252	230	239	245	247	249
Sjuk- och aktivitetsersättning	248	240	229	218	217	217	211
Arbetslöshetsersättning	80	124	101	82	79	80	80
Arbetsmarknadspolitiska program ²	144	169	209	190	169	167	167
Etableringsersättning	38	24	14	10	12	12	12
Summa	740	808	783	739	721	723	719
Ekonomiskt bistånd	95	98	92	86	80	78	79
Summa inkl. ekonomiskt bistånd³	836	906	874	825	801	801	798
Befolkning 20–64 år	5 858	5 877	5 888	5 904	5 923	5 944	5 967
Andel av befolkningen	14,3	15,4	14,8	14,0	13,5	13,5	13,4

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

¹ Inklusive sjuklön som betalas av arbetsgivaren.

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

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

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det samlade nyttjandet av transfereringssystemen för ohälsa och arbetsmarknad minskar 2022–2025, efter att tillfälligt legat på en högre nivå 2020–2021 med anledning av pandemin. Den tillfälliga ökningen med anledning av pandemin hänförs främst till transfereringssystemen för arbetsmarknaden och till en ökning av antalet dagar med sjuklön som betalas av arbetsgivaren. Minskningen 2022–2025 är störst inom arbetsmarknadspolitiska program till följd av den förbättrade utvecklingen på arbetsmarknaden samt att möjligheterna till s.k. extratjänster upphör. Samtidigt ökar nyttjandet av sjukpenning till följd av ökat inflöde och ökad varaktighet och antalet dagar med sjuklön som betalas av arbetsgivaren stiger i takt med att sysselsättningen ökar. Som andel av befolkningen i åldersgruppen 20–64 år minskar det samlade nyttjandet av transfereringssystemen för ohälsa och arbetsmarknad från 14,8 procent 2021 till 13,4 procent 2025.

Tekniska justeringar

När en utgiftsförändring inte har samma nettoeffekt på den offentliga sektorns utgifter eller det offentliga finansiella sparandet som på de takbegränsade utgifterna kan det motivera en teknisk justering av utgiftstaket. I budgetpropositionen för 2022 finns en mer detaljerad genomgång av bakgrunden till tekniska justeringar (prop. 2021/22:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 4.2). Tekniska justeringar har genomförts vid behov sedan utgiftstaket infördes 1997, och nya nivåer på utgiftstaket till följd av justeringarna föreslås normalt i budgetpropositionen.

De utgiftsförändringar som i tabell 6.3 redovisas i kategorin Tekniska justeringar och därmed motiverar justeringar av utgiftstakets nivåer är i huvudsak hänförliga till ökning eller minskning av anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner i samband med skatteförändringar.

Övriga utgiftsförändringar

Övriga utgiftsförändringar är sådana som inte förklaras av beslut om reformer, pris- och löneomräkning, makroekonomiska förändringar eller volymförändringar. Det kan exempelvis vara de utgiftsförändringar som uppstår när medlemsavgiften till EU justeras. Även tidsförskjutningar i olika program eller utbetalningar, exempelvis senarelagda investeringar i transportinfrastrukturen, kategoriseras som övriga utgiftsförändringar. Vidare ingår också den förändring av anslagsbehållningar som följer av skillnaden mellan beräknade anslagsnivåer och prognoser för den faktiska utgiftsförbrukningen.

År 2022–2025 beräknas de takbegränsade utgifterna öka med sammanlagt ca 14 miljarder kronor till följd av övriga utgiftsförändringar. I tabell 6.11 redovisas de utgiftsområden som påverkas av övriga utgiftsförändringar och de områden som har störst förändringar kommenteras efter tabellen.

Tabell 6.11 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med det närmast föregående året till följd av utvecklingen av övriga utgiftspåverkande faktorer

Miljarder kronor							
Utgiftsområde	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1 Rikets styrelse	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
7 Internationellt bistånd	1,1	-0,1	0,0	-10,3	4,9	4,0	-0,1
8 Migration	-1,4	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	0,0	-7,6	1,9	-0,1	0,0	0,0	0,0
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	-2,8	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,1	0,0
15 Studiestöd	-0,1	0,1	-0,9	0,2	0,0	-0,5	0,4
16 Utbildning och universitetsforskning	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
19 Regional utveckling	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,4	-0,4	0,0
21 Energi	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
22 Kommunikationer	0,1	0,5	0,3	-0,3	0,1	-0,1	-0,5
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-0,6	-0,1	-3,0	-0,1	-2,4	1,4	-0,2
24 Näringsliv	0,0	-9,3	2,3	-2,3	0,0	0,0	0,0
26 Statsskuldräntor m.m.	7,5	-1,0	-23,0	19,0	-9,5	3,0	1,0
27 Avgiften till Europeiska unionen	3,7	8,9	4,0	-4,4	-2,5	0,0	1,5
Summa utgiftsområden	8,8	-9,2	-18,4	1,6	-9,9	6,3	2,1
Minskning av anslagsbehållningar m.m.	-0,8	0,7	-7,3	29,8	0,0	-1,2	-3,0
Summa utgifter¹	8,1	-8,6	-25,7	31,4	-9,9	5,1	-0,9
Summa utgifter exkl. statsskuldräntor²	0,6	-6,5	-3,2	14,0	-0,4	2,1	-1,9
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	0,3	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Takbegränsade utgifter	0,8	-6,5	-3,3	14,1	-0,4	2,1	-1,9

Anm.: Övriga utgiftspåverkande faktorer innefattar samtliga utgiftsförändringar som inte är en följd av beslut om reformer, pris- och löneomräkningar, den makroekonomiska utvecklingen, volymförändringar eller tekniska justeringar. Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar m.m.

² Summa utgifter exkl. utg.omr. 26 Statsskuldräntor m.m. med tillhörande minskning av anslagsbehållning för statsskuldräntor.

Källa: Egna beräkningar.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Utgifterna beräknas minska 2022. Det beror på att avsevärda delar av de utökade kostnaderna som presenteras i propositionen Vårändringsbudget för 2022, med anledning av att många personer från Ukraina söker och förväntas söka skydd i Sverige, kommer att avräknas biståndsramen 2022 i enlighet med befintligt regelverk och OECD:s riktlinjer. De personer på flykt från Ukraina som väntas söka skydd i Sverige 2022 till följd av Rysslands invasion av Ukraina och EU:s aktivering av massflyktsdirektivet kan enligt direktivet beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd t.o.m. den 4 mars 2023. Därmed kan kostnaderna för detta även avräknas biståndet 2023 men inte i samma omfattning. Biståndsutgifterna beräknas därför öka 2023. De beräknade utgifterna ökar även 2024 då kostnaderna för de personer på flykt från Ukraina som väntats söka skydd i Sverige 2022 inte längre avräknas biståndet.

Utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

Utgifterna för statsskuldräntor avgörs över tid av statsskuldens storlek, inhemska och utländska räntenivåer samt den svenska kronans växelkurs. På kortare sikt kan utgifterna för statsskuldräntor variera kraftigt på grund av Riksgäldskontorets upplåningsteknik och löptiden i enskilda låneinstrument. En närmare beskrivning av utvecklingen för statsskuldräntorna ges i avsnitt 7.

Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen

Variationen i den svenska EU-avgiften mellan åren beror på flera faktorer. Orsaker till att den svenska avgiften ökade under perioden 2019–2021 är bl.a. en högre utgiftsnivå på EU:s budget och att Sveriges BNI ökade som andel av EU:s totala BNI då den svenska ekonomin utvecklades bättre under pandemin relativt EU som helhet. Den kraftiga minskningen av avgiften som förutses under 2022 och 2023 beror dels på att EU:s utgifter förväntas minska jämfört med 2021, dels på att övriga medlemsstaters ekonomier nu återhämtar sig. Därmed växer dessa medlemsstaters andel av EU:s totala BNI, vilket i sin tur medför att Sveriges andel av EU:s totala BNI minskar. Den BNI-baserade komponenten av avgiften utgör den största delen av Sveriges avgift.

6.4 Uppföljning av utgifterna i statens budget och takbegränsade utgifter 2022

Utgiftsramarna för 2022 följer dels av riksdagens beslut om statens budget för 2022, dels av de ändringar av ramarna som därefter beslutats av riksdagen efter förslag om ändringar i statens budget som lämnats i propositioner och som en följd av utskottsinitiativ. Därutöver föreslås ytterligare ändringar i propositionen Vårändringsbudget för 2022. I tabell 6.12 redovisas de ursprungligen beslutade utgiftsramarna och de ändringar av ramarna som därefter beslutats och föreslagits. Sammantaget medför ändringarna ökade utgiftsramar 2022 om 64,6 miljarder kronor. Ändringarna består huvudsakligen av att extraordinära åtgärder vidtagits eller föreslagits för innevarande år med anledning av pandemin och Rysslands invasion av Ukraina.

Av tabell 6.12 framgår vidare att utgifterna för 2022 i denna proposition beräknas uppgå till 1 261,0 miljarder kronor. Statens utgifter 2022 beräknas därmed överstiga utgifterna i statens ursprungliga budget för 2022 med 64,6 miljarder kronor.

Tabell 6.12 Utgifter 2022

Miljarder kronor

Utgiftsområde	Utfall 2021 ¹	Urspr. budget 2022 ²	Ändringsbudget 2022 ^{3, 4}	Totalt anvisat 2022 ⁵	Prognos 2022	Differens prognos - urspr. budget 2022	Differens prognos - totalt anvisat 2022
1 Rikets styrelse	16,4	17,2	0,4	17,6	18,2	1,0	0,6
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	16,9	18,0	0,0	18,0	17,8	-0,2	-0,2
3 Skatt, tull och exekution	12,5	12,8	0,1	12,9	13,0	0,2	0,1
4 Rättsväsendet	57,2	62,9	0,1	63,0	61,8	-1,1	-1,2
5 Internationell samverkan	1,8	2,2	0,6	2,8	2,8	0,6	0,0
6 Försvar och samhällets krisberedskap	70,5	76,6	3,0	79,6	79,9	3,3	0,3
7 Internationellt bistånd	47,5	51,9	0,0	51,9	42,6	-9,4	-9,4
8 Migration	8,2	8,5	10,3	18,8	18,9	10,4	0,1
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	138,0	113,3	7,8	121,1	128,2	14,9	7,1
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	113,1	97,4	14,6	112,0	114,9	17,5	2,9

Utgiftsområde	Utfall 2021 ¹	Urspr. budget 2022 ²	Ändringsbudget 2022 ^{3, 4}	Totalt anvisat 2022 ⁵	Prognos 2022	Differens prognos - urspr. budget 2022	Differens prognos - totalt anvisat 2022
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	38,0	42,2	4,3	46,4	46,7	4,6	0,3
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	101,1	99,8	1,7	101,5	102,2	2,3	0,7
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	6,2	6,2	0,0	6,2	6,1	0,0	0,0
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	91,9	93,2	0,1	93,3	89,1	-4,2	-4,2
15 Studiestöd	26,6	27,8	0,1	27,9	27,0	-0,8	-0,9
16 Utbildning och universitetsforskning	91,4	95,4	0,1	95,5	92,4	-3,0	-3,1
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	22,7	18,5	1,7	20,2	20,1	1,6	-0,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	5,2	5,8	0,0	5,8	5,7	-0,1	-0,1
19 Regional utveckling	3,2	4,7		4,7	4,1	-0,7	-0,7
20 Allmän miljö- och naturvård	16,7	21,0	3,8	24,8	24,4	3,4	-0,4
21 Energi	3,4	3,3	8,5	11,8	12,6	9,4	0,8
22 Kommunikationer	72,1	77,0	1,0	78,0	76,1	-0,9	-1,9
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	19,6	21,6	0,5	22,1	20,7	-0,9	-1,4
24 Näringsliv	30,4	9,3	5,6	14,8	15,8	6,5	0,9
25 Allmänna bidrag till kommuner	153,2	156,5	0,4	156,9	157,1	0,6	0,2
26 Statsskuldräntor m.m.	-1,3	12,2		12,2	16,1	4,0	4,0
27 Avgiften till Europeiska unionen	52,3	47,8		47,8	46,8	-1,1	-1,1
Summa utgiftsområden	1 214,7	1 203,1	64,6	1 267,7			
Minskning av anslagsbehållningar		-6,7					
Summa utgifter	1 214,7	1 196,4			1 261,0	64,6	-6,7
Summa utgifter exkl. statsskuldräntor	1 216,0	1 184,4			1 244,9	60,5	-10,6
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	334,6	346,2			348,1	2,0	
Takbegränsade utgifter	1 550,6	1 530,5			1 593,0	62,5	
Budgeteringsmarginal	144,4	103,5			41,0	-62,5	
Utgiftstak för staten	1 695	1 634			1 634		

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

¹ Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statens budget för 2022.

² Enligt den beslutade budgeten för 2022 (bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46).

³ Där 0,0 anges har ändringsbudget beslutats eller förslag till ändringsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet uppgår till totalt mindre än 50 miljoner kronor.

⁴ Inkluderar Extra ändringsbudget för 2022 – Ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, medel för testning och smittspårning samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2021/22:86, bet. 2021/22:FiU16, rskr. 2021/22:137–142), Extra ändringsbudget för 2022 – Slopade karenstid för stöd vid korttidsarbete, förstärkt evenemangsstöd och andra åtgärder med anledning av coronaviruset samt kompensation till hushållen för höga elpriser (prop. 2021/22:113, bet. 2021/22:FiU44, rskr. 2021/22:169–173), Ändringar i statens budget för 2022 – Ekonomiskt stöd och utrustning till Ukraina (bet. 2021/22:FiU40, rskr. 2021/22:174–175), Ändringar i statens budget för 2022 – Stöd till Ukraina med efterfrågad försvarsmateriel (bet. 2021/22:FiU46, rskr. 2021/22:204), Extra ändringsbudget för 2022 – Åtgärder för att stärka rikets militära försvar och kompensation till hushållen för höga elpriser (prop. 2021/22:199, bet. 2021/22:FiU47, rskr. 2021/22:226–228) och förslag i VÄB22.

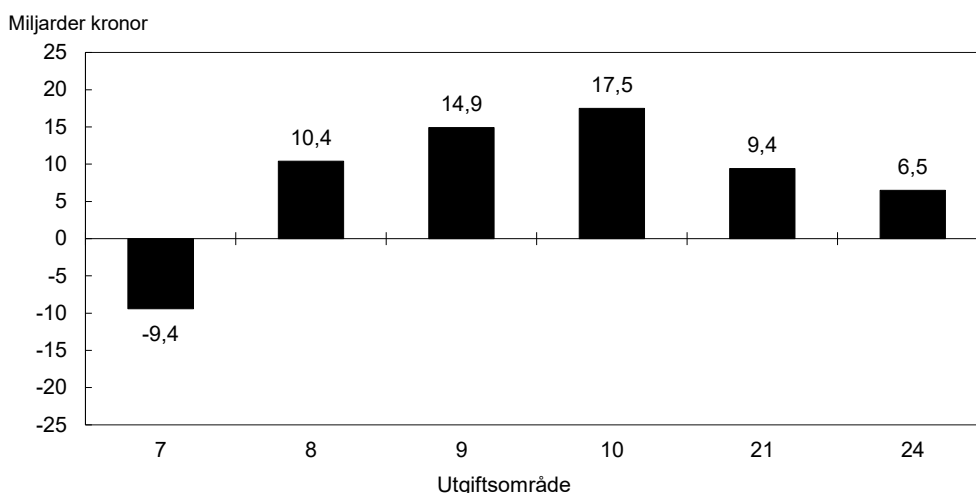
⁵ Anvisat på statens budget enligt den beslutade budgeten för 2022 (bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46) samt beslut och förslag enligt fotnot 4.

Källa: Egna beräkningar.

Större skillnader mellan prognos och ursprungligen beslutade ramar

I diagram 6.1 presenteras de sex utgiftsområden där skillnaden mellan beräknade utgifter och ursprungligen beslutade ramar för 2022 är som störst. Därefter följer övergripande förklaringar till avvikelserna.

Diagram 6.1 Skillnad mellan utgifter för 2022 och ursprungligt anvisade medel i statens budget för 2022 för vissa utgiftsområden



Anm.: Differens mellan utgiftsprognos i denna proposition och ursprungligt anvisade medel enligt den beslutade budgeten för 2022 (bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46).

Källa: Egna beräkningar.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Nedrevideringen i förhållande till de ursprungligt anvisade medlen beror på att avsevärda delar av de utökade kostnaderna som presenteras i propositionen Vårändringsbudget för 2022, med anledning av att många personer från Ukraina söker och förväntas söka skydd i Sverige, kommer att avräknas biståndet 2022 i enlighet med befintligt regelverk och OECD:s riktlinjer. Nedrevideringen av utgifterna till följd av detta sker på anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet*.

Utgiftsområde 8 Migration

Upprevideringen i förhållande till de ursprungligt anvisade medlen beror på att ca 76 000 personer på flykt från Ukraina väntas söka skydd i Sverige 2022 till följd av Rysslands invasion av Ukraina och EU:s aktivering av massflyktsdirektivet. Den största upprevideringen av utgifterna med anledning av detta har skett på anslaget 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader* där utgifterna för Migrationsverkets boenden och ersättningar till kommuner och regioner förväntas bli högre än beräknat i den ursprungligen beslutade budgeten för 2022.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Upprevideringen i förhållande till ursprungligt anvisade medel i den beslutade budgeten beror främst på tillskott till anslaget 1:6 *Bidrag till folkhälso- och sjukvård*. Dessa tillskott har syftat till att stödja regionerna i deras arbete med anledning av pandemin, främst avseende testning, smittspårning och vaccinering mot covid-19. Därtill har medel tillförts anslaget för att öka antalet vårdplatser, enligt förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2022.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning

Upprevideringen i förhållande till ursprungligt anvisade medel i den beslutade budgeten är huvudsakligen hänförlig till pandemirelaterade åtgärder som upphörde vid utgången av mars 2022. Den största uppskrivningen av utgifterna har skett på anslaget 1:7 *Ersättning för böga sjuklönekostnader* och rör arbetsgivares tillfälligt utökade

rätt till ersättning för sjuklönekostnader. Utöver det har även utgifterna på anslaget 1:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* ökat med anledning av spridningen av covid-19. Det gäller bl.a. ersättning för karensavdrag och ersättning till riskgrupper. Därtill har utgifterna reviderats upp på grund av ökat inflöde och ökad varaktighet i den reguljära sjukpenningen.

Utgiftsområde 21 Energi

Upprevideringen i förhållande till ursprungligt anvisade medel i den beslutade budgeten förklaras av den införda kompensationen för höga elpriser till hushåll i samtliga elområden på anslaget 1:12 *Kompensation för höga elpriser*, samt en modifierad, förlängd kompensation för elområdena 3 och 4 under mars 2022.

Utgiftsområde 24 Näringsliv

Upprevideringen i förhållande till ursprungligt anvisade medel i den beslutade budgeten är framför allt hänförlig till de stöd till företag som införts för att begränsa de negativa ekonomiska effekterna av spridningen av covid-19. Flera av stöden har förlängts till att gälla även under delar av 2022. Utbetalningar som avser 2021 betalas dessutom i viss utsträckning ut först under 2022 för en del av stöden, vilket har lett till ytterligare upprevideringar av prognosen 2022. De största upprevideringarna har skett på anslagen 1:22 *Stöd vid korttidsarbete*, 1:24 *Omställningsstöd* och 1:27 *Evenemangsstöd*. En upprevidering har också skett på anslaget 1:17 *Kapitaltillskott till bolag med statligt ägande* med anledning av att det i propositionen Vårändringsbudget för 2022 föreslås ett kapitaltillskott till ett bolag med statligt ägande.

6.5 Förändring av utgiftsramar och takbegränsade utgifter 2023 och 2024 sedan den beslutade budgeten för 2022

Riksdagens budgetbeslut för 2022 bygger på ett gemensamt förslag av Moderaterna, Sverigedemokraterna och Kristdemokraterna. I tabell 6.13 redovisas de samlade anslagsförändringarna i den beslutade budgeten jämfört med budgetpropositionen för 2022.

Tabell 6.13 Anslagsförändringar i den beslutade budgeten jämfört med budgetpropositionen för 2022

Miljarder kronor

	2022	2023	2024
Summa utgiftsområden i budgetpropositionen för 2022	1 204,2	1 165,1	1 182,3
Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2022	1 531,6	1 508,6	1 529,3
Anslagsförändringar i den beslutade budgeten för 2022	-1,1	2,9	-1,3
Summa utgiftsområden i den beslutade budgeten för 2022	1 203,1	1 168,0	1 181,0
Takbegränsade utgifter i den beslutade budgeten för 2022	1 530,5	1 511,5	1 528,0

Källa: Den beslutade budgeten för 2022 (bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46).

I denna proposition görs en reviderad beräkning för 2023 och 2024 av de preliminära utgiftsramarna och av de takbegränsade utgifterna. Förändringen av de preliminära utgiftsramarna redovisas i tabell 6.14. För 2023 är förändringen fördelad på samma förklaringsfaktorer som i avsnitt 6.3.

Tabell 6.14 Förändring av utgiftsramar och takbegränsade utgifter jämfört med den beslutade budgeten för 2022

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Total förändring 2023	varav beslut om reformer	varav makro	varav volym	varav övrigt	Total förändring 2024
1 Rikets styrelse	-14	0	0	0	-14	-8
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	434	0	583	-182	33	502
3 Skatt, tull och exekution	23	0	0	0	23	17
4 Rättsväsendet	28	0	0	0	28	21
5 Internationell samverkan	-1	0	0	0	-1	0
6 Försvar och samhällets krisberedskap	6 750	4 676	0	0	2 074	11 222
7 Internationellt bistånd	-2 567	0	1 850	0	-4 417	2 080
8 Migration	5 707	0	0	5 690	17	-173
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-907	0	2	-905	-4	-1 174
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	6 561	0	1 883	4 685	-7	8 275
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	10 850	9 290	1 489	70	1	10 274
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	2 733	0	716	2 018	0	3 234
13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering	331	0	134	193	4	425
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-1 258	0	-1 408	155	-6	-2 280
15 Studiestöd	314	0	810	-502	6	136
16 Utbildning och universitetsforskning	46	0	0	0	46	97
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	-10	0	0	0	-10	6
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	0	0	0	0	0	1
19 Regional utveckling	0	0	0	0	0	0
20 Allmän miljö- och naturvård	0	0	0	0	0	0
21 Energi	2	0	0	0	2	1
22 Kommunikationer	422	0	0	0	422	1 035
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	-396	0	-191	0	-205	501
24 Näringsliv	213	212	0	0	1	174
25 Allmänna bidrag till kommuner	-100	-100	0	0	0	-25
26 Statsskuldräntor m.m.	-1 500	0	0	0	-1 500	2 500
27 Avgiften till Europeiska unionen	1 641	0	0	0	1 641	1 263
Summa utgiftsområden	29 302	14 078	5 868	11 222	-1 866	38 101
Minskning av anslagsbehållningar	522				522	2 383
Summa utgifter	29 824	14 078	5 868	11 222	-1 344	40 484
Summa utgifter exklusive statsskuldräntor¹	31 326	14 078	5 868	11 222	157	37 985
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	3 000	0	4 969	-1 969	0	9 142
Takbegränsade utgifter	34 326	14 078	10 837	9 253	157	47 127

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

¹ Summa utgifter exkl. utg.omr. 26 Statsskuldräntor m.m. med tillhörande minskning av anslagsbehållning för statsskuldräntor.

Källa: Egna beräkningar.

Sammantaget beräknas de takbegränsade utgifterna bli 34,3 miljarder kronor högre 2023 och 47,1 miljarder kronor högre 2024 än i den beslutade budgeten för 2022. I tabell 6.15 redovisas förändringen fördelad på samma förklaringsfaktorer som i avsnitt 6.3 och raderna i tabellen kommenteras nedan. De högre utgifterna följer delvis av nya beslutade och föreslagna reformer sedan den beslutade budgeten för 2022. Vidare beräknas utgifterna bli högre till följd av att den makroekonomiska utvecklingen har reviderats. Till exempel bedöms den allmänna prisnivån öka snabbare vilket medför högre utgifter i flertalet transfereringssystem samt högre

utgifter för förvaltnings- och investeringsanslag efter reviderad pris- och löneomräkning. Utgifterna beräknas också bli högre till följd av volymförändringar, dvs. att fler personer bedöms få ersättning från vissa transfereringssystem.

Tabell 6.15 Förändringar av takbegränsade utgifter jämfört med den beslutade budgeten för 2022

Miljarder kronor

	2023	2024
Takbegränsade utgifter i 2022 års beslutade budget	1 511,5	1 528,0
Beslut om reformer	14,1	17,9
Reviderad pris- och löneomräkning	2,6	3,7
Makroekonomiska förändringar	10,8	18,7
Volymförändringar	9,3	3,7
Tekniska justeringar	0,0	0,0
Minskning av anslagsbehållningar	0,5	2,4
Övriga utgiftspåverkande faktorer	-3,0	0,7
Total utgiftsförändring	34,3	47,1
Takbegränsade utgifter i 2022 års ekonomiska vårproposition	1 545,8	1 575,1

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

Källa: Egna beräkningar.

Beslutade, föreslagna och aviserade reformer

Efter den beslutade budgeten för 2022 har riksdagen beslutat om ändringar i statens budget och regeringen har förslagit och aviserat ändringar i statens budget i propositionen Vårändringsbudget för 2022. Dessa ändringar sammanfattas per utgiftsområde i tabell 6.16. Eftersom det avser ändringar i statens budget uppstår budgeteffekterna i huvudsak 2022.

För 2023–2025 har riksdagen beslutat om åtgärder med budgeteffekter efter förslag i propositionen Extra ändringsbudget för 2022 – Åtgärder för att stärka rikets militära försvar och kompensation till hushållen för höga elpriser (prop. 2021/22:199, bet. 2021/22:FiU47, rskr. 2021/22:226–228). Vidare aviserar regeringen ändrade anslagsnivåer i vissa fall för 2023–2025 i propositionen Vårändringsbudget för 2022. Jämfört med den beslutade budgeten för 2022 medför detta sammantaget att de takbegränsade utgifterna blir 14,1 miljarder kronor högre 2023 och 17,9 miljarder kronor högre 2024.

Vidare kommer regeringen denna dag att besluta om propositionen Skattelättnad för arbetsresor – ett enklare och färdmedelsneutralt regelverk, med förslag om att det nuvarande reseavdraget för arbetsresor ersätts av en avståndsbaserad skattereduktion där reglerna är färdmedelsneutrala (prop. 2021/22:228). Förslaget beräknas varaktigt öka de kommunala skatteintäkterna med 5,1 miljarder kronor per år fr.o.m. 2023. I enlighet med praxis avser regeringen att i budgetpropositionen för 2023 justera ned det generella statsbidraget till kommunsektorn med motsvarande belopp, för att förslaget ska förbli neutralt för de offentliga finanserna.

Tabell 6.16 Beslutade, föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Miljoner kronor

	Anslag	2022	2023	2024	2025
1 Rikets styrelse		367			
Fastighetsförvärv	2:3	60			
Länsstyrelsernas tillsyn av covid-19-lagen ¹	5:1	80			
Länsstyrelsernas handläggning av omsättningsstöd ¹	5:1	50			
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning		14			
3 Skatt, tull och exekution		102			
Handläggning av stöd vid korttidsarbete ²	1:1	80			
4 Rättsväsendet		80			
Förstärkning för att täcka kostnader för vissa skaderegleringar ⁶	1:12	55			
5 Internationell samverkan		590			
Tillskott för att täcka valutakursändringar	1:1	90			
Ekonomiskt stöd och utrustning till Ukraina ³	1:2	500			
6 Försvar och samhällets krisberedskap		3 049	4 676	8 689	8 652
Militär utrustning till Ukraina ⁴	1:1, 1:3	205			
Försvarsöverenskommelse militärt försvar ⁵	1:1, 1:3, 1:8	1 999	4 676	8 689	8 652
Ekonomiskt stöd och utrustning till Ukraina ³	1:3	414			
Förstärka kommuner och regioners arbete med civilt försvar	2:4	100			
Skydd av civilbefolkningen	2:4	91			
Stärka den enskildes beredskap	2:6	60			
7 Internationellt bistånd		0			
8 Migration		10 300			
Ersättningar och bostadskostnader med anledning av kriget i Ukraina ⁶	1:2	9 800			
Tillfälligt stöd till kommuner med anledning av kriget i Ukraina ⁶	1:9	500			
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg		7 786			
Ökade resurser till smittbärrpenningen ¹	1:6	100			
Tillsynsmedel till kommunerna för förlängning av serveringslagen ¹	1:6	60			
Ökade resurser till regionerna för genomförande av vaccinationer ¹	1:6	800			
Ökade resurser för testning och smittspårning ¹	1:6	4 900			
Ökade resurser för hanteringen av covidbevisen och vaccinationsbeviset ¹	1:6	189			
Ökad kapacitet sjukvården – fler vårdplatser	1:6	500			
Ökad ersättning till regionerna för vaccinationer mot covid-19	1:6	1 200			
Tillskott för förlängda uppdrag om pandemin och vaccinationer ¹	2:1	104			
Indragning av medel för utökad jobbstimulans inom försörjningsstödet	4:7	-100			
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning		14 577			
Ersättning för karensavdrag ¹	1:1	1 200			
Ersättning till egenföretagare vid sjukdom ¹	1:1	200			
Ersättning till riskgrupper ¹	1:1	200			
Ersättning för kostnader för sjuklön utöver det normala ¹	1:7	7 000			
Undantag från krav på läkarintyg ¹	1:7	125			
Ersättning för höga sjuklönekostnader ⁶	1:7	5 800			
Förvaltningsmedel till Försäkringskassan med anledning av återinförande av åtgärder med anledning av covid-19 ¹	2:1	50			
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom		4 273	9 290	9 050	9 135
Utbetalning av garantipension till bosatta utanför Sverige	1:1	118			

	Anslag	2022	2023	2024	2025
Garantitillägg	1:3, 1:4	3 990	9 290	9 050	9 135
Handläggningskostnader garantitillägg	2:1	165			
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn		1 653			
Utökade medel tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning ⁶	1:2	1 140			
Förstärkt bostadsbidrag till barnfamiljer	1:8	513			
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering		30			
14 Arbetsmarknad och arbetsliv		51			
Medel för införande av etableringsjobb	1:1	50			
15 Studiestöd		100			
Slopat fribelopp ¹	1:2, 1:3	100			
16 Utbildning och universitetsforskning		89			
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid		1 659			
Krisstöd med anledning av pandemin ¹	1:2, 1:6, 2:1, 5:2, 8:2, 8:3, 10:1, 13:1, 13:2	1 120			
Krisstöd för särskilda insatser för barn och unga ²	12:2	50			
Krisstöd riktat mot barn och unga ²	13:1	300			
Krisstöd till hjälporganisationer i civilsamhället ²	13:5	80			
Tillskott till organisationer i civilsamhället	13:5	100			
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik		4			
20 Allmän miljö- och naturvård		3 847			
Förstärkning av klimatbonus	1:8	3 900			
Överföring av medel för gödselgasstöd	1:24	-50			
21 Energi		8 513			
Förstärkning av elberedskap	1:8	50			
Elpriskompensation dec. 2021–feb. 2022 ²	1:12	7 500			
Elpriskompensation mars 2022 ⁵	1:12	920			
22 Kommunikationer		1 009			
Civilt försvar: Transporter	1:1, 1:2	100			
Miljökompensation godstransporter på järnväg	1:2	697			
Stöd till regionala flygplatser ²	1:6	100			
Robusta elektroniska kommunikationer och post	2:1, 2:5	80			
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel		461			
Operativ hantering av flyktingars sällskapsdjur	1:6	53			
Krisstöd till jordbruket	1:8, 1:17	301			
Överföring av medel för gödselgasstöd	1:19	50			
24 Näringsliv		5 577	212	172	10
Resurser för handläggning korttidsarbete ²	1:4	270			
Kapitaltillskott till bolag med statligt ägande	1:17	476	212	172	10
Tillfälligt ändrade regler om karenstid korttidsarbete ²	1:22	124			
Omställningsstöd dec. 2021–mars 2022 ¹	1:24	2 000			
Omsättningsstöd enskilda näringsidkare dec. 2021–mars 2022 ¹	1:25	520			
Omsättningsstöd till handelsbolag dec. 2021–mars 2022 ¹	1:26	80			
Förlängning evenemangsstöd jan. 2022–mars 2022 ¹	1:27	250			
Ytterligare medel till evenemangsstödet ²	1:27	1 750			
Tillskott för avveckling av Expo 2020-paviljong	2:3	50			
25 Allmänna bidrag till kommuner		425	-100	-25	
Omfördelning av Kommundelegationens anslag	1:4	125	-100	-25	
Stöd för ökade kostnader för finansiering	1:6	300			

	Anslag	2022	2023	2024	2025
Summa anslagsförändringar		64 554	14 078	17 886	17 797
<i>varav anslagsökningar</i>		65 070	14 293	18 036	17 797
<i>varav anslagsminskningar</i>		-517	-100	-25	
Skillnad mellan anslagseffekt och utgiftseffekt⁷		4 394			
Summa ökning av takbegränsade utgifter⁸		68 948	14 078	17 886	17 797

Anm.: Endast större anslagsförändringar redovisas separat inom varje utgiftsområde. Utöver föreslagna och aviserade reformer i propositionen VÄB22 inkluderar tabellen även de beslut som följer av fotnot 1–5 nedan. Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Extra ändringsbudget för 2022 – Ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, medel för testning och smittspårning samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2021/22:86, bet. 2021/22:FiU16, rskr. 2021/22:137–142).

² Extra ändringsbudget för 2022 – Slopad karenstid för stöd vid korttidsarbete, förstärkt evenemangsstöd och andra åtgärder med anledning av coronaviruset samt kompensation till hushållen för höga elpriser (prop. 2021/22:113, bet. 2021/22:FiU44, rskr. 2021/22:169–173).

³ Ändringar i statens budget för 2022 – Ekonomiskt stöd och utrustning till Ukraina (bet. 2021/22:FiU40, rskr. 2021/22:174–175).

⁴ Ändringar i statens budget för 2022 – Stöd till Ukraina med efterfrågad försvarsmateriel (bet. 2021/22:FiU46, rskr. 2021/22:204).

⁵ Extra ändringsbudget för 2022 – Åtgärder för att stärka rikets militära försvar och kompensation till hushållen för höga elpriser (prop. 2021/22:199, bet. 2021/22:FiU47, rskr. 2021/22:226–228).

⁶ Förslag i propositionen VÄB22 som främst avser regelstyrda transfereringsanslag till följd av ändrade volymer eller makroekonomiska förutsättningar utan att någon ny reform föreslås uppgår till sammanlagt 16,7 miljarder kronor.

⁷ Revidering av budgeteffekter av beslutade åtgärder, se vidare avsnitt 6.3.

⁸ Motsvarar de utgifter som till följd av reformer minskar budgeteringsmarginalen.

Källa: Egna beräkningar.

Pris- och löneomräkning

Revideringar i pris- och löneomräkningen av förvaltnings- och investeringsanslag ger högre utgifter 2023 och 2024 jämfört med den beslutade budgeten för 2022. Slutliga omräkningstal har fastställts för 2023 och en ny preliminär pris- och löneomräkning har beräknats för 2024.

Makroekonomiska förändringar

BNI har reviderats upp både 2023 och 2024 jämfört med bedömningen som gjordes i den beslutade budgeten för 2022, vilket påverkar biståndsramen och medför att utgifterna inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd har reviderats upp båda åren.

Eftersom inkomstindex har reviderats upp jämfört med bedömningen i den beslutade budgeten för 2022 och utgifterna inom ålderspensionssystemet följer utvecklingen av inkomstindex har utgifterna inom systemet reviderats upp 2023 och 2024. Flera utgifter inom transfereringssystemen är kopplade till prisutvecklingen och har reviderats upp eftersom prisbasbeloppet har ökat. Det gäller bl.a. grundskyddet för pensionärer inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, sjukersättningen inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, föräldraförsäkringen inom utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn och studiemedlet inom utgiftsområde 15 Studiestöd.

Högre timlön bidrar till upprevideringen av utgifterna för sjukpenning inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid ålderdom och för föräldraförsäkring inom utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn. Högre boendekostnadsindex höjer utgifterna för bidrag för boendekostnader som återfinns inom utgiftsområdena 10, 11 och 12.

Volymer

Jämfört med den beslutade budgeten för 2022 medför volymförändringar att de takbegränsade utgifterna blir 9,3 miljarder kronor högre 2023 och 3,7 miljarder kronor högre 2024. I tabell 6.17 redovisas de förändringar av volymprognoserna som främst förklarar utgiftsförändringarna.

Inom utgiftsområde 8 Migration har prognosen för det genomsnittliga antalet inskrivna asylsökande och skyddsbehövande per dygn reviderats upp 2023. Det beror på att de ca 76 000 personer på flykt från Ukraina som väntas söka skydd i Sverige 2022 till följd av Rysslands invasion kan beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd t.o.m. den 4 mars 2023 enligt massflyktsdirektivet.

Inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning har volymerna reviderats upp främst inom sjukpenningen. Det beror på både ökat inflöde och ökad varaktighet i sjukförsäkringen.

Inom utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn är upprevideringen av volymerna framför allt hänförlig till att fler föräldrar beräknas uppnå maximal ersättningsnivå inom föräldraförsäkringen. Därtill har uttaget av tillfällig föräldrapenning reviderats upp till följd av ett ökat antal uttagna dagar för vård av barn.

Inom ålderspensionssystemet har antaganden kring pensioneringstakt och antal pensionärer justerats ned till följd av nya utfallsdata.

Tabell 6.17 Volymerna inom olika transfereringssystem 2023 och 2024

Förändring jämfört med den beslutade budgeten för 2022

Utgiftsområde och volym	2023	2024
8 Asylsökande och skyddsbehövande, genomsnittligt antal inskrivna per dygn, tusental	12,0	-2,7
10 Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	6,9	7,3
10 Antal rehabiliteringspenningdagar (netto), miljoner	0,2	0,2
12 Antal uttagna tillfälliga föräldrapenningdagar, miljoner	1,0	0,9
ÅP ¹ Antalet personer med inkomst- och tilläggspension, tusental	-17,8	-24,0

Anm.: Antal personer avser årsgenomsnitt och är avrundade. Endast större förändringar mot den beslutade budgeten för 2022 redovisas i tabellen.

¹ Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

Källa: Egna beräkningar.

Minskning av anslagsbehållningar

Som framgår av tabell 6.1 beräknas budgetposten Minskning av anslagsbehållningar vara negativ för 2023 och 2024 och uppgå till -2,8 respektive -3,8 miljarder kronor. Ett negativt värde innebär att behållningarna ökar, vilket sker när utgiftsförbrukningen understiger nivån för anvisade medel. Sedan den beslutade budgeten för 2022 har utgiftsprognoserna för 2023 och 2024 sammantaget reviderats upp mer än anslagsnivåerna förändrats. Det medför att anslagsbehållningarna sammantaget blir mindre, vilket framgår av de positiva beloppen för 2023 och 2024 i tabell 6.15.

Övriga utgiftsförändringar

Utgifterna är lägre 2023 och något högre 2024 till följd av övriga utgiftspåverkande faktorer. Avsevärda delar av de utökade kostnaderna som presenteras i propositionen Vårändringsbudget för 2022, med anledning av att många personer från Ukraina söker och förväntas söka skydd i Sverige, kommer att avräknas biståndet 2022 i enlighet med befintligt regelverk och OECD:s riktlinjer. De personer på flykt från Ukraina som väntas söka skydd i Sverige 2022 till följd av Rysslands invasion av Ukraina och EU:s aktivering av massflyktsdirektivet kan enligt direktivet beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd t.o.m. den 4 mars 2023. Därmed kan kostnaderna för detta även avräknas biståndsramen 2023, vilket till stor del förklarar minskningen av övriga utgiftspåverkande faktorer 2023. Ökningen 2024 är till stor del hänförlig till att EU-avgiften beräknas bli högre. Det beror på att Sveriges andel av EU:s samlade BNI i

denna proposition bedöms vara större dessa år än i bedömningen i den beslutade budgeten.

7 Statens budgetsaldo och statsskulden

I detta avsnitt redovisas och analyseras utvecklingen av statens budgetsaldo. Statens budgetsaldo är skillnaden mellan inkomsterna och utgifterna i statens budget. Därutöver presenteras beräkningar för statsskuldens utveckling. Slutligen görs en jämförelse mellan denna proposition och den beslutade budgeten för 2022 (bet. 2021/22: FiU1, rskr. 2021/22:46) vad gäller utfallet för statens budgetsaldo 2021 och prognosen för statens budgetsaldo 2022. Beräkningarna baseras på antagandet att inga ytterligare regel- eller anslagsändringar, utöver de som föreslås eller aviseras i propositionen Vårändringsbudget för 2022, genomförs under prognosperioden.

Sammanfattning

- Utfallet för statens budget 2021 visar på ett överskott på 78 miljarder kronor. Rensat för Riksbankens amortering av valutalån till Riksgäldskontoret hade överskottet uppgått till 21 miljarder kronor 2021.
- Riksgäldskontorets nettoutlåning förstärker budgetsaldot 2021, 2022 och 2023 med sammanlagt 222 miljarder kronor. Förstärkningen förklaras huvudsakligen av att Riksbanken amorterar valutalån till Riksgäldskontoret, men även av ökade kapacitetsavgifter till Affärsverket svenska kraftnät.
- Statens budget för 2022 beräknas uppvisa ett överskott på 88 miljarder kronor. Jämfört med utfallet för 2021 är det en ökning av statens budgetöverskott med 10 miljarder kronor.
- År 2023–2025 beräknas budgetsaldot uppgå till i genomsnitt 97 miljarder kronor per år.
- Utvecklingen för budgetsaldot bidrar till att den konsoliderade statsskulden som andel av BNP väntas minska från 21 procent av BNP vid ingången av 2022 till 12 procent av BNP vid utgången av 2025.
- I jämförelse med den beslutade budgeten för 2022 har statens budgetsaldo reviderats upp med 35 miljarder kronor för 2022. Revideringen förklaras av att prognosen för inkomsterna justerats upp med 95 miljarder kronor samtidigt som prognosen för utgiftssidan justerats upp med 60 miljarder kronor.

7.1 Inledning

Alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov utgör budgetsaldot. Inkomsterna i statens budget, som redovisas i diagram 7.1 och beskrivs närmare i avsnitt 5, utgörs av statens skatteinkomster och övriga inkomster. Statens skatteinkomster beräknas genom att de skatter som tillfaller Europeiska unionen avräknas från de totala skatteintäkterna. Därefter avräknas kommunala skatteintäkter och ålderspensionsavgifter, vilket ger statens skatteintäkter. Slutligen beräknas statens kassamässiga skatteinkomster genom att statens skatteintäkter justeras för periodiseringar. Till statens utgifter hör utgiftsområdena 1–25 och 27, vilka beskrivs närmare i avsnitt 6 och redovisas som utgifter exklusive statsskuld-räntor i tabell 7.1. Dessa poster tillsammans med utgifterna inom utgiftsområde 26 Statsskuld-räntor m.m., Riksgäldskontorets nettoutlåning (se tabell 7.2) samt en post för kassamässig korrigerings (se tabell 7.3) utgör de utgifter som påverkar statens budgetsaldo.

7.2 Statens budgetsaldo

Utfallet för statens budget 2021 visar på ett överskott på 78 miljarder kronor (se tabell 7.1). Statens budget för 2022 beräknas uppvisa ett överskott på 88 miljarder kronor. Jämfört med utfallet för 2021 är det en ökning av statens budgetöverskott med 10 miljarder kronor. För 2023 beräknas ett överskott på 117 miljarder kronor. Riksgäldskontorets nettoutlåning förstärker budgetsaldot 2021–2023 med sammanlagt 222 miljarder kronor. Den större delen av nettoutlåningens förstärkning under denna period, 182 miljarder kronor, förklaras av att Riksbanken amorterar valutalån till Riksgäldskontoret i samband med en omlagd finansiering av Riksbankens valutarenserv. Rensat för Riksbankens amorteringar till Riksgäldskontoret hade överskotten 2021–2023 i stället uppgått till 21, 27 respektive 53 miljarder kronor. Den resterande förstärkningen av budgetsaldot via nettoutlåningen förklaras av inflödet av kapacitetsavgifter under året som tilldelas Affärsverket svenska kraftnät (se tabell 7.2). Kapacitetsavgifter uppkommer som ett resultat av överföringsbegränsningar, och därmed prisskillnader, mellan elområden. Avgifterna tillfaller Affärsverket svenska kraftnät och redovisas löpande som en långfristig skuld till elkonsumenterna i affärsverkets balansräkning. Hur medlen kan disponeras är reglerat i artikel 19 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el (elmarknadsförordningen) som föreskriver att de ska användas för att reducera de begränsningar som de orsakas av, bl.a. genom nätinvesteringar. De senaste åren har stora prisskillnader mellan elområden resulterat i ett mycket stort inflöde av kapacitetsavgifter, varför affärsverket balanserar medlen tills det är möjligt att använda dem på det vis elmarknadsförordningen tillåter.

Tabell 7.1 Statens budgetsaldo

Miljarder kronor. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Inkomster ¹	1 191	1 286	1 250	1 296	1 332
Utgifter	1 113	1 198	1 133	1 223	1 230
<i>varav utgifter exkl. statsskuldräntor²</i>	<i>1 216</i>	<i>1 245</i>	<i>1 188</i>	<i>1 206</i>	<i>1 210</i>
<i>varav statsskuldräntor m.m.³</i>	<i>-1</i>	<i>16</i>	<i>7</i>	<i>10</i>	<i>11</i>
<i>varav Riksgäldskontorets nettoutlåning⁴</i>	<i>-97</i>	<i>-63</i>	<i>-62</i>	<i>7</i>	<i>9</i>
<i>varav kassamässig korrigering</i>	<i>-4</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Statens budgetsaldo	78	88	117	74	102
Statens budgetsaldo (exkl. vidareutlåning till Riksbanken)	21	27	53	74	102

¹ Summan av inkomsttyperna 1000–7000.

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

³ Avser utgifterna inom utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m.

⁴ Utfasningen av Riksgäldskontorets valutalån för Riksbankens räkning beräknas minska nettoutlåningen för 2021–2023 med ca 60 miljarder kronor per år (se tabell 7.2).

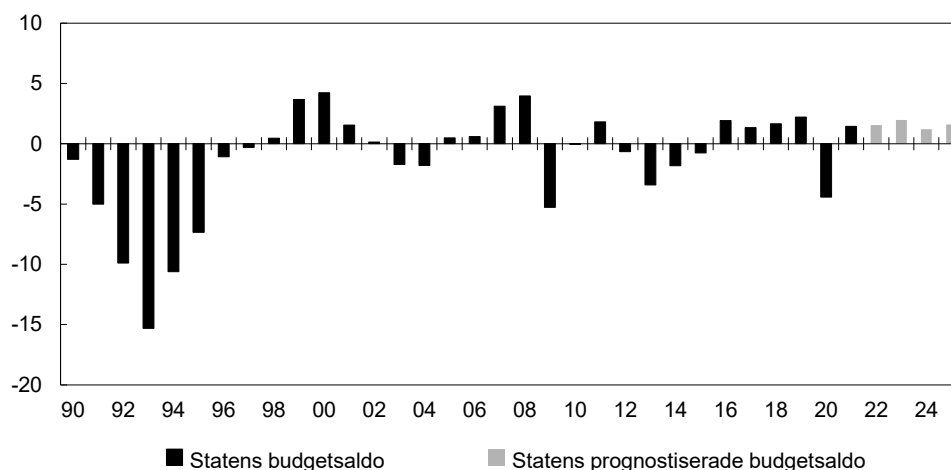
Källor: Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

År 2024 och 2025 beräknas budgetsaldot uppvisa överskott som uppgår till 74 respektive 102 miljarder kronor. Den huvudsakliga förklaringen under dessa år är ett gradvis starkare primärsaldo, dvs. netto av statens inkomster och utgifter på utgiftsområdena exklusive statsskuldräntor. Storleken på budgetsaldots överskott under 2021–2025 som andel av BNP är jämförbar med statens överskott under åren som föregick pandemin (se diagram 7.1). Noterbart är dock att merparten av överskotten 2021–2023 utgörs av Riksbankens amorteringar av valutalån.

Diagram 7.1 Statens budgetsaldo

Utfall 1990–2021, prognos 2022–2025

Procent av BNP



Anm.: Underskotten 2009 (5 procent av BNP eller 176 miljarder kronor) och 2013 (3 procent av BNP eller 131 miljarder kronor) var till stor del en konsekvens av Riksbankens preventiva förstärkningar av valutareserven i samband med finanskrisen (100 miljarder kronor) respektive eurokrisen (100 miljarder kronor).

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Ett flertal faktorer påverkar statsskuldräntorna

Under 2021 uppgick utgifterna för statsskuldräntor till minus 2 miljarder kronor. Att ränteutgifterna beräknas bli negativa är en kassamässig effekt som i huvudsak beror på överkurser om motsvarande 12 miljarder kronor i samband med emissioner.

Överkurser är den kompensation staten initialt får för att under obligationernas löptid betala kupongräntor som överstiger de förväntade marknadsräntorna vid emissionstillfället.

För 2022 beräknas utgifterna för statsskuldräntorna öka kraftigt jämfört med 2021 och uppgå till 16 miljarder kronor. Det förklaras av högre inhemska räntor och att emissionerna till överkurser bedöms minska samtidigt som valutaförluster ökar. År 2023 minskar ränteutgifterna och uppgår till 7 miljarder kronor i huvudsak beroende på valutavinster i stället för valutaförluster detta år. Ränteutgifterna 2024 och 2025 påverkas av relativt stora kursförluster vilket gör att de uppgår till i genomsnitt 10 miljarder kronor per år. Kursförluster uppstår när Riksgäldskontoret köper tillbaka obligationer och marknadsräntan vid köptillfället understiger kupongräntan.

I en kostnadsmässig redovisning, där in- och utbetalningar fördelas över lånens löptider, speglar räntekostnaderna bättre statsskuldens storlek och marknadsränteläget. Det medför att räntekostnadernas profil är jämnare än i den utgiftsmässiga beräkningen; de kostnadsmässiga räntorna ökar från 3 miljarder kronor 2021 till i genomsnitt 11 miljarder kronor per år under perioden 2022–2025.

Riksbankens amortering minskar Riksgäldskontorets nettoutlåning

Riksgäldskontorets nettoutlåning är en post på budgetens utgiftssida som vid sidan om anslagsfinansierade utgifter påverkar budgetsaldot. Riksgäldskontoret lånar ut till, och ansvarar för inlåning från, bl.a. myndigheter samt vissa statliga bolag och fonder. Nettoutlåningen speglar den totala nettoförändringen av all in- och utlåning under en viss period. Ökad nettoutlåning kan därmed bero på ökad utlåning eller minskad inlåning under en given period. En större nettoutlåning medför ett större lånebehov samtidigt som statsskulden blir högre.

Nettoutlåningen omfattar både löpande statlig verksamhet, såsom in- och utbetalningar av studielån, och tillfälliga poster som ofta beslutas med kort varsel och som därför kan vara svåra att förutse. De tillfälliga posterna medför att nettoutlåningen kan variera kraftigt mellan år.

Den enskilt största posten under prognosperioden avser lån till Riksbanken avseende deras förstärkta valutareserv som togs upp i samband med finanskrisen 2009 och eurokrisen 2013. Under 2021–2023 beräknas Riksbanken amortera dessa lån för att övergå till en helt egenfinansierad valutareserv. Amorteringarna beräknas minska nettoutlåningen och statsskulden med sammanlagt 182 miljarder kronor (se tabell 7.2).

Tabell 7.2 Riksgäldskontorets nettoutlåning

Miljarder kronor. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Investeringslån till myndigheter	1	1	1	1	1
Myndigheters räntekonton	-22	0	0	0	0
CSN:s studielån ¹	11	10	10	11	11
Trafikverkets infrastrukturlån	6	6	2	1	2
Affärsverket svenska kraftnät	-17	-15	-8	-2	0
Resolutionsreserven	-4	-4	-4	-4	-5
Insättningsgarantin	-3	5	0	0	0
Lån till Riksbanken	-57	-61	-64	0	0
Aktiebolaget Svensk Exportkredit	0	-10	0	0	0
Kärnavfallsfonden	-7	6	0	0	0
Övrigt	-4	-2	-2	-2	-2
Summa nettoutlåning	-97	-63	-62	7	9

¹ Netto av studielån och kreditreserv.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Kassamässig korrigerig

För att budgetsaldot ska överensstämja med skillnaden mellan in- och utbetalningar på statens centralkonto i Riksbanken görs en kassamässig korrigerig. Detta behövs vid en tidsförskjutning mellan redovisning och betalning (alternativt redovisning och överföring av medel till räntekonton) samt vid transaktioner över statens centralkonto som inte har sin motsvarighet på anslag eller inkomstitlar och omvänt. Utfallet av den kassamässiga korrigerigen räknas fram som en restpost.

Tabell 7.3 Kassamässig korrigerig

Miljarder kronor. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Lokalradioavgifter	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
PTS frekvensutrymme	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
PTS 5G-licenser	-2,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Ersättning för höga sjuklönekostnader	-1,8	0,0	0,0	0,0	0,0
EU-avgiftsbetalningar	-2,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Trafikverket	3,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Försvarsmakten	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Räntor på statsskulden	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Övrigt	-1,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa kassamässig korrigerig	-4,3	0,4	0,4	0,4	0,4

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

För 2021 har bl.a. utbetalningar av ersättning för höga sjuklönekostnader via krediteringar på skattekonto, EU-avgiftsbetalningar samt skillnader mellan redovisning och överföring av medel till Trafikverkets och Försvarsmaktens räntekonton gett upphov till kassamässiga korrigeringar. Därutöver bedöms inbetalningar till statskassan med anledning av Post- och telestyrelsens auktioner och lokalradioavgifter ge upphov till kassamässiga korrigeringar under hela prognosperioden.

7.3 Statsskulden

Statens lånebehov – vilket motsvaras av budgetsaldot med omvänt tecken – uppgick till minus 78 miljarder kronor 2021 och den okonsoliderade statsskulden minskade med 76 miljarder kronor (se tabell 7.4). Anledningen till att statsskuldens utveckling inte helt följer lånebehovet är posten Skulddispositioner m.m. som påverkar statsskulden, men inte budgetsaldot. Skulddispositionerna består bl.a. av valutakurs-effekter, upplupen inflationskompensation och förändring av Riksgäldskontorets förvaltningstillgångar.

Tabell 7.4 Statsskuldens förändring

Miljarder kronor. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Okonsoliderad statsskuld vid ingången av året	1 280	1 204	1 114	992	922
Förändring av okonsoliderad statsskuld	-76	-90	-122	-70	-106
<i>varav lånebehov¹</i>	-78	-88	-117	-74	-102
<i>varav skulddispositioner m.m.</i>	2	-2	-5	4	-5
Okonsoliderad statsskuld vid årets slut ²	1 204	1 114	992	922	816
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	60	61	62	63	64
Konsoliderad statsskuld vid årets slut ³	1 145	1 053	931	860	752
Statsskuldens förändring	-73	-91	-123	-71	-107
Statsskuld i procent av BNP ³	21	18	16	14	12

¹ Motsvarar statens budgetsaldo med omvänt tecken.

² I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.

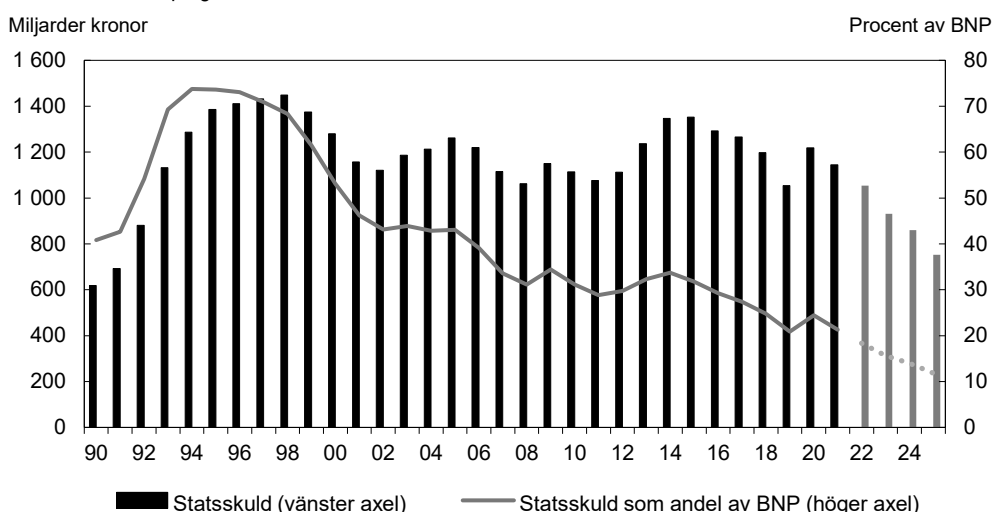
³ Avser den konsoliderade statsskulden, vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Efter att inomstatligt innehav av statspapper avräknats från den okonsoliderade statsskulden erhålls den konsoliderade statsskulden som sedan mitten av 1990-talet minskat som andel av BNP (se diagram 7.2). Den beräknade utvecklingen för budgetsaldot bidrar till att den konsoliderade statsskulden som andel av BNP gradvis väntas minska från 21 procent av BNP vid ingången av 2022 till 12 procent av BNP vid utgången av 2025.

Diagram 7.2 Statsskuldens utveckling

Utfall 1990–2021, prognos 2022–2025



Anm.: I diagrammet redovisas den okonsoliderade statsskulden t.o.m. 2001. För åren därefter redovisas den konsoliderade statsskulden. Den konsoliderade statsskulden började redovisas 2002 och har i genomsnitt varit ca 50 miljarder kronor lägre än den okonsoliderade statsskulden till följd av att myndigheters innehav av statsobligationer och statsskuldväxlar eliminerats. Från och med 2012 ändrades statsskuldens redovisningsprinciper.

Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

7.4 Uppföljning av statens budgetsaldo

Jämfört med beräkningen i statens budget för 2022 blev utfallet för budgetsaldot 84 miljarder kronor högre 2021. För 2022 är budgetsaldot uppreviderat med 36 miljarder kronor (se tabell 7.5). Det högre utfallet 2021 beror i huvudsak på lägre nettoutlåning men även på lägre utgifter än beräknat. Den lägre nettoutlåningen förklaras i sin tur av högre behållningar på myndigheternas räntekonton än förväntat samt av att de kapacitetsavgifter som Affärsverket svenska kraftnät tagit ut ökat. Det uppreviderade budgetsaldot 2022 förklaras av att prognosen för inkomsterna justerats upp med 97 miljarder kronor samtidigt som prognosen för utgiftssidan justerats upp med 61 miljarder kronor. En närmare uppföljning av statens inkomster och statens utgifter exklusive statsskuldräntor ges i avsnitt 5 respektive avsnitt 6.

Tabell 7.5 Uppföljning av statens budgetsaldo 2021 och 2022

Miljarder kronor

	Utfall 2021	Prognos 2022	BP22 ¹ 2021	SB22 ² 2022	Differens 2021	Differens 2022
Inkomster ³	1 191	1 286	1 182	1 190	9	97
Utgifter	1 113	1 198	1 188	1 137	-74	61
<i>varav utgifter exkl. statsskuldräntor⁴</i>	<i>1 216</i>	<i>1 245</i>	<i>1 245</i>	<i>1 184</i>	<i>-29</i>	<i>61</i>
<i>varav statsskuldräntor m.m.⁵</i>	<i>-1</i>	<i>16</i>	<i>-2</i>	<i>12</i>	<i>1</i>	<i>4</i>
<i>varav Riksgäldskontorets nettoutlåning</i>	<i>-97</i>	<i>-63</i>	<i>-51</i>	<i>-60</i>	<i>-46</i>	<i>-3</i>
<i>varav kassamässig korrigering</i>	<i>-4</i>	<i>0</i>	<i>-4</i>	<i>0</i>	<i>-1</i>	<i>0</i>
Statens budgetsaldo	78	88	-6	53	84	36

¹ Avser beräkningen för 2021 i BP22.

² I enlighet med den beslutade budgeten för 2022 (bet. 2021/22: FIU1, rskr. 2021/22:46).

³ Summan av inkomsttyperna 1000–7000.

⁴ Utgifterna inom utgiftsområdena 1–25 samt 27, inkl. förändring av anslagsbehållningar.

⁵ Avser utgifterna inom utg.omr. 26 Statsskuldräntor m.m.

Källor: Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

8 Den offentliga sektorns finanser

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

I avsnittet redovisas också prognoser för det finansiella sparandet baserade på antagandet att inga finanspolitiska regel- eller anslagsändringar, utöver de som föreslås eller aviseras i propositionen Vårändringsbudget för 2022 (prop. 2021/22:99), genomförs under prognosperioden 2022–2025. Det är viktigt att framhålla den extra stora osäkerhet som fortsatt finns i prognoserna, och som är betydande för denna beräkning, inte minst nära sammankopplade med hur Rysslands invasion av Ukraina och dess följder utvecklas, samt de fortsatta ekonomiska följderna av sjukdomen covid-19.

Avsnittet innehåller avslutningsvis en jämförelse mellan olika bedömares prognoser för finansiellt sparande och strukturellt sparande. Tabeller med prognosens innehåll i detalj redovisas i bilaga 1.

Sammanfattning

- Den offentliga sektorn redovisade överskott 2015–2019. Till följd av den djupa lågkonjunkturen och de omfattande finanspolitiska åtgärder som genomförts vändes överskotten till ett underskott på 2,7 procent av BNP 2020. Men en snabb återhämtning i ekonomin medförde att underskottet i den offentliga sektorns finanser kraftigt minskade mellan 2020 och 2021.
- Den offentliga sektorn bedöms även 2022 redovisa ett underskott till följd av de åtgärder som vidtagits med anledning av pandemin och också av de ekonomiska konsekvenser som följer av Rysslands invasion i Ukraina.
- Från och med 2023 väntas de offentliga finanserna förstärkas. Detta beror till stor del på att tillfälliga åtgärder upphör samt antagandet om i huvudsak oförändrad finanspolitik åren efter 2022. Därmed bedöms nedgången i de offentliga finanserna bli mindre långvarig än vid tidigare djupa konjunkturedgångar.
- Det strukturella sparandet påverkas mindre än det finansiella sparandet eftersom konjunkturedgången bedöms vara tillfällig. Det strukturella sparandet bedöms dock uppvisa underskott även 2022.
- Till följd av de åtgärder som genomförts och som föreslås och aviseras i propositionen Vårändringsbudget för 2022 belastas statens finanser kraftigt 2020–2022. Staten beräknas redovisa överskott först 2023.
- Kommunsektorns resultat och finansiella sparande väntas vara fortsatt mycket starka även 2022 för att därefter återgå till en mer genomsnittlig nivå. Kommunsektorn väntas redovisa ett finansiellt sparande på -0,1 procent av BNP 2022 och därefter -0,4 till -0,5 procent av BNP 2023–2025.
- Ålderspensionssystemet väntas redovisa ett mindre överskott 2022 motsvarande 0,2 procent av BNP. Därefter bedöms det generera ett överskott på i genomsnitt 0,3 procent av BNP 2023–2025.
- Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP ökade kraftigt 2020 och uppgick till närmare 40 procent av BNP. Bruttoskulden

minskade 2021 och beräknas även fortsättningsvis minska. Detta beror till stor del på Riksbankens amorteringar på valutalånen 2021–2023 samt antagande om gradvis oförändrad finanspolitik åren efter 2022.

8.1 Inledning

Redovisningen av den offentliga sektorns finanser följer generellt principerna i nationalräkenskaperna (NR). I EU bygger NR på den s.k. ENS 2010-manualen, som är en del av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 549/2013 av den 21 maj 2013 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i Europeiska unionen. Skatter och statsbidrag redovisas dock enligt den ordning som gällde enligt tidigare redovisning. Därmed överensstämmer redovisningen av skatter och statsbidrag i detta avsnitt bättre med redovisningen i statens budget och den kommunala redovisningen än med NR:s redovisningsprinciper. Det finansiella sparandet för den offentliga sektorn och dess delsektorer påverkas inte av denna avvikelser. Redovisningen av inkomster och utgifter för den konsoliderade offentliga sektorn påverkas inte heller.

I samband med att NR fr.o.m. 2014 gick över till EU:s nya regelverk ENS 2010, ändrades benämningarna på flera sektorer i NR. I regeringens ekonomiska propositioner används dock de äldre men vedertagna benämningarna offentlig sektor (som i NR numera benämns offentlig förvaltning), stat (statlig förvaltning), ålderspensionssystem (sociala trygghetsfonder) och kommunsektor (kommunal förvaltning).

Regeringens beräkningar för de offentliga finansernas utveckling baseras på prognosen för den makroekonomiska utvecklingen i avsnitt 3. Beräkningen av de offentliga finanserna bortom det kommande budgetåret ska ses som en konsekvensanalys av budgetförslagets och tidigare beslutade och aviserade åtgärders effekt på den medelfristiga budgetutvecklingen.

8.2 Den offentliga sektorns finanser

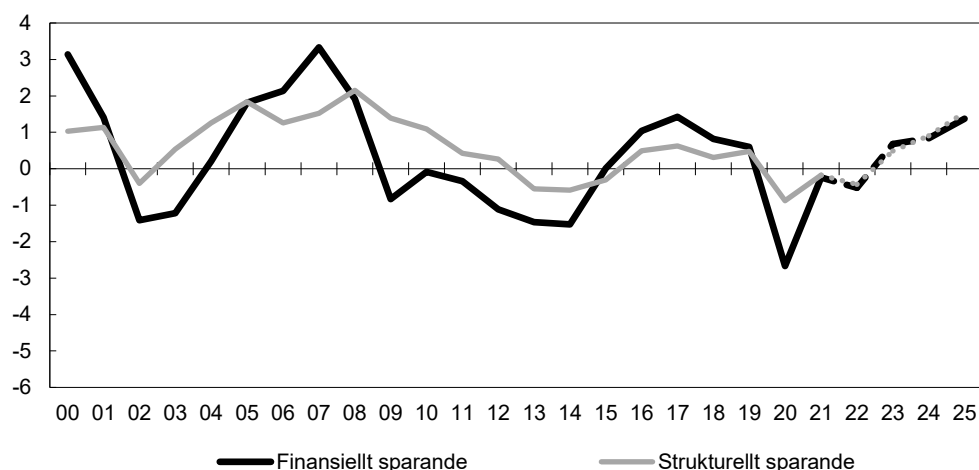
Det finansiella sparandet

Den offentliga sektorn redovisade överskott 2015–2019 (se diagram 8.1). Till följd av den djupa lågkonjunkturen och de omfattande finanspolitiska åtgärder som genomförts försämrades det finansiella sparandet i sektorn med över 3 procent av BNP 2020 i förhållande till 2019.

Diagram 8.1 Den offentliga sektorns finansiella och strukturella sparande

Utfall 2000–2021, prognos 2022–2025

Procent av BNP samt potentiell BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Försvagningen av den offentliga sektorns finansiella sparande beror framför allt på att utgifterna steg kraftigt 2020, men också på att inkomsterna sjönk. År 2021 medförde en snabb återhämtning i ekonomin att den offentliga sektorns skatteinkomster ökade kraftigt och att därmed underskottet i de offentliga finanserna minskade. Trots en fortsatt stark återhämtning i svensk ekonomi bedöms de offentliga finanserna uppvisa underskott även 2022 (se tabell 8.1). Det är i huvudsak fortsatta finanspolitiska stöd som belastar de offentliga finanserna. Från och med 2023 beräknas det finansiella sparandet förstärkas. Det följer av att flera finanspolitiska åtgärder löper ut 2022.

Tabell 8.1 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Inkomster	2 637	2 773	2 867	2 951	3 053
Procent av BNP	49,0	48,3	48,3	48,0	48,0
Skatter och avgifter	2 317	2 410	2 518	2 597	2 681
Kapitalinkomster	70	103	83	82	89
Övriga inkomster	250	259	267	272	283
Utgifter	2 650	2 803	2 827	2 900	2 965
Procent av BNP	49,2	48,8	47,6	47,2	46,6
Utgifter exkl. räntor	2 628	2 776	2 799	2 869	2 930
Räntor ¹	21	27	28	31	35
Finansiellt sparande	-13	-30	40	51	88
Procent av BNP	-0,2	-0,5	0,7	0,8	1,4
Strukturellt sparande					
Procent av potentiell BNP	-0,2	-0,4	0,5	0,9	1,5

Anm.: Beräkningarna baserade på publicerad statistik t.o.m. 2022-03-21, utfall i enlighet med publicerad statistik 2022-03-31.

¹ Inkl. utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Det strukturella sparandet

Det strukturella sparandet är en skattning av hur det finansiella sparandet skulle varit om det inte påverkats av konjunkturläget eller av händelser som ger upphov till engångseffekter. Eftersom konjunktorens påverkan inte ingår i det strukturella

sparandet framgår den direkta effekten av den aktiva finanspolitiken tydligare. År 2022 påverkas det strukturella sparandet fortsatt av de stora finanspolitiska åtgärder som tidigare beslutats och som aviseras i samband med denna proposition (se diagram 8.1 och tabell 8.2). Därefter bedöms det strukturella sparandet gradvis stärkas och uppvisa överskott 2023 för att efterföljande år förstärkas ytterligare. Den snabba förbättringen av det strukturella sparandet är huvudsakligen en följd av att de aktiva finanspolitiska åtgärderna minskar mellan 2023 och 2022 och att de därefter i stort sett är oförändrade.

Skillnaden mellan det finansiella sparandet och det strukturella sparandet är en nettoeffekt av de automatiska stabilisatorerna och skattebasernas sammansättning samt engångseffekter (om posterna 2–4 i tabell 8.2 subtraheras från post 1 fås post 5). Under perioden 2022–2025 väntas konjunkturutvecklingen i svensk ekonomi (post 6 i tabellen) medföra att de automatiska stabilisatorerna i stort sett är neutrala (post 2 i tabellen).

Tabell 8.2 Finansiellt sparande och strukturellt sparande

Procent av BNP om inte annat anges

	2022	2023	2024	2025
1 Finansiellt sparande	-0,5	0,7	0,8	1,4
2 varav automatiska stabilisatorer	0,1	0,1	0,0	0,0
3 varav skattebasernas sammansättning	-0,2	0,1	-0,1	-0,1
4 varav engångseffekter	0,0	0,0	0,0	0,0
5 varav strukturellt sparande, procent av potentiell BNP	-0,4	0,5	0,9	1,5
6 BNP-gap, procent av potentiell BNP	0,3	0,3	0,0	0,0

Källa: Egna beräkningar.

De inkomster, framför allt skattebaser, och utgifter som varierar med konjunkturen utvecklas starkare respektive svagare jämfört med föregående år i takt med förändringen i konjunkturläget. Denna effekt på det finansiella sparandet avräknas vid beräkningen av det strukturella sparandet. Förändringar i skattebasens sammansättning bedöms påverka de offentliga finanserna marginellt under prognosperioden (post 3 i tabellen). För 2022–2025 bedöms det inte finnas någon engångseffekt som påverkar det finansiella sparandet (post 4 i tabellen).

Den årliga förändringen av det strukturella sparandet enligt rad 5 kan i sin tur fördelas på ett antal andra komponenter (posterna 7–12 i tabell 8.3). En av dessa komponenter är den aktiva finanspolitiken (post 8 i tabellen). I tabell 8.4 redovisas den samlade budgeteffekten av aktiva finanspolitiska åtgärder i förhållande till föregående år, dvs. de sammanräknade utgifterna för alla åtgärder som beslutats av riksdagen samt nu föreslagna och aviserade åtgärder. Den aktiva finanspolitiken lämnar ett negativt bidrag till det strukturella sparandet 2022 men sedan ett positivt bidrag 2023 i och med att omfattningen av de tillfälliga åtgärderna för att hantera pandemin och lågkonjunkturen minskar. Utvecklingen av det strukturella sparandet förklaras också av utvecklingen av nettointäkter från kapital samt utvecklingen av det strukturella sparandet i kommunsektorn, dvs. kommuner och regioner, och ålderspensions-systemet.

Tabell 8.3 Förändringen av det strukturella sparandet

Procent av potentiell BNP

	2022	2023	2024	2025
7 Förändring av det strukturella sparandet	-0,3	0,9	0,4	0,6
8 varav aktiv finanspolitik	-0,3	1,5	0,0	0,1
9 varav kapitalnetto	0,4	-0,4	-0,1	0,0

	2022	2023	2024	2025
10 varav kommunsektorns sparande	-0,6	-0,6	0,1	0,0
11 varav ålderspensionssystemets sparande	0,1	0,0	0,0	0,1
12 varav övrigt	0,1	0,4	0,4	0,4

Källa: Egna beräkningar.

Post 12 (övrigt) innehåller bl.a. effekten av en underliggande automatisk budgetförstärkning: utan att nya aktiva finanspolitiska beslut fattas ökar normalt skatteintäkterna i ungefär samma takt som BNP i löpande priser, medan de statliga utgifterna ökar något långsammare. Anledningen till att utgifterna ökar långsammare än BNP är att många transfereringar och andra anslag inte automatiskt räknas upp i samma takt som ekonomin växer. Anslagen till de statliga myndigheterna kompenseras vidare inte fullt ut för att lönerna ökar, eftersom en viss produktivitetsökning förutsätts i pris- och löneomräkningssystemet. Utan nya aktiva beslut förstärks därför normalt de offentliga finanserna. Den automatiska budgetförstärkningen tenderar att vara mycket varierande vid kraftiga konjunktursvängningar vilket även kan ses i tabellen. Även inkomstförändringar som inte bedöms bero på konjunkturen ingår i posten övrigt. Till följd av dessa orsaker uppskattas post 12 vara tillfälligt lägre 2022. För 2023–2025 är skattningen av post 12 i linje med genomsnittet sedan 2010 om ca 0,4 procent av potentiell BNP.

Tabell 8.4 Samlade budgeteffekter av tidigare beslut och nu aktuella förslag och aviseringar i förhållande till föregående år

Offentliga sektorns finansiella sparande. Miljarder kronor om inte annat anges

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	179,8	35,5	-4,0	-63,4	6,3	-9,3
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna	-8,6	1,8	1,3	-1,1	-1,2	1,1
varav kapitaltillskott till statliga bolag	-9,1	7,9	1,4	0,0	0,0	0,0
varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ²	3,6	0,2	-1,3	-2,0	-0,9	1,1
Summa utgiftsförändringar³	171,2	37,3	-2,7	-64,4	5,1	-8,2
Skatter, brutto ^{4, 5}	-45,1	-2,2	-16,8	27,0	5,3	0,2
Indirekta effekter av skatter ⁵	8,8	-4,4	-0,9	-1,9	0,1	0,0
Övriga inkomstreformer	1,4	-0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto³	-34,9	-6,8	-17,5	25,1	5,4	0,2
Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{3, 6}	-206,1	-44,1	-14,8	89,5	0,3	8,4
Procent av BNP	-4,1	-0,8	-0,3	1,5	0,0	0,1

Anm.: Tidigare redovisade budgeteffekter av vissa åtgärder har reviderats (se vidare avsnitt 6.3).

¹ Avsnitt 6.3 innehåller en mer detaljerad genomgång av utvecklingen av de takbegränsade utgifterna. I tabell 6.4 redovisas budgeteffekterna per utgiftsområde.

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

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

⁴ Se tabell 5.2. Förändrad kommunal utdebitering ingår i tabell 5.2 men ska inte ingå i tabell 8.4 eftersom den visar budgeteffekter av tidigare riksdagsbeslut och förslag från regeringen.

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

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

Källa: Egna beräkningar.

Omfattningen av tillfälliga och permanenta finanspolitiska åtgärder

Under 2020 och 2021 gjordes tillfälliga finanspolitiska åtgärder i stor omfattning. Åtgärderna beslutades efter förslag från regeringen i de propositioner om ändringar i budgeten som lämnades dessa år eller efter initiativ från riksdagen och åtgärdernas budgeteffekter var i huvudsak begränsade till det innevarande året. Merparten av åtgärderna var inriktade på att hantera de direkta konsekvenserna av pandemin. Sammantaget uppgår budgeteffekterna av dessa åtgärder till ca 190 miljarder 2020 och ca 110 miljarder kronor 2021.

Även de åtgärder för 2021–2023 som föreslogs i budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m.), och som främst var inriktade på en ekonomisk återstart, var i huvudsak tillfälliga. Budgeteffekterna av åtgärderna uppgick till 108 miljarder kronor för 2021, men den planerade utfasningen eller minskningen i omfattning av åtgärderna medförde att budgeteffekterna minskade till 86 miljarder kronor 2022 och ytterligare till 53 miljarder kronor 2023. De åtgärder som då kvarstod var i huvudsak av permanent karaktär.

De tillfälliga åtgärderna under 2020 var en starkt bidragande orsak till att finanspolitiska åtgärder beräknas försvaga det finansiella sparandet i den offentliga sektorn med ca 206 miljarder kronor 2020 jämfört med 2019, vilket framgår av tabell 8.4. De tillfälliga åtgärderna under 2021 tillsammans med åtgärderna i budgetpropositionen för 2021 var i sin tur den huvudsakliga orsaken till den ytterligare försvagningen med ca 44 miljarder kronor 2021 jämfört med 2020.

Eftersom dessa åtgärder till stor del är tillfälliga och upphör eller minskar i omfattning 2022 medför det i sig en förstärkning av det finansiella sparandet 2022 jämfört med 2021. Samtidigt träder de åtgärder för 2022 i kraft som ingick i budgetpropositionen för 2022 och som uppgick till ca 74 miljarder kronor (prop. 2021/22:1). Det medför i sig en försvagning av det finansiella sparandet 2022 jämfört med 2021 och motverkar förstärkningen av att tillfälliga åtgärder från 2021 upphör eller minskar i omfattning. Åtgärderna i budgetpropositionen för 2022 var i huvudsak av permanent karaktär. Slutligen försvagas det finansiella sparandet 2022 jämfört med 2021 även av de i huvudsak tillfälliga åtgärder som beslutats och föreslagits efter riksdagens beslut om budgeten för 2022. Det är bl.a. åtgärder relaterade till pandemin och ökade medel till försvaret. Budgeteffekterna av dessa åtgärder redovisas i tabell 8.6.

Dessa förändringar bidrar sammantaget till den försvagning av det finansiella sparandet 2022 jämfört med 2021 på ca 15 miljarder kronor som den aktiva finanspolitiken totalt sett beräknas medföra enligt tabell 8.4. På samma sätt kan förstärkningen av det finansiella sparandet 2023 jämfört med 2022 på ca 89 miljarder kronor i tabell 8.4 till stor del hänföras till att tillfälliga åtgärder upphör eller minskar i omfattning. Det gäller både åtgärder i budgetpropositionen för 2021 och åtgärder som redovisas i tabell 8.6. I skrivelsen Riksrevisionens rapport om tillämpningen av det finanspolitiska ramverket 2021 (skr. 2021/22:141) finns en mer detaljerad redogörelse av tillfälliga åtgärder under pandemin.

Budgeteffekter av riksdagens och regeringens åtgärder sedan budgetpropositionen för 2022

Nedan följer en översiktlig redovisning av budgeteffekterna på de offentliga finanserna av nya finanspolitiska åtgärder i förhållande till budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 8.2).

Utgångspunkten för redovisningen är att beslutade, föreslagna och aviserade ökning och minskningar av anslag fullt ut motsvaras av en förändring av den faktiska förbrukningen av utgifter på anslagen. Nivån på den offentliga sektorns inkomster och

utgifter påverkas även av andra förändringar, som i detta sammanhang inte definieras som nya förslag. Exempel på sådana förändringar är variationer i volymer i rättighetsbaserade transfereringssystem eller förändrade makroekonomiska förutsättningar.

Budgeteffekter av den beslutade budgeten för 2022 jämfört med budgetpropositionen för 2022

Riksdagens budgetbeslut för 2022 baseras på ett gemensamt förslag från Moderaterna, Sverigedemokraterna och Kristdemokraterna (bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46). Jämfört med budgetpropositionen för 2022 medför riksdagens beslut om statens budget en mindre försvagning av den offentliga sektorns finansiella sparande 2022 och 2023 men en förstärkning 2024 (se tabell 8.5).

Tabell 8.5 Budgeteffekter av riksdagens beslut om statens budget för 2022, jämfört med budgetpropositionen för 2022

Budgeteffekt på den offentliga sektorns finansiella sparande. Miljarder kronor

	2022	2023	2024
Utgifter	-1,1	2,9	-1,3
Inkomster	-1,5	2,8	2,9
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-0,4	-0,1	4,2

Källa: Finansutskottets betänkande Statens budget 2022 – Rambeslutet (bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46).

Budgeteffekter av åtgärder sedan den beslutade budgeten för 2022

Sedan den beslutade budgeten för 2022 har riksdagen beslutat om åtgärder till följd av förslag från regeringen i propositionen Extra ändringsbudget för 2022 – Ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, medel för testning och smittspårning samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2021/22:86, bet. 2021/22:FiU16, rskr. 121/22:137–142), i propositionen Extra ändringsbudget för 2022 – Fler åtgärder på skatteområdet med anledning av coronaviruset (prop. 2021/22:89, bet. 2021/22:FiU16, rskr. 121/22:137–142), i propositionen Extra ändringsbudget för 2022 – Slopad karenstid för stöd vid korttidsarbete, förstärkt evenemangsstöd och andra åtgärder med anledning av coronaviruset samt kompensation till hushållen för höga elpriser (prop. 2021/22:113, bet. 2021/22:FiU44, rskr. 2021/22:169–173) samt i propositionen Extra ändringsbudget för 2022 – Åtgärder för att stärka rikets militära försvar och kompensation till hushållen för höga elpriser (prop. 2021/22:199, bet. 2021/22:FiU47, rskr. 2021/22:226–228).

Riksdagen har på eget initiativ beslutat om åtgärder i enlighet med förslag i betänkandet Ändringar i statens budget för 2022 – Ekonomiskt stöd och utrustning till Ukraina (bet. 2021/22:FiU40, rskr. 2021/22:174–175) samt i betänkandet Ändringar i statens budget för 2022 – Stöd till Ukraina med efterfrågad försvarsmateriel (bet. 2021/22:FiU46, rskr. 2021/22:204).

Vidare har regeringen lämnat förslag och aviseringar med ekonomiska konsekvenser i propositionen Vårändringsbudget för 2022. Av de förslagen i den propositionen ingår i tabell 8.6 de som avser nya diskretionära åtgärder och finansiering. Dessa medför höjda anslagsnivåer om ca 14,3 miljarder kronor. I tabellen ingår inte medel som föreslås tillföras regelstyrda anslag som påverkas av förändringar av volym och makroekonomiska förutsättningar (i första hand transfereringsanslag) utan att någon ny reform föreslås (se vidare tabell 8.16). Dessa medför höjda anslagsnivåer om ca 16,7 miljarder kronor.

I tabell 8.6 redovisas de samlade budgeteffekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande av beslut, förslag och aviseringar sedan den beslutade budgeten för 2022. Eftersom det rör sig om ändringar i statens budget för 2022 är merparten av

de ekonomiska konsekvenserna av förslagen begränsade till 2022. Som framgår av tabellen beräknas vissa av åtgärderna ha varaktiga konsekvenser som för 2023–2025 medför att det finansiella sparandet försvagas med mellan ca 14 och ca 18 miljarder kronor per år. Budgeteffekter redovisas även i förhållande till föregående år för att stödja analysen av finanspolitiken (se tabell 8.4).

Tabell 8.6 Sammanlagda budgeteffekter sedan den beslutade budgeten för 2022 av riksdagens beslut om ändringar i statens budget och regeringens förslag och aviseringar

Offentliga sektorns finansiella sparande. Miljarder kronor om inte annat anges

	2022	2023	2024	2025
Förändring av takbegränsade utgifter ¹	52,2	14,1	17,9	17,8
varav revidering av tidigare redovisade budgeteffekter ²	4,4	0,0	0,0	0,0
Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaper	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa utgiftsförändringar	52,2	14,1	17,9	17,8
Skatter, netto ³	-0,8	0,6	1,1	1,2
Övriga inkomstreformer	0,0	0,0	0,0	0,0
Summa inkomstförändringar, netto	-0,8	0,6	1,1	1,2
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-53,0	-13,4	-16,8	-16,6
Procent av BNP	-0,9	-0,2	-0,3	-0,3

¹ Se avsnitt 6.5 och tabell 6.16 för en mer detaljerad genomgång per utgiftsområde av de förslag som påverkar budgetens utgiftssida. I tabell 8.6 ingår inte de budgeteffekter i tabell 6.16 om sammanlagt 16,7 miljarder kronor 2022 som avser regelstyrda anslag och som följer av förändringar av volym och makroekonomiska förutsättningar.

² Se vidare avsnitt 6.3.

³ Effekterna på den offentliga sektorns finansiella sparande av föreslagna förändringar av skatteregler beskrivs närmare i tabell 5.1.

Källa: Egna beräkningar.

De sammanlagda budgeteffekterna sedan budgetpropositionen för 2022 av beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder framgår av tabell 8.7.

Tabell 8.7 Budgeteffekter av beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder jämfört med budgetpropositionen för 2022

Offentliga sektorns finansiella sparande. Miljarder kronor om inte annat anges

	2022	2023	2024	2025
Summa utgiftsförändringar	51,1	17,0	16,6	17,8
Summa inkomstförändringar	-2,3	3,4	4,0	1,2
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-53,4	-13,5	-12,6	-16,6

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

Källa: Egna beräkningar.

8.3 Statens finanser

I detta avsnitt (8.3) redovisas statens finanser enligt NR. Beräkningarna utgår från de prognoser på statens budgetsaldo som redovisas i avsnitt 7. Skillnaden mellan de båda redovisningarna består främst i att statens budgetsaldo visar statens lånebehov med omvänt tecken och därmed dess påverkan på statsskulden. Statens finansiella sparande visar förändringen av statens finansiella förmögenhet, exklusive effekten av värdeförändringar.

Från budgetsaldo till statens finansiella sparande

Av tabell 8.8 framgår de väsentliga skillnaderna mellan statens budgetsaldo enligt budget-redovisningen och det finansiella sparandet enligt NR. Det finansiella sparandet påverkas inte av försäljningar eller köp av finansiella tillgångar, t.ex. aktier,

eller ökad utlåning eftersom sådana transaktioner i sig inte förändrar den finansiella förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statskulden av sådana transaktioner.

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

Tabell 8.8 Statens budgetsaldo och finansiella sparande

Miljarder kronor. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Budgetsaldo	78	88	117	74	102
Till finansiellt sparande					
Periodisering av skatter	-28	-41	14	-1	-5
Räntor, periodisering, kursvinster/-förluster	-13	3	-4	-1	0
Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m. ¹	-4	-7	-5	-5	-5
Övriga finansiella transaktioner m.m.	-83	-80	-69	-7	0
<i>varav vidareutlåning till Riksbanken</i>	<i>-57</i>	<i>-61</i>	<i>-64</i>	<i>–</i>	<i>–</i>
Finansiellt sparande	-50	-37	52	60	92

Anm.: Beräkningarna baserade på publicerad statistik t.o.m. 2022-03-21, utfall i enlighet med publicerad statistik 2022-03-31.

¹ Inkl. justeringar avseende Riksbankens inlevererade överskott.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Staten redovisade ett betydande överskott 2021 enligt statsbudgetredovisningen, men ett kraftigt underskott i det finansiella sparandet. Förklaringen finns dels i periodiserade skatteintäkter, dels i posten Övriga finansiella transaktioner m.m. som minskar det finansiella sparandet i förhållande till budgetsaldot. Den enskilt största skillnaden beror på Riksbankens beslut om att egenfinansiera sin valutareserv, vilket innebär att Riksgäldskontoret kan amortera på de lån som upptagits för Riksbankens räkning. Även de avgifter som tillfallit Affärsverket svenska kraftnät och som skuldförts som förutbetalda avgifter samt är placerade på konto i Riksgälden förstärkte budgetsaldot, men detta exkluderas vid beräkningen av det finansiella sparandet. Försäljningar av aktier bidrog ytterligare till att förstärka saldot i förhållande till sparandet.

Riksbankens amortering av lån samt förväntad utveckling av Svenska kraftnäts behållning på konto i Riksgälden medför att de två redovisningarna skiljer sig åt även 2022 och 2023. Likaså innebär skatteperiodiseringar att budgetsaldot beräknas bli högre 2022 i förhållande till det finansiella sparandet.

År 2024 och 2025 är skillnaden mellan budgetredovisningen och NR mindre och beror i huvudsak på skillnader i skatteperiodiseringar samt försäljning av aktier.

Utvecklingen av statens finansiella sparande

Den snabba återhämtningen i de offentliga finanserna som kunde ses mellan 2020 och 2021 sker i huvudsak i staten. Underskottet i statens finanser mer än halverades mellan 2020 och 2021. Samtidigt som skatteinkomsterna växte kraftigt utvecklades utgifterna mer i linje med ett historiskt genomsnitt.

Statens finansiella sparande beräknas ytterligare förstärkas 2022. Till stor del beror det på utdelningar från de statliga bolagen avseende 2021. Det är framför allt engångshändelser som innebär att utdelningarna tillfälligt ökar 2022. I övrigt beräknas skatte-

inkomster och totala utgifter växa ungefär lika snabbt. Det finansiella sparandet beräknas successivt förstärkas fr.o.m. 2023, eftersom tillfälliga stöd upphör samtidigt som beräkningarna för kommande år endast inkluderar den finanspolitik som aviserats eller beslutats fram t.o.m. propositionen Vårändringsbudget för 2022.

Tabell 8.9 Statens inkomster och utgifter

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Inkomster	1 393	1 467	1 499	1 530	1 576
Procent av BNP	25,9	25,6	25,2	24,9	24,8
Skatter och avgifter	1 207	1 253	1 308	1 346	1 385
Kapitalinkomster	29	55	29	24	26
Övriga inkomster	156	160	162	161	165
Utgifter	1 442	1 504	1 446	1 470	1 485
Procent av BNP	26,8	26,2	24,3	23,9	23,3
Utgifter exkl. räntor	1 427	1 484	1 428	1 451	1 465
Procent av BNP	26,5	25,8	24,0	23,6	23,0
Ränteutgifter ¹	15	20	18	19	20
Finansiellt sparande	-50	-37	52	60	92
Procent av BNP	-0,9	-0,6	0,9	1,0	1,4

Anm.: Beräkningarna baserade på publicerad statistik t.o.m. 2022-03-21, utfall i enlighet med publicerad statistik 2022-03-31.

¹ Inkl. utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.4 Ålderspensionssystemets finanser

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet väntas visa ett mindre överskott 2022 som motsvarar 0,2 procent av BNP. Från och med 2023 väntas ålderspensionssystemet uppvisa ett fortsatt överskott motsvarande i genomsnitt 0,3 procent av BNP (se tabell 8.10).

I ålderspensionssystemet förväntas ett avgiftsunderskott under hela prognosperioden, dvs. avgiftsinkomsterna väntas vara lägre än pensionsutbetalningarna. Avgiftsunderskottet förväntas minska något fr.o.m. 2023, men ändå bestå under hela perioden. Direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar i form av ränteintäkter och utdelningar bedöms vara högre än avgiftsunderskottet, vilket medför att det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet ökar successivt under prognosperioden.

Tabell 8.10 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Avgifter	311	324	337	347	361
Pensioner	332	344	354	366	377
Avgiftsunderskott	-20	-21	-18	-18	-16
Räntor, utdelningar	32	39	41	43	45
Förvaltningsutgifter m.m.	-5	-5	-5	-6	-6
Finansiellt sparande	7	13	18	19	23
Procent av BNP	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4

Anm. Beräkningarna är baserade på publicerad statistik t.o.m. 2022-03-21, utfall i enlighet med publicerad statistik 2022-03-31. Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utgifterna i ålderspensionssystemet väntas öka de närmaste åren till följd av att pensionärerna blir fler och att pensionerna i genomsnitt blir högre. År 2022–2025 förväntas pensionsutbetalningarna öka med i genomsnitt 3,2 procent per år. Avgiftsinkomsterna, som är starkt kopplade till lönesumman i ekonomin (summan av utbetalda löner inklusive företagarkomster), väntas öka i något snabbare takt, med i genomsnitt 3,7 procent per år. De avgiftsinkomster som finansierar systemet är ålderspensionsavgiften från arbetsgivare och egenföretagare samt den allmänna pensionsavgiften (se tabell 8.11).

Enligt överenskommelsen mellan partierna i Pensionsgruppen har förslag om justerade åldersgränser i socialförsäkringssystemen lämnats till riksdagen (prop. 2021/22:181). Förändringar avseende 2020 har beslutats och trätt i kraft (prop. 2018/19:133, bet. 2019/20: SfU5, rskr. 2019/20:10). Övriga förändringar föreslås träda i kraft 2023 respektive 2026. För 2023 medför de justerade åldersgränserna att den lägsta åldern för att ta ut allmän inkomstgrundad pension ändras till 63 år, att garantipensionsåldern och åldern för angränsande trygghetssystem ändras från 65 till 66 år och att åldern för arbetstagarens rätt att kvarstå i anställning enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd, den s.k. las-åldern, ändras från 68 till 69 år. De höjda åldersgränserna i skattesystemen beräknas öka avgiftsinkomsterna fr.o.m. 2023 med 2,5 miljarder kronor.

Tabell 8.11 Ålderspensionssystemets avgiftsinkomster

Miljarder kronor. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Allmän pensionsavgift	138	145	151	156	161
Ålderspensionsavgift, arbetsgivare	143	150	158	163	169
Ålderspensionsavgift, egenföretagare	3	3	3	3	3
Statlig ålderspensionsavgift	27	26	25	25	27
Avgiftsinkomster	311	324	337	347	361

Anm.: Beräkningarna är baserade på publicerad statistik t.o.m. 2022-03-21, utfall i enlighet med publicerad statistik 2022-03-31. Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Alla inkomstpensioner och tilläggspensioner som erhålls efter 65 års ålder är följsamhetsindexerade. Följsamhetsindexering innebär att inkomst- och tilläggs-pensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex eller ett balansindex, minus en förskottsrenta på 1,6 procent. I ett läge när pensionssystemets finanser är i balans bygger följsamhetsindexeringen på förändringen av inkomstindex. Om pensionssystemets skulder överstiger systemets tillgångar aktiveras balanseringen och indexeringen bygger i stället på ett balansindex. Balanseringen är ett sätt att säkerställa att pensionssystemets utgifter över tid inte överstiger dess inkomster. Balanstalet beräknas överstiga 1,0 under prognosperioden. Pensioner och pensionsrätter antas därmed indexeras med inkomstindex.

8.5 Kommunsektorns finanser

Kommunsektorns finanser regleras av balanskravet, som infördes 2000, och kravet på en god ekonomisk hushållning i kommunallagen (2017:725). Enligt balanskravet får kommuners och regioners resultat som huvudregel inte vara negativt. Balanskravet anger en miniminivå, men för att uppnå god ekonomisk hushållning behöver resultatet i regel vara högre (se avsnitt 4.4). Skillnaden mellan resultatet och det finansiella sparandet förklaras till största delen av att investeringar, men inte avskrivningar, ingår som utgifter i beräkningen av det finansiella sparandet. I resultatet ingår inte investeringar men däremot avskrivningar.

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

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

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

Resultat och finansiellt sparande 2022–2025

Kommunsektorn väntas redovisa ett fortsatt högt resultat 2022, vilket blir tredje året i rad med historiskt sett höga nivåer. Från och med 2023 och framåt beräknas resultatet och det finansiella sparandet återgå till historiskt sett mer normala nivåer.

Kommunsektorns inkomster väntas utvecklas positivt under perioden. År 2022 och 2023 drivs utvecklingen framför allt av ökade skatteinkomster, men också av att statsbidragen är fortsatt höga 2022 till följd av regeringens tillskott för att hantera konsekvenserna av spridningen av covid-19. Statsbidragen minskar efterföljande år till följd av att de pandemirelaterade stöden minskar och beräkningsantagandet om att enbart inkludera beslutade eller aviserade statsbidragsändringar.

Kommunsektorns utgifter ökar framför allt genom att konsumtionen väntas utvecklas fortsatt snabbt under 2022, för att åren därefter utvecklas långsammare.

Sammantaget bedöms kommunsektorns utgifter 2022 öka något mer än intäkterna, vilket innebär ett något lägre finansiellt sparande än 2021, då sparandet var rekordhögt. Även 2023 väntas utgifterna öka snabbare än intäkterna vilket medför en lägre nivå på det finansiella sparandet och på resultatet (se tabell 8.12). För 2024 och 2025 antas i prognosen för resultatet att kommunsektorn upprätthåller en god ekonomisk hushållning.

Tabell 8.12 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Totala inkomster	1 300	1 344	1 357	1 393	1 422
Utveckling i procent	6,3	3,3	1,0	2,6	2,1
Skatter	804	838	876	906	938
Kommunal fastighetsavgift	21	22	23	24	24
Statsbidrag exkl. kompensation för mervärdesskatt ¹	289	286	250	244	231
<i>varav generella bidrag</i>	<i>149</i>	<i>152</i>	<i>140</i>	<i>144</i>	<i>140</i>
<i>varav riktade bidrag</i>	<i>141</i>	<i>134</i>	<i>110</i>	<i>100</i>	<i>92</i>
Kapitalinkomster	9	10	13	15	18
Övriga inkomster ¹	177	188	196	203	210
<i>varav kompensation för mervärdesskatt</i>	<i>77</i>	<i>82</i>	<i>86</i>	<i>87</i>	<i>89</i>
Totala utgifter	1 270	1 350	1 387	1 420	1 450
Utveckling i procent	4,8	6,3	2,8	2,4	2,1
Konsumtion	1 044	1 103	1 136	1 162	1 183

	2021	2022	2023	2024	2025
Investeringar	125	136	142	145	148
Transfereringar	103	108	104	105	108
Övriga utgifter ²	-3	3	5	8	10
Finansiellt sparande	30	-6	-30	-28	-27
Procent av BNP	0,6	-0,1	-0,5	-0,5	-0,4
Resultat efter finansiella poster	69	39	18	21	21
Procent av skatter och generella statsbidrag	7,3	3,9	1,7	2,0	2,0

Anm.: Beräkningarna är baserade på publicerad statistik t.o.m. 2022-03-21, utfall i enlighet med publicerad statistik 2022-03-31. Beloppen är avrundade och stämmer därför inte alltid överens med summan.

¹ Kommunsektorns kompensation för mervärdesskatt är inkluderad i övriga inkomster men inte i statsbidragen.

² Inkl. nettköp av fastigheter. Eftersom försäljningen vanligtvis överstiger köp är denna nettopost negativ, vilket minskar de redovisade utgifterna med några miljarder kronor per år.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Kommunsektorns inkomster

Kommunsektorns inkomster består framför allt av inkomster från skatt på arbete och av statsbidrag. Under 2022 och 2023 bedöms lönesumman utvecklas starkt, vilket leder till en betydande ökning av de kommunala skatteintäkterna. Skatteintäkterna väntas utvecklas något snabbare 2022 och 2023 än de senaste tio årens genomsnitt för att därefter utvecklas något långsammare.

Vid förändringar av skattelagstiftningen som påverkar det kommunala skatteunderlaget neutraliseras i regel effekterna av förändringarna genom att nivån på de generella statsbidragen höjs eller sänks (s.k. skattereglering). I den nuvarande prognosen ökar kommunsektorns skatteinkomster fr.o.m. 2023 och framåt med 5,1 miljarder kronor årligen då reseavdraget omvandlas till en skattereduktion för arbetsresor. I enlighet med praxis avser regeringen att i budgetpropositionen för 2023 justera ned det generella statsbidraget till kommunsektorn med motsvarande belopp, för att förslaget ska bli offentligfinansiellt neutralt.

Kommuner och regioner får bidrag från staten i form av dels generella, dels riktade statsbidrag. De generella statsbidragen ökar med ca 3 miljarder kronor 2022 (se tabell 8.12), för att sedan minska 2023, vilket främst beror på att riksdagen har beslutat om större tillfälliga krisstöd till följd av pandemin i form av generella statsbidrag 2022 än 2023 och framåt.

De riktade statsbidragen som finansieras från ett flertal olika utgiftsområden minskar med 7 miljarder kronor 2022 och 24 miljarder kronor 2023. Minskningen beror främst på avvecklingen av de tillfälliga tillskotten till kommuner och regioner för insatser med anledning av pandemin inom vård, omsorg och andra kommunala verksamhetsområden. Sammantaget väntas de totala statsbidragen minska samtliga prognosår. Det beror på att de tillfälliga stöden med anledning av pandemin och lågkonjunkturen minskar och på beräkningsantagandet om att enbart inkludera nu beslutade eller aviserade statsbidragsändringar.

Kommunsektorns utgifter

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

Kommunal konsumtion

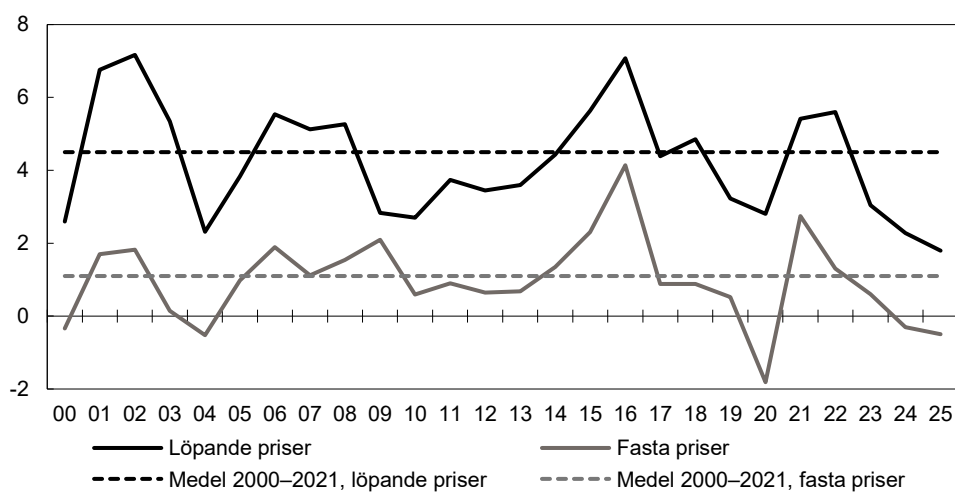
Den kommunala konsumtionen fördelas mellan ett antal verksamhetsområden. Störst andel av konsumtionsutgifterna går till hälso- och sjukvård. Därefter följer utgifter för utbildning och omsorg. År 2022 bedöms kommunsektorns konsumtionsutgifter öka i snabbare takt än den genomsnittliga utvecklingen sedan 2000 (se diagram 8.2).

Konsumtionsutvecklingen understöds av en relativt stark utveckling av kommunsektorns skatteintäkter samt de tillskott som regeringen i denna och tidigare propositioner har aviserat till kommunsektorn. År 2023–2025 väntas konsumtionen utvecklas långsammare än den genomsnittliga utvecklingen.

Diagram 8.2 Kommunala konsumtionsutgifter

Utfall 2000–2021, prognos 2022–2025

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

I kommunsektorns finansiella sparande och resultat ingår konsumtionsutgifterna i löpande priser. Prisutvecklingen har därmed stor betydelse för hur kommunal konsumtion utvecklas. Prisutvecklingen styrs i sin tur främst av löneutvecklingen i sektorn. För perioden 2022–2025 väntas lönekostnaden per arbetad timme i genomsnitt öka med 2,9 procent per år.

Utgifter för transfereringar, räntor och investeringar

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

Kommunsektorns skulder antas fortsätta öka medan räntorna antas vara fortsatt låga 2022 för att därefter börja höjas. Det leder till den sammantagna bedömningen att sektorns ränteutgifter ökar i relativt långsam takt 2022 och i något snabbare takt 2023 och framåt.

Kommunsektorns utgifter för investeringar har ökat kraftigt det senaste decenniet. Många kommuner har en växande befolkning och är i behov av nya lokaler för skol- och förskoleverksamhet. Samtidigt har antalet äldre ökat, vilket har ökat behoven inom sjukvården och äldreomsorgen. Äldre byggnader och infrastruktur behöver dessutom renoveras eller bytas ut. Utöver ökade behov har det låga ränteläget tillsammans med sektorns goda ekonomiska resultat de senaste åren ökat benägenheten att investera. Investeringarna sjönk 2020 och ökade bara svagt 2021, men låg ändå på höga nivåer ur ett historiskt perspektiv. År 2021 uppgick sektorns

fasta bruttoinvesteringar till 125 miljarder kronor eller 2,3 procent av BNP, vilket är en ökning från nivån på 1,9 procent 2010. I prognosen antas de kommunala investeringsutgifterna ligga kvar på en hög nivå på omkring 2,4 procent av BNP.

Den höga investeringsnivån bidrar till att kommunsektorns skulder, där kommunerna står för den största andelen, bedöms öka då investeringarna till en viss del lånefinansieras. Investeringar som utförs av kommunala bolag, som enligt NR:s redovisning inte ingår i kommunsektorn, ökar till en viss del också kommunsektorns skuldsättning. Det sker genom att kommunsektorn tar upp lån som vidareutlånas till dessa bolag.

8.6 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Den offentliga sektorns nettoförmögenhet består av fasta produktionstillgångar och finansiella tillgångar, med avdrag för skulder. I detta avsnitt (8.6) redovisas den finansiella förmögenheten, medan de reala tillgångarna finns redovisade i bilaga 2.

Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet är positiv, detta eftersom ålderspensionssystemets tillgångar i AP-fonderna överstiger de negativa ställningsvärden som staten och kommunsektorn redovisar (se tabell 8.13). 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.

En kraftig ökning av de finansiella tillgångarna i ålderspensionssystemet 2021 medförde att den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet ökade med över 3 procent av BNP. Innevarande år väntas nettoförmögenheten fortsätta att öka men i långsammare takt än BNP-tillväxten, då framför allt tillgångarna i ålderspensionssystemet beräknas öka långsammare. Från och med 2023 bidrar det beräknade överskottet i de offentliga finanserna i allt högre utsträckning till att den finansiella nettoförmögenheten ökar.

Tabell 8.13 Den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet

Procent av BNP. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Staten	-5,3	-3,2	-0,6	1,3	3,5
Ålderspensionssystemet	37,8	35,6	35,0	34,7	33,9
Kommunsektorn	-1,8	-2,1	-2,4	-2,8	-3,2
Offentlig sektor	30,7	30,4	32,0	33,2	34,2
Förändring	3,5	-0,4	1,7	1,2	1,0
<i>varav bidrag till förändringen</i>					
<i>varav finansiellt sparande</i>	-0,2	-0,5	0,7	0,8	1,4
<i>varav värdeförändringar m.m.</i>	5,7	2,1	2,0	1,4	0,8
<i>varav nominell BNP-förändring</i>	-2,0	-1,9	-1,0	-1,1	-1,2

Anm.: Beräkningarna baserade på publicerad statistik t.o.m. 2022-03-21, utfall i enlighet med publicerad statistik 2022-03-31.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

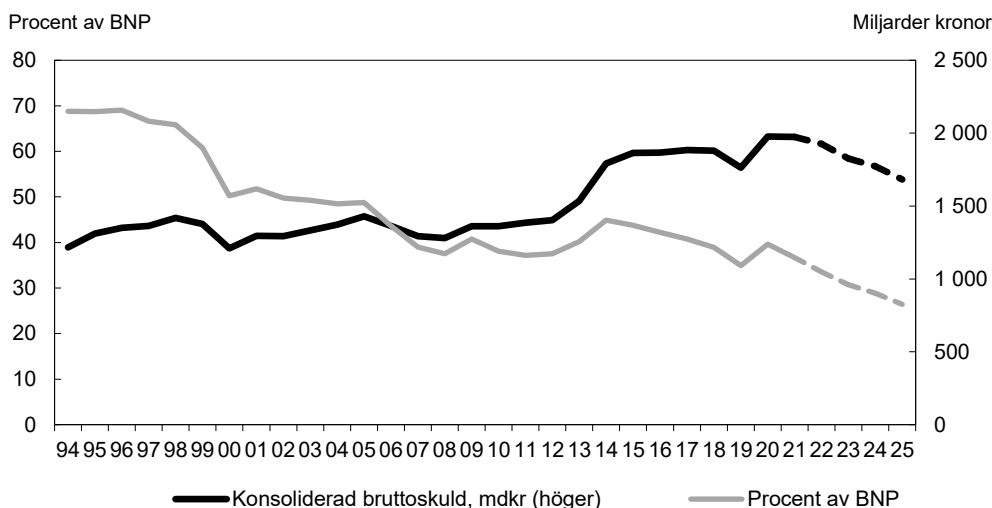
Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden, definieras av EU-regler och är det skuldbegrepp som används vid bedömningen av medlemsstaternas offentliga finanser inom ramen för Stabilitets- och tillväxtpakten.

För Sverige innebär definitionen att skulden består av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns samt ålderspensionssystemets 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 drygt 1 200 miljarder kronor, vilket motsvarade närmare 70 procent av BNP (se diagram 8.3). Sedan dess har det nominella värdet ökat med över 750 miljarder kronor, för att vid utgången av 2021 uppgå till ca 1 974 miljarder kronor. Skulden har emellertid minskat kraftigt som andel av BNP sedan 1994 och uppgick vid utgången av 2021 till 36,7 procent av BNP (skuldkvoten).

Diagram 8.3 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld

Utfall 1994–2021, prognos 2022–2025



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld beror dels på det finansiella sparandet (som kan fördelas på primärt sparande och ränteutgifter), dels på faktorer som inte påverkar det finansiella sparandet. De sistnämnda faktorerna rör periodiseringar och s.k. stock-flödesförändringar, som bl.a. utgörs av finansiella transaktioner. Exempel på stock-flödesfaktorer är köp och försäljning av tillgångar.

Den offentliga sektorns bruttoskuld minskade mellan 2020 och 2021 (se tabell 8.14) främst beroende på Riksbankens beslut att amortera av valutalån, vilket i sin tur innebär att Riksgäldskontorets årliga lånebehov minskar med drygt 1 procent av BNP 2021–2023. I kombination med den starkare tillväxten 2021, till stor del beroende av ytterligare vidtagna finanspolitiska åtgärder, föll bruttoskulden snabbt som andel av BNP. De högre avgifter som betalats in till Svenska kraftnät 2021 och som är bokförda som långfristiga förutbetalda avgifter samt placerade på konto i Riksgäldskontoret påverkar lånebehovet och minskar därmed statsskulden. I NR redovisas dock denna behållning på Riksgäldskontorets konto brutto som en skuld till bolaget och ingår i Maastrichtdefinitionen av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld.

Bruttoskulden beräknas fortsätta att minska även 2022 i huvudsak till följd av Riksbankens fortsatta amortering av valutalån. Tillsammans med BNP-tillväxten innebär detta att skuldkvoten fortsätter att snabbt minska i förhållande till 2021. Bruttoskulden för kommande år beräknas att kraftigt minska som andel av BNP. Detta följer av Riksbankens fortsatta amortering av valutalån, att tillfälliga åtgärder upphör fr.o.m. 2023, och att prognosen baseras på den finanspolitik som aviserats eller beslutats fram t.o.m. propositionen Vårändringsbudget för 2022.

Tabell 8.14 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen

Procent av BNP om annat inte anges. Utfall 2021, prognos 2022–2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Miljarder kronor	1 974	1 926	1 826	1 772	1 682
Procent av BNP	36,7	33,5	30,7	28,9	26,4
Förändring	-3,0	-3,1	-2,8	-1,9	-2,4
Bidrag till förändringen					
Primärt finansiellt sparande	0,0	0,2	-1,0	-1,2	-1,8
Ränteutgifter	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
Stock-flöde	-0,3	-1,4	-1,0	0,0	0,0
<i>varav periodisering av skatter</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,7</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>
<i>varav försäljning av aktier m.m.</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,1</i>
<i>varav övrigt</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,6</i>	<i>-1,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>
Nominell BNP-förändring	-2,9	-2,3	-1,1	-1,0	-1,0

Anm.: Beräkningarna är baserade på publicerad statistik t.o.m. 2022-03-21, utfall i enlighet med publicerad statistik 2022-03-31. Övrigt omfattar i huvudsak Riksbankens amorteringar av valutalån samt Riksgäldskontorets skulddispositioner.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.7 Finansiellt sparande enligt olika bedömare

I detta avsnitt (8.7) redovisas en jämförelse mellan de senaste prognoserna för det finansiella och strukturella sparandet gjorda av regeringen i denna proposition, Konjunkturinstitutet (KI), Ekonomistyrningsverket (ESV), Riksbanken och Europeiska kommissionen. Vid en jämförelse av de olika bedömningarna är det viktigt att beakta att de har gjorts vid olika tidpunkter och kan bygga på olika antaganden om den framtida politiken. Exempelvis gör KI prognoser på aktiv finanspolitik för åren efter budgetåret, vilket försvårar prognosjämförelser.

ESV har i beräkningarna beaktat de åtgärder som beslutats eller aviserats t.o.m.

14 mars. KI utgår endast från den beslutade budgeten för 2022 samt de åtgärder som rör överenskommelser om försvar samt pensioner. För kommande år räknar myndigheten med andra prognosantaganden om bl.a. aktiv finanspolitik.

Prognosjämförelse avseende det finansiella sparandet

Både ESV och KI räknar med en utveckling av den offentliga sektorns finansiella sparande som innevarande år är relativt överensstämmande med regeringens (se tabell 8.15). För kommande år räknar ESV med en något svagare utveckling av det finansiella sparandet. Framför allt rör avvikelser inkomster från skatt på kapital och konsumtion. KI:s prognosantagande om aktiv finanspolitik utöver vad som aviserats innebär att det finansiella sparandet belastas i större utsträckning och uppvisar en svagare utveckling än vad regeringen räknar med. Vidare har KI räknat med att fler personer på flykt från Ukraina väntas söka skydd i Sverige än vad regeringen räknat med i denna proposition.

Kommissionens bedömningar gjordes under ett tidigare skede och bygger på väsentligt annorlunda information än inhemska bedömningar, t.ex. har åtgärder som beslutats eller aviserats efter den beslutade budgeten för 2022 inte beaktats. Detta medför att en jämförelse inte är helt rättvisande.

Tabell 8.15 Bedömningar av finansiellt sparande

Procent av BNP

	2022	2023	2024	2025
Regeringen	-0,5	0,7	0,8	1,4
KI inkl. åtgärder	-0,4	-0,1	0,2	0,2
ESV	-0,4	0,2	0,5	1,0
Riksbanken	0,0	0,6	0,7	–
Europeiska kommissionen	0,3	0,9	–	–

Anm.: Publiceringsdatum är för regeringen 2022-04-19, Konjunkturinstitutet (KI) 2022-03-30, Ekonomistyrningsverket (ESV) 2022-03-25, Riksbanken 2022-02-10 och Europeiska kommissionen 2021-11-11.

Prognosjämförelse avseende det strukturella sparandet

I tabell 8.16 redovisas olika bedömares prognoser för den offentliga sektorns strukturella sparande. Prognoskillnaden mellan regeringens och ESV:s beräkningar av det strukturella sparandet är relativt lik den skillnad som kan ses vid jämförelsen av det finansiella sparandet. I båda fallen är det bedömningen av skatteinkomsterna som förklarar skillnaden mellan regeringens och ESV:s prognoser där regeringen tror på en starkare utveckling av de underliggande skattebaserna.

Den ytterligare aktiva finanspolitik och de ökade volymer i migrationen som KI räknar med slår relativt lika på det strukturella som på det finansiella sparandet. Följaktligen blir prognoskillnaden för det strukturella sparandet förhållandevis lik den som kan ses för det finansiella sparandet.

Gentemot kommissionen är skillnaderna än större än vad som kan ses för det finansiella sparandet. Detta kan bero dels på olika bedömningar av ekonomins potentiella BNP-nivå, dels på skillnader i beräkningsmetoder.

Tabell 8.16 Bedömningar av strukturellt sparande

Procent av potentiell BNP

	2022	2023	2024	2025
Regeringen	-0,4	0,5	0,9	1,5
KI inkl. åtgärder	-0,4	0,0	0,1	0,3
ESV	-0,4	0,0	0,6	1,0
Europeiska kommissionen	0,6	1,3	–	–

Anm.: Publiceringsdatum är för regeringen 2022-04-19, Konjunkturinstitutet (KI) 2022-03-30, Ekonomistyrningsverket (ESV) 2022-03-25 och Europeiska kommissionen 2021-11-11.

8.8 Uppföljning av offentliga sektorns finanser

Finansiellt sparande jämfört med den beslutade budgeten för 2022

Den offentliga sektorn redovisade 2021 ett underskott på ca 13 miljarder kronor eller 0,2 procent av BNP. Jämfört med beräkningarna i den beslutade budgeten för 2022 blev underskottet för 2021 betydligt lägre (se tabell 8.17). Förändringen förklaras av en oväntat stark ekonomisk återhämtning, vilket inneburit både högre skatteinkomster och lägre utgifter.

För 2022 har prognosen för det finansiella sparandet reviderats upp något. I stort sett samtliga skattebaser beräknas växa starkare än enligt den beslutade budgeten för 2022, vilket medför högre skatteinkomster till den offentliga sektorn. Bland övriga inkomster har också utdelningar från statliga bolag reviderats upp kraftigt. Samtidigt har utgifterna reviderats upp med anledning av åtgärder som beslutats efter propositioner med förslag till ändringar i statens budget för 2022 och efter initiativ

från riksdagen. Därutöver har utgifterna reviderats upp med anledning av förslag i propositionen Vårändringsbudget för 2022.

Prognosen för inkomster från skatter har även reviderats upp 2023 och 2024, vilket i sig förstärker den förväntade utvecklingen av de offentliga finanserna. Samtidigt innebär de åtgärder som beslutats och som föreslås och aviseras i samband med denna proposition att utgifterna också väntas bli högre. Det finansiella sparandet i offentlig sektor har sammantaget reviderats upp för 2023 och 2024.

År 2021 var det huvudsakligen statens inkomster och utgifter som svarade för den kraftiga prognosavvikelsen jämfört med bedömningen i den beslutade budgeten för 2022. Innevarande år beräknas statens finansiella sparande bli lägre än i den beslutade budgeten för 2022, medan sparandet i stort sett prognostiseras vara oförändrat kommande år. Kommunsektorns och ålderspensionssystemets finanser bedöms förstärka det finansiella sparandet samtliga prognosår i förhållande till den beslutade budgeten.

Tabell 8.17 Offentliga sektorns inkomster och utgifter. Aktuell prognos och förändringar jämfört med beslutad budget för 2022

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2021, prognos 2022–2024

	2021	2022	2023	2024
Finansiellt sparande i den beslutade budgeten för 2022	-98	-37	23	47
Procent av BNP	-1,8	-0,7	0,4	0,7
Förändringar				
Inkomster	47	81	88	94
Skatter	49	56	80	89
<i>varav skatter staten</i>	<i>40</i>	<i>37</i>	<i>42</i>	<i>43</i>
<i>varav skatter ålderspensionssystemet</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>9</i>	<i>11</i>
<i>varav skatter kommunsektorn</i>	<i>6</i>	<i>14</i>	<i>29</i>	<i>35</i>
Övriga inkomster	-2	25	8	6
Utgifter	-38	74	71	90
Kommunal konsumtion	5	15	36	35
Ålderspensioner	1	3	4	10
Ränteutgifter ¹	-3	2	1	2
Övriga primära utgifter	-40	54	29	42
Förändring av finansiellt sparande	85	7	17	4
Procent av BNP	1,6	0,1	0,3	0,1
Staten	82	-15	5	-3
Ålderspensionssystemet	0	4	8	3
Kommunsektorn	4	18	4	5
Finansiellt sparande i 2022 års ekonomiska vårproposition	-13	-30	40	51
Procent av BNP	-0,2	-0,5	0,7	0,8

¹ Inkl. utgifter för kapitalavkastning på pensionsskulden.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Konsoliderad bruttoskuld och den finansiella nettoförmögenheten jämfört med den beslutade budgeten för 2022

Utfallet för den finansiella nettoförmögenheten 2021 har reviderats upp kraftigt i förhållande till beräkningarna i den beslutade budgeten för 2022 (se tabell 8.18). Det är framför allt värdet på tillgångarna i ålderspensionssystemet som underskattades.

De högre tillgångarna i pensionssystemet 2021 påverkar också prognosen 2022–2024, vilket i huvudsak ligger bakom revideringarna dessa år i förhållande till den beslutade budgeten för 2022.

Tabell 8.18 Offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet. Aktuell prognos och förändringar jämfört med den beslutade budgeten för 2022

Miljarder kronor om annat inte anges. Utfall 2021, prognos 2022–2024

	2021	2022	2023	2024
Den beslutade budgeten för 2022				
Finansiell nettoförmögenhet	1 461	1 593	1 755	1 889
Procent av BNP	27,5	28,4	30,4	31,6
Konsoliderad bruttoskuld	2 007	1 986	1 900	1 852
Procent av BNP	37,8	35,4	32,9	31,1
Förändringar				
Finansiell nettoförmögenhet	194	150	148	153
Konsoliderad skuld	-33	-60	-74	-80
2022 års ekonomiska vårproposition				
Finansiell nettoförmögenhet	1 654	1 744	1 903	2 041
Procent av BNP	30,7	30,4	32,0	33,2
Konsoliderad bruttoskuld	1 974	1 926	1 826	1 772
Procent av BNP	36,7	33,5	30,7	28,9

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld har reviderats ned samtliga år. Det är framför allt lånebehovet i staten som blev mindre än beräknat. Även kommande år är det revideringar av statens lånebehov som innebär att bruttoskulden prognostiseras bli lägre än vid föregående beräkning.

Kommunsektorns finanser jämfört med den beslutade budgeten för 2022

Sedan den beslutade budgeten för 2022 har inkomsterna reviderats ned något 2021 och upp efterföljande år (se tabell 8.19). Nedrevideringen 2021 beror på att utfallet för statsbidragen blev lägre 2021 än i prognosen. Upprevideringen av inkomsterna fr.o.m. 2022 och framåt beror delvis på ökade statsbidrag. Även skatteintäkterna har reviderats upp, vilket främst beror på att lönesumman har utvecklats starkare än i föregående prognos.

Jämfört med den beslutade budgeten för 2022 har de kommunala utgifterna reviderats ned 2021, vilket bl.a. beror på att utfallet för investeringarna blev lägre än väntat. Investeringarna har därefter reviderats ned samtliga år på grund av utfallet 2021. För 2022–2025 har utgifterna reviderats upp, vilket beror på en uppreviderad konsumtion. Utgiftsrevideringarna är dock mindre än inkomstrevideringarna för 2022–2025 och 2021 har utgifterna reviderats ned mer än inkomsterna. Det finansiella sparandet har därför reviderats upp under hela prognosperioden. Även resultatet är uppreviderat för alla år utom 2023, då det reviderats ned.

Tabell 8.19 Kommunsektorns finanser. Förändringar jämfört med den beslutade budgeten för 2022

Miljarder kronor. Utfall 2021, prognos 2022–2024

	2021	2022	2023	2024
Totala inkomster	-1	35	40	43
Skatter	5	12	27	34
Statsbidrag, exkl. mervärdesskatt	-5	20	5	0

	2021	2022	2023	2024
Övriga inkomster	-1	3	8	9
Totala utgifter	-5	17	36	38
Konsumtion	5	15	36	35
Investeringar	-7	-5	-5	-3
Övriga utgifter	-3	7	4	6
Finansiellt sparande	4	18	4	5
Resultat	17	12	-3	1

Anm.: Beräkningarna är baserade på publicerad statistik t.o.m. 2022-03-21, utfall i enlighet med publicerad statistik 2022-03-31.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

8.9 Sveriges återhämtningsplan inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens

Europeiska faciliteten för återhämtning och resiliens

Vid Europeiska rådet i juli 2020 träffades en överenskommelse mellan Europeiska unionens stats- och regeringschefer om att inrätta en facilitet för återhämtning och resiliens (RRF). Den ska finansiera reformer och investeringar i syfte att stödja medlemsstaterna som påverkats negativt med anledning av covid-19. Överenskommelsen blev en del i överenskommelsen om unionens långtidsbudget. Faciliteten är en del av återhämtningsinstrumentet NextGenerationEU. Av återhämtningsinstrumentets totala omslutning 750 miljarder euro anslås 672,5 miljarder euro (lån och bidrag sammanräknade) till att finansiera RRF. Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens trädde i kraft den 19 februari 2021.

Syftet med RRF är att stödja medlemsstaterna i sina genomföranden av reformer och investeringar inom prioriterade områden; områden som har identifierats inom unionens ekonomisk-politiska samarbetsprocesser och som främjar medlemsstatens tillväxtpotential, sysselsättningsskapande förmåga och ekonomiska och sociala motståndskraft och som bidrar till den gröna och digitala omställningen. Faciliteten ska även bidra till att modernisera EU:s ekonomier och till att stärka en hållbar återhämtning i unionen i linje med unionens prioriteringar.

Sveriges återhämtningsplan

I maj 2021 beslutade regeringen om att ansöka om 33,3 miljarder kronor i bidrag från RRF. Det är hela den preliminära tilldelningen för Sverige. Det slutgiltiga beloppet fastställs i juni 2022. Ansökan lämnades in till kommissionen, som därefter inledde en granskning. Under kommissionens granskning har regeringen vid tre tillfällen fattat beslut om att ändra delar i planen, eftersom förutsättningarna för att genomföra den förändrats i och med riksdagens beslut om statens budget för 2022. Kommissionen lämnade den 29 mars 2022 ett positivt förslag till rådets genomförandebeslut för den svenska planen.

I budgetpropositionen för 2021 redovisades de medel som Sverige förväntas få från RRF som finansiering av åtgärder i propositionen. Planen består av 26 åtgärder fördelade på följande fem fokusområden:

- grön återhämtning
- utbildning och omställning
- bättre förutsättningar att möta den demografiska utmaningen och säkra integriteten i det finansiella systemet

- utbyggnad av bredband och digitalisering av offentlig förvaltning
- investeringar för tillväxt och bostadsbyggande.

Valet av områden har styrts av de krav som ställs i den förordning som reglerar RRF. Åtgärderna är hämtade från budgetpropositionerna för 2021 och 2022 samt ändringar i statens budget som lades fram under 2020.

9 Bedömning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

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

Sammanfattning

- Finanspolitiken bedöms vara långsiktigt hållbar. Försvagningen av det offentliga sparandet 2020–2022 är temporär och äventyrar inte finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.
- De offentliga finanserna påverkas i hög utsträckning av demografiska trender. Den demografiska utvecklingen gör att behovet av framför allt vård och omsorg ökar för närvarande. Det innebär att personalförsörjningen i delar av de kommunala verksamheterna kommer att vara en utmaning framöver.

9.1 Vad avses med att finanspolitiken är hållbar?

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

Analysen i detta avsnitt bygger på att finanspolitiken är oförändrad och bortser från att den i verkligheten ständigt anpassas för att klara kvantitativa mål och restriktioner som överskottsmalet och utgiftstaket. Om finanspolitiken i stället anpassas så att det finansiella sparandet i den offentliga sektorn är i linje med överskottsmalet är den offentliga sektorns finansiella ställning stabil som andel av BNP. Det innebär att ett offentligt sparande i linje med överskottsmalet i sig säkerställer att den offentliga bruttoskulden inte utvecklas på ett ohållbart sätt.

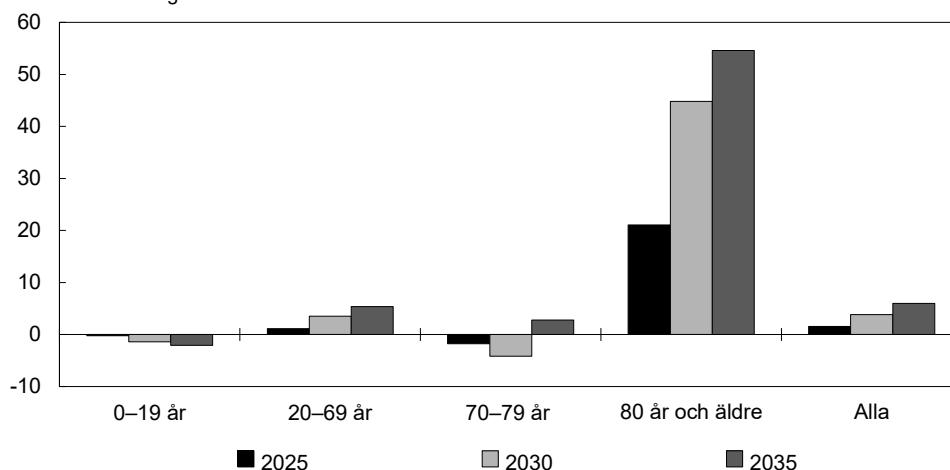
9.2 Långsiktiga utmaningar för finanspolitiken

Sveriges befolkning förväntas öka med ca 6 procent eller närmare 630 000 personer till 2035 enligt Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsframskrivning från april 2021, jämfört med befolkningens storlek i slutet av 2021 (se diagram 9.1). Befolkningen växer då från ca 10,5 miljoner personer i slutet av 2021 till ca 11,1 miljoner personer 2035. Ökningen utgörs till nästan lika delar av personer i yrkesverksam ålder (20–69 år) och personer som är 70 år och äldre, som ökar med ca 345 000 respektive ca 335 000 personer. Procentuellt sett ökar andelen personer som är 80 år och äldre betydligt mer än övriga grupper. Antalet barn och ungdomar (0–19 år) förväntas däremot minska med ca 50 000 personer till 2035.

SCB gör en mer omfattande analys av den framtida befolkningsutvecklingen vart tredje år, nu senast 2021. Mellanliggande år görs endast uppföljningar och mindre revideringar. Jämfört med framskrivningen från 2020 har befolkningstillväxten till 2035 reviderats ned med ca 220 000 personer i den senaste framskrivningen. Det beror på att både antaganden om fruktsamhet och invandring har reviderats ned. Det bör noteras att antaganden om invandring är från 2021 och därmed inte beaktar den senaste tidens utveckling i Ukraina.

Diagram 9.1 Befolkningsförändringar jämfört med 2021

Procentuell förändring



Källa: Statistiska centralbyrån.

9.3 Ett scenario för utvecklingen på lång sikt

Den framskrivning av de offentliga inkomsterna och utgifterna som presenteras här sträcker sig t.o.m. 2110 och tar sin utgångspunkt i SCB:s befolkningsframskrivning från april 2021.

För de skattefinansierade verksamheterna antas att standarden är oförändrad, uttryckt som resursinsats per brukare. Exempelvis beräknas en 90-åring i framtiden få lika många sjukvårds- och omsorgstimmar, och tillgång till lika stora lokalytor, övriga hjälpmedel m.m. som en 90-åring i dag. Ersättningsgraden, dvs. ersättningen per ersättningsberättigad, i alla transfereringssystem förutom pensionssystemet antas öka i takt med genomsnittsinkomsten. För pensionssystemet görs en särskild beräkning baserad på dess regler. Denna beräkning inkluderar effekten av de åldersgränsförändringar i pensions- och skattesystemen som föreslås i propositionen Justerade åldersgränser i pensionssystemet och i kringliggande system (prop. 2021/22:181). De föreslagna förändringarna kopplar åldersgränser i ålderspensionssystemet, skattesystemet och andra socialförsäkringssystem till en riktålder som ökar i takt med den förväntade medellivslängden vid 65 års ålder. Bortsett från dessa förändringar antas att dagens skatteregler är oförändrade.

I fokus för framskrivningen ligger det offentliga åtagandet i sin helhet och den offentliga sektorn (staten, regionerna och kommunerna samt ålderspensionssystemet) betraktas samlat. Osäkerheten i framskrivningen är stor och den ska inte ses som en prognos för den mest sannolika utvecklingen, utan som en konsekvensanalys som syftar till att beskriva effekten på de offentliga finanserna av de antaganden som görs.

Andelen sysselsatta i befolkningen i yrkesverksam ålder fortsätter att öka

Andelen sysselsatta i befolkningen i åldrarna 15–74 år har ökat stadigt under de senaste tio åren, bortsett från 2020. I framskrivningen antas arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet och medelarbetstid vara oförändrade för personer i olika åldrar och med olika bakgrund, med undantag för justeringar till följd av den ovan nämnda pensionsreformen och en trendmässigt minskande andel sjuka utanför arbetskraften. Den sistnämnda trenden ökar arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 55–64 år. Även andelen sysselsatta i åldrarna 60–69 år ökar på sikt till följd av reformen av pensionsystemet. Samtidigt ökar andelen äldre och andelen utlandsfödda i befolkningen i yrkesverksam ålder. Detta är två grupper som har lägre sysselsättningsgrad än genomsnittet. Sammantaget bedöms dock andelen sysselsatta i befolkningen i yrkesverksam ålder öka svagt på lång sikt.

Behovet av välfärdstjänster ökar när befolkningen växer och åldras

Utnyttjandet av den offentliga konsumtionen, dvs. vård, skola, omsorg m.m., varierar under livet. I början av livet används mycket resurser för förskola och annan utbildning. När en person blir ca 20 år sjunker vanligen de offentliga utgifterna, och mot slutet av livet ökar utgifterna för främst sjukvård och äldreomsorg snabbt. Fler äldre gör att behovet av omsorg om äldre och funktionshindrade beräknas öka med ca 14 procent mellan 2021 och 2030, och med ytterligare ca 7 procent mellan 2030 och 2035. Efterfrågan på tjänster som inte konsumeras individuellt, som rättsväsende, offentlig administration och försvar, antas öka i takt med totalbefolkningen och vara ca 6 procent högre 2035 än 2021. Om utbudet av välfärdstjänster ska upprätthållas på samma nivå som i dag innebär den demografiska utvecklingen att den skattefinansierade produktionen av dessa tjänster sammantaget behöver öka med ca 9 procent t.o.m. 2035, vilket är en ökning med drygt 0,5 procent per år i genomsnitt. Det kan jämföras med den genomsnittliga faktiska tillväxttakten 2000–2021, då produktionen i genomsnitt ökade med drygt 1 procent per år. Under denna period ökade således utbudet av välfärdstjänster betydligt snabbare än vad den demografiska utvecklingen motiverade.

När den offentliga sektorn växer behöver antalet sysselsatta öka. Om antalet anställda i offentlig sektor ska öka i takt med antalet personer som utnyttjar de skattefinansierade tjänsterna ökar personalbehovet med ca 8 000–10 000 per år t.o.m. 2035, vilket motsvarar en total ökning med ca 130 000 personer mellan 2021 och 2035. Personalbehovet är större i kommunsektorn än i staten, framför allt inom omsorgen om äldre och funktionshindrade, men även inom sjukvården.

Trots en fortsatt tillväxt utvecklas den offentliga sektorns sparande och skuld på ett hållbart sätt

Mellan 2025 och 2035 innebär de demografiska förändringarna att den offentliga konsumtionen minskar något som andel av BNP (se tabell 9.1). Även om utgifterna för omsorg om äldre och funktionshindrade samt för sjukvård ökar ungefär i takt med BNP, så ökar utgifterna för skola och barnomsorg något långsammare än BNP. Det primära finansiella sparandet förbättras något som andel av BNP under dessa år (se diagram 9.2), framför allt i staten som bär det övergripande finansieringsansvaret för välfärden. Efter 2025 minskar de primära utgifterna något till 2035, och är sedan mer eller mindre stabila som andel av BNP. Även de offentliga investeringsutgifterna minskar som andel av BNP mellan 2025 och 2035, och i något långsammare takt under åren därefter. En förklaring till det är att priset på offentliga investeringsvaror

bedöms öka långsammare än prisnivån generellt i ekonomin. De offentliga transfereringarna faller initialt från en relativt hög nivå 2021, och ökar på lång sikt något snabbare än BNP i löpande priser.

De viktigaste skatteunderlagen styrs i stor utsträckning av utvecklingen på arbetsmarknaden. De primära inkomsterna minskar något som andel av BNP mellan 2021 och 2025, och utvecklas därefter mer eller mindre i samma takt som BNP.

Tabell 9.1 Primära offentliga utgifter och inkomster vid oförändrat beteende

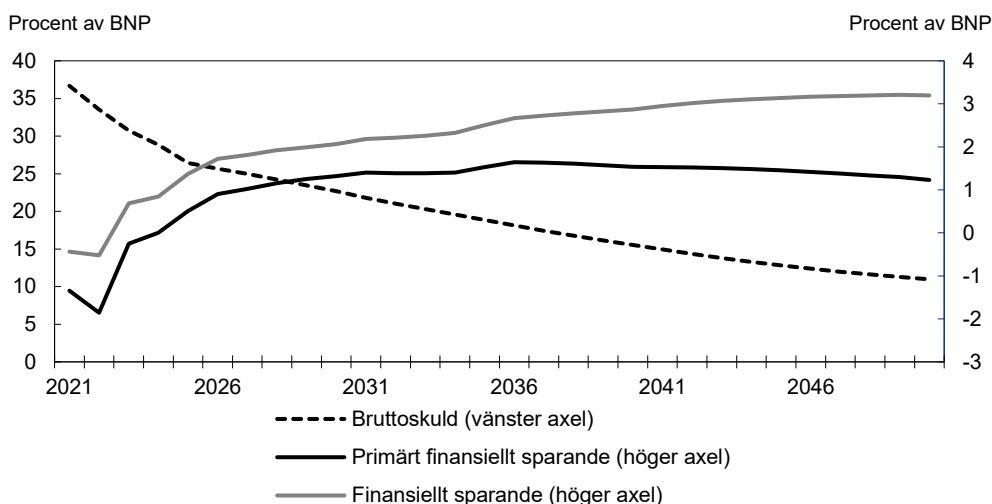
Procent av BNP. Utfall 2021, prognos 2025, framskrivning 2035 och 2060

	2021	2025	2035	2060
Primära utgifter	48,8	46,0	45,2	45,4
Offentlig konsumtion	26,2	24,8	24,6	24,4
Investeringar	4,7	5,0	4,5	4,2
Transfereringar	17,8	16,2	16,1	16,8
<i>varav till hushållen</i>	<i>13,4</i>	<i>12,5</i>	<i>12,4</i>	<i>13,0</i>
Primära inkomster	47,4	46,6	46,8	46,4

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Efter en inledande försämring förbättras det primära finansiella sparandet påtagligt till 2025, för att sedan fortsätta öka som andel av BNP till ca 2035 innan det sjunker något under åren därefter (se diagram 9.2). Den förbättring av det primära sparandet som sker kring 2035 beror på att riktåldern för åldersgränserna i pensions- och skattesystemet då bedöms öka med ett år. Det gör att fler personer är sysselsatta, samtidigt som utgifterna för ålderspensioner minskar.

Diagram 9.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande och den konsoliderade bruttoskulden



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Eftersom den offentliga sektorns finansiella ställning är positiv, dvs. de finansiella fordringarna är större än skulderna, är det finansiella sparandet större än det primära finansiella sparandet, och ligger något över dagens nivå på överskotts målet samtliga år fr.o.m. 2023. Den höga nivån på sparandet bidrar till att den konsoliderade bruttoskulden minskar från ca 37 procent av BNP 2021 till drygt 26 procent av BNP 2025, och till ca 23 procent av BNP 2030. Efter 2030 fortsätter skuldkvoten att minska under hela den redovisade tidsperioden.

För att sammanfatta hållbarhetsanalysen används två indikatorer, S1 och S2, som visar hur stor permanent förändring av det offentliga sparandet som krävs 2023 för att den

offentliga skulden ska utvecklas på ett önskvärt sätt. S1 är ett mått på hur stor förändring av finanspolitiken som behövs 2023 för att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) ska motsvara 60 procent av BNP 2035. Eftersom bruttoskulden motsvarade ca 37 procent av BNP i slutet av 2021 finns det en säkerhetsmarginal till denna skuldnivå, således är S1 negativ. S2 visar hur mycket det offentliga sparandet permanent måste förändras 2023 för att den offentliga nettoskulden ska stabiliseras som andel av BNP på mycket lång sikt.

S1 uppgår till -4,4 procent av BNP. Det relativt stora negativa S1-värdet visar att dagens omfattning av det offentliga åtagandet med stor sannolikhet kan upprätthållas t.o.m. 2035, utan att bruttoskulden överskrider stabilitets- och tillväxtpaktens gränsvärde. Om i stället den sparandejustering beräknas som krävs 2023 för att skuldkvoten 2035 ska motsvara 35 procent av BNP, dvs. en skuldkvot i linje med det s.k. skuldankaret, är indikatorvärdet -1,7.

Värdet av S2 är -1,2. Strikt tolkat betyder det att det finansiella sparandet kan försvagas permanent med 1,2 procent av BNP 2023 utan att nettoskulden blir instabil på mycket lång sikt. Finanspolitiken är därmed hållbar även enligt detta bedömningsätt.

Indikatorerna har förbättrats sedan föregående bedömning

I 2021 års ekonomiska vårproposition (prop. 2020/21:100) beräknades S1 till -3,1 och S2 till -0,2. Skälet till att S1-indikatorn förbättrats, dvs. nu har ett större negativt värde, är att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld under utgångsåret är lägre än enligt den tidigare framskrivningen.

Andra bedömningar av finanspolitikens hållbarhet

Både Konjunkturinstitutet och Europeiska kommissionen har publicerat bedömningar av den svenska finanspolitikens långsiktiga hållbarhet (se Hållbarhetsrapport 2022 för de offentliga finanserna, Konjunkturinstitutet, februari 2022, respektive Debt Sustainability Monitor 2020, European Economy, February 2021).

Konjunkturinstitutet bedömer att Sverige har starka offentliga finanser som är långsiktigt hållbara, trots att pandemin har inneburit en betydande belastning för de offentliga finanserna. Denna bedömning bygger på att befolkningen blir friskare med tiden och arbetar längre upp i åldrarna. Om så inte blir fallet bedöms de offentliga finanserna inte vara långsiktigt hållbara.

Europeiska kommissionen bedömer att risken för en ohållbar utveckling är låg både på kort och medellång sikt (fram t.o.m. 2034). På lång sikt bedömer kommissionen att risken är medelhög för en ohållbar utveckling. Sammanfattande hållbarhetsindikatorer redovisas i tabell 9.2.

Tabell 9.2 Hållbarhetsindikatorer för Sverige

Procent av BNP

	S1	S2
Regeringen	-4,4	-1,2
Konjunkturinstitutet (februari 2022)		0,8
Europeiska kommissionen (februari 2021)	-3,1	2,9

Källor: Konjunkturinstitutet, Europeiska kommissionen och egna beräkningar.

9.4 Finanspolitiken bedöms vara hållbar

Sammantaget bedöms finanspolitiken vara långsiktigt hållbar. I långsiktsscenarioet är S1 -4,4 procent och S2 -1,2 procent av BNP.

Försvagningen av det offentliga sparandet 2020–2022 är temporär och bedöms inte äventyra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet.

10 Sveriges nationella mål för att bidra till EU-målen på det sociala området till 2030

Sammanfattning

- Inom ramen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter har kvantitativa mål på EU-nivå fastställts inom tre områden: sysselsättning, utbildning och fattigdomsminskning eller social utestängning. Målen ska vara uppfyllda senast 2030.
- Regeringen redovisar nationella mål för sysselsättning, utbildning och fattigdomsminskning eller social utestängning. Målen ska redovisas till Europeiska kommissionen i det nationella reformprogram som överlämnas i slutet av april varje år.

10.1 EU-mål på det sociala området till 2030

Den 4 mars 2021 presenterade Europeiska kommissionen ett meddelande om en handlingsplan för genomförandet av pelaren för sociala rättigheter. I handlingsplanen föreslog kommissionen tre övergripande mål på EU-nivå som ska uppnås senast 2030 och som ska bidra till att vägleda nationell politik och nationella reformer. Stats- och regeringscheferna ställde sig bakom de övergripande målen vid det informella mötet i Porto i maj 2021, vilket sedan bekräftades av Europeiska rådet den 24–25 juni samma år. Målen är för områdena sysselsättning, utbildning och fattigdomsminskning eller social utestängning, och är i överensstämmelse med FN:s mål för hållbar utveckling. På EU-nivå har målet för sysselsättning formulerats som att minst 78 procent av befolkningen i åldrarna 20–64 år ska vara sysselsatta 2030. EU:s övergripande mål för utbildning är att minst 60 procent av alla vuxna ska delta i utbildning varje år och det övergripande målet för fattigdom eller social utestängning är att minska antalet personer som lever i risk för fattigdom eller social utestängning med minst 15 miljoner (i förhållande till 2019 års nivå) innan 2030.

Medlemsstaterna uppmanades att fastställa nationella mål inom samma områden med hänsyn till deras respektive utgångslägen och nationella förutsättningar och i enlighet med deras nationella beslutsprocesser. Målen ska redovisas till kommissionen i det nationella reformprogram som överlämnas i slutet av april varje år.

Sveriges nationella mål redovisas i denna proposition på motsvarande sätt som Sveriges mål inom Europa 2020-strategin redovisades i 2011 års ekonomiska vårproposition (prop. 2010/11:100). På uppmaning av kommissionen överlämnade flertalet medlemsstater preliminära nationella mål under hösten 2021. Sverige redovisade regeringens förslag till preliminära mål inom de tre områdena.

10.2 Sveriges nationella mål

Sveriges nationella mål ska vara ambitiösa, realistiska, konsistenta och förenliga med hållbar och inkluderande tillväxt samt sunda offentliga finanser. Det ska finnas en tydlig koppling till de övergripande europeiska målsättningarna. Det är viktigt att alla medlemsstater tar sitt ansvar för att bidra till att de övergripande målen uppnås men

de medlemsstater som ligger längre ifrån målnivåerna bör bidra mer. De nationella målen ska integrera ett jämställdhetsperspektiv.

Sysselsättning

Regeringens bedömning: Sveriges nationella mål för sysselsättning bör vara att minst 82 procent av befolkningen i åldrarna 20–64 år ska vara sysselsatta 2030. Sysselsättningsgapet mellan kvinnor och män ska minska väsentligt genom en ökning av kvinnors sysselsättningsgrad, särskilt i gruppen utrikes födda kvinnor.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens målsättning är att fler kvinnor och män ska komma i arbete. Regeringen anser att det finns utrymme för en ökad sysselsättning eftersom det råder arbetskraftsbrist i vissa sektorer samtidigt som det finns ledig arbetskraft. Pandemin har påskyndat strukturomvandlingen, vilket bidrar till att det ställs ännu högre krav på omställning i arbetskraften. De stora utmaningarna ligger i att höja utbildningsnivån bland lågutbildade, förhindra att långtidsarbetslösheten biter sig fast på en hög nivå samt höja arbetskraftsdeltagandet, särskilt bland utrikes födda kvinnor. Värdefull produktion och skatteintäkter går förlorade om arbetskraften inte tas i anspråk. Regeringen anser att det är nödvändigt att varaktigt öka arbetskraftsutbudet och sysselsättningen för att trygga välfärden.

Sysselsättningsgraden är hög i Sverige jämfört med i andra EU-länder. År 2021 uppgick sysselsättningsgraden för åldersgruppen 20–64 år till 80,7 procent, varav 78,0 procent för kvinnor och 83,3 procent för män, vilket är betydligt högre nivåer än genomsnittet i EU. Sysselsättningen minskade under inledningen av pandemin våren 2020 såväl i Sverige som i omvärlden, men har i Sverige kunnat upprätthållas på en förhållandevis hög nivå, bl.a. tack vare ekonomiska stöd till drabbade näringar. Därtill har nyanlända etablerat sig på arbetsmarknaden i allt snabbare takt under det senaste decenniet. Skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda respektive mellan könen är dock alltför stora. Dessutom har skillnaderna ökat under pandemin. Utrikes födda kvinnor har en betydligt lägre sysselsättningsgrad än befolkningen i genomsnitt.

Regeringen anser att Sveriges nationella mål för sysselsättning bör vara att minst 82 procent av befolkningen i åldrarna 20–64 år ska vara sysselsatta 2030. Sysselsättningsgapet mellan kvinnor och män ska minska väsentligt genom en ökning av kvinnors sysselsättningsgrad, särskilt i gruppen utrikes födda kvinnor.

Utbildning

Regeringens bedömning: Sveriges nationella mål för utbildning bör vara att minst 60 procent av alla vuxna ska delta i utbildning varje år. Av de deltagande bör minst 40 procent vara män och minst 40 procent kvinnor.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att utbildningspolitiken ska skapa goda förutsättningar för att ta till vara allas kompetens, möjliggöra för alla kvinnor och män att skaffa sig ny kompetens och möta arbetsmarknadens behov. Genom fortsatta investeringar i utbildning säkerställer regeringen kompetensförsörjningen i Sverige och ger människor möjlighet till utveckling och livslångt lärande, vilket stärker svensk välfärd och konkurrenskraft. Bland annat inför regeringen nu ett nytt omställningsstudiestöd för yrkesverksamma.

Regeringen anser att Sveriges nationella utbildningsmål bör vara att minst 60 procent av alla vuxna ska delta i utbildning varje år. Av de deltagande bör minst 40 procent vara män och minst 40 procent kvinnor. Utbildning innefattar här både formell och

informell utbildning. Formell utbildning avser organiserad utbildning inom ramen för det reguljära utbildningsväsendet. Informell utbildning avser såväl personalutbildning på arbetstid, arbetsmarknadsåtgärder och kortare kurser, seminarier och studiecirkel på fritiden. Regeringen anser att det är lämpligt att lägga det nationella målet på samma nivå som EU-målet.

Andelen vuxna som faktiskt deltar i utbildning i Sverige i dag är osäker. Osäkerheten beror på brister i tidigare statistiska mätningar (det saknas exempelvis tidsserier) och EU-målet om utbildning kommer fr.o.m. 2022 att mätas med en ny indikator utifrån arbetskraftsundersökningarna. Regeringen avser därför se över det nationella målet när konsekvenserna av den nya indikatorn har analyserats.

Fattigdom eller social utestängning

Regeringens bedömning: Sveriges nationella mål för minskad risk för fattigdom eller social utestängning bör vara att antalet kvinnor och män, flickor och pojkar som lever i risk för fattigdom eller social utestängning innan 2030 ska minska med minst 15 000 i förhållande till 2019 års nivå. Av dessa bör minst en tredjedel vara barn.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att social inkludering och minskad fattigdom är avgörande för människors välmående och självständighet. Inkluderande samhällen med starka och välfungerande nationella system för socialt skydd bidrar till ökad jämlikhet, jämställdhet och ekonomisk tillväxt och verkar stabiliserande i kristider, vilket är av godo för medborgare, medlemsstater samt EU:s sammanhållning och för den inre marknaden.

Under en längre tid har andelen som lever i risk för fattigdom eller social utestängning i Sverige legat relativt stabilt omkring 18 procent, mätt med EU:s indikator Risk för fattigdom eller social utestängning (eng. At risk of poverty or social exclusion [AROPE]). Det är en lägre andel än genomsnittet för EU som 2019 uppgick till ca 21 procent. Regeringen anser att Sveriges nationella mål bör vara att öka den sociala delaktigheten genom att antalet kvinnor och män, flickor och pojkar som lever i risk för fattigdom och social utestängning innan 2030 ska minska med minst 15 000 i förhållande till 2019 års nivå. Målet är formulerat med hänsyn till analyser och bedömningar av den förväntade befolkningsutvecklingen i Sverige fram till år 2030.

Mot bakgrund av den historiska utvecklingen av antalet personer i risk för fattigdom eller social utestängning och den förväntade befolkningsutvecklingen i Sverige fram till 2030 bedömer regeringen att den ovan angivna målsättningen är ambitiös men realistisk. Beräknat med 2019 års andel av befolkningen som lever i risk för fattigdom eller social utestängning och den prognostiserade befolkningen i Sverige 2030 baserad på EU:s befolkningsprognos från 2019, innebär målet att antalet personer i risk för fattigdom eller social utestängning skulle minska med 175 000 personer i förhållande till den prognostiserade nivån för 2030. Målsättningen innebär en minskning av andelen i risk för fattigdom och social utestängning från 18,4 procent år 2019 till 16,8 procent år 2030.

11 Ändrad fördelning av ändamål och verksamheter på utgiftsområden

I detta avsnitt lämnar regeringen förslag om vilka ändamål och verksamheter som bör flyttas mellan utgiftsområden fr.o.m. 2023. De föreslagna ändringarna genomförs först efter riksdagens ställningstagande vilket innebär att de inte ingår i de beräkningar för utgiftsområden som görs i denna proposition.

11.1 Laddinfrastruktur

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser laddinfrastruktur och som finansieras från anslaget 1:23 *Laddinfrastruktur* inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård flyttas till utgiftsområde 21 Energi.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen vill stärka förutsättningarna för att samlat kunna följa upp och redovisa frågor kopplade till laddinfrastruktur. Åtgärder som rör laddinfrastruktur hör till utgiftsområde 21 Energi eftersom de utgör energipolitiska verktyg.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser laddinfrastruktur och som finansieras från anslaget 1:23 *Laddinfrastruktur* inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård flyttas till utgiftsområde 21 Energi.

För 2023 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 21 Energi med 1 000 000 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård med motsvarande belopp.

11.2 Biogasstöd

Regeringens förslag: De ändamål och verksamheter som avser biogasstöd och som finansieras från anslaget 1:24 *Biogasstöd* inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård flyttas till utgiftsområde 21 Energi.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen vill stärka förutsättningarna för att samlat kunna följa upp och redovisa frågor kopplade till biogasstöd inom utgiftsområde 21 Energi.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att de ändamål och verksamheter som avser biogasstöd och som finansieras från anslaget 1:24 *Biogasstöd* inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård flyttas till utgiftsområde 21 Energi.

För 2023 beräknas förslaget öka utgiftsramen för utgiftsområde 21 Energi med 700 000 000 kronor och minska utgiftsramen för utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård med motsvarande belopp.