

7 Den offentliga sektorns finanser, statens budgetsaldo och statsskuld

Sammanfattning

- Den offentliga sektorn redovisade 2012 ett finansiellt sparande som uppgick till -25 miljarder kronor. Den utdragna lågkonjunkturen och reformer i budgetpropositionen för 2013 medför att den offentliga sektorns finanser försämras 2013 och 2014. Underskottet uppgår som mest till 59 miljarder kronor, eller 1,6 procent av BNP, 2013. När tillväxten åter tar fart stärks det finansiella sparandet och för 2017 beräknas ett överskott på 2,0 procent av BNP.
- Den offentliga sektorns finansiella ställning är stark. De finansiella tillgångarna överstiger skulderna med ca 20 procent av BNP. Den konsoliderade bruttoskulden uppgick 2012 till 38,2 procent av BNP, vilket med god marginal understiger referensvärdet inom EU på 60 procent av BNP.
- Den konsoliderade statsskulden beräknas uppgå till 1 262 miljarder kronor 2013, vilket är en ökning med 143 miljarder kronor jämfört med 2012. Ökningen förklaras huvudsakligen av Riksbankens upplåning genom Riksgäldskontoret för att förstärka valutareserven. Statsskulden minskar fram till 2017, både nominellt och som andel av BNP.
- Kommunsektorns finanser bedöms vara förhållandevis stabila under prognosperioden, trots ett fortsatt svagt konjunkturläge de närmaste åren. Resultatet beräknas uppgå till mellan 3 och 7 miljarder kronor 2013–2016. I slutet av prognosperioden beräknas resultatet uppgå till 14 miljarder kronor, vilket är i nivå med god ekonomisk hushållning.

I detta avsnitt redovisas den offentliga sektorns finanser enligt redovisningsprinciperna i nationalräkenskaperna (NR).⁵⁸ Vidare innehåller avsnittet en redovisning av utvecklingen för statens budgetsaldo och statsskulden enligt de principer som följer av budgetlagen (2011:203) och riksdagens beslut om budget.

Slutligen redovisas EU-kommissionens uppgifter på finansiellt sparande och bruttoskuld i EU-länderna samt i Japan och USA.

⁵⁸ Skatter och statsbidrag redovisas enligt den ordning som gällde innan den genomgripande revideringen av NR i maj 2010. Därmed överensstämmer redovisningen bättre med redovisningen i statens budget och den kommunala redovisningen. Det innebär dock att skatter och statsbidrag för delsektorerna (staten, ålderspensionssystemet och den kommunala sektorn) avviker från den nuvarande redovisningen i NR. Det finansiella sparandet för den offentliga sektorn och dess delsektorer påverkas emellertid inte av denna avvikelse. Redovisningen av inkomster och utgifter för den konsoliderade offentliga sektorn påverkas inte heller.

7.1 Effekterna på de offentliga finanserna av regeringens politik

Statens budget är det viktigaste medlet för regeringen att genomföra sin ekonomiska politik och för riksdagen att utöva sin finansmakt. Budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen är regeringens förslag till riksdagen om hur budgetpolitiken ska utformas. Regeringen kan förändra politikens inriktning genom att föreslå att medel allokteras till nya utgiftsändamål eller att den tidigare aviserade fördelningen till befintliga ändamål ändras. Förändringar i skattesystemet är också ett sätt att ändra politikens inriktning.

Detta avsnitt innehåller en översiktlig redovisning av effekterna på de offentliga finanserna av de åtgärder som regeringen förslår eller aviserar riksdagen. Inledningsvis redovisas effekterna av de aviseringar och förslag som tillkommit sedan budgetpropositionen för 2013, dvs. i denna proposition och i propositionen Vårändringsbudget för 2013 (prop. 2012/13:99). Vidare följer en redovisning av effekterna i förhållande till föregående år som även inkluderar effekterna av åtgärder som tidigare beslutats eller aviserats, dvs. samtliga förslag till och aviseringar av reformer och finansiering som regeringen lämnat till riksdagen och som riksdagen antingen beslutat eller godkänt beräkningarna för. I redovisningen förutsätts att anslagsförändringar motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

Åtgärder sedan budgetpropositionen för 2013

I tabell 7.1 redovisas hur effekten av aviseringar och förslag i denna proposition och i Vårändringsbudget för 2013 fördelar sig på utgifter och inkomster enligt NR. Av tabellen framgår att den offentliga sektorns finanser försvagas med 0,9 miljarder kronor 2013 och med 1,2 miljarder kronor 2014. Vidare framgår att samtliga föreslagna och aviserade reformer avser budgetens utgiftssida och de takbegränsade utgifterna.

Tabell 7.1 Nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2013–2017, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor. Förändring i förhållande till budgetpropositionen för 2013.

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|
| <i>Utgiftsförändringar</i> | | | | | |
| Förändring av takbegränsade utgifter ¹ | 0,9 | 1,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaperna | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Summa utgiftsförändringar | 0,9 | 1,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Inkomstförändringar</i> | | | | | |
| Skatter | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Övriga inkomstreformer | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Summa inkomstförändringar, netto | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Förändring finansiellt sparande offentlig sektor | -0,9 | -1,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

¹ Föreslagna anslagsförändringar 2013 beskrivs närmare i propositionen Vårändringsbudget för 2013 (prop. 2012/13:99). Medel som föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås ingår inte (främst transfereringsanslag). Inklusive medel till dessa anslag uppgår förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2013 till 5,7 miljarder kronor (se vidare tabell 9.7).

Källa: Egna beräkningar.

I redovisningen av effekten på det finansiella sparandet för 2013 i tabell 7.1 ingår endast den del av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2013 som avser reformer, 0,9 miljarder kronor. Totalt föreslår regeringen i propositionen högre anslagsnivåer om 5,7 miljarder kronor. Större delen av detta belopp, 4,7 miljarder kronor, avser effekterna av förslag där medel tillförs främst transfereringsanslag utan att någon ny reform föreslås. Dessa förslag är föranledda av förändringar i volymer eller makroekonomiska förutsättningar på befintliga anslag och ingår inte i tabell 7.1. När det gäller 2014 aviserar regeringen i denna proposition åtgärder som sammantaget uppgår till 1,2 miljarder kronor. En mer detaljerad genomgång av de förslag och aviseringar som påverkar budgetens utgiftssida finns i avsnitt 9.2.1 och avsnitt 9.2.2. Tabell 9.7 visar beräknade budgeteffekter av förslagen och aviseringarna per utgiftsområde och större anslagsförändringar under varje utgiftsområde.

Effekter av åtgärder i förhållande till föregående år

Förändringen av det finansiella sparandet mellan två år är ett grovt mått på den offentliga sektorns påverkan på efterfrågan i ekonomin. En del av den förändringen beror på den diskretionära finanspolitiken, dvs. effekten av regeringens reformer. Vid bedömningen av finanspolitikens inriktning är det viktigt att ta hänsyn till den samlade effekten av regeringens åtgärder, dvs. i vilken utsträckning både tidigare beslutade och nu föreslagna åtgärder sammantaget påverkar förändringen av det finansiella sparandet över tiden. Regeringens bedömning redovisas i avsnitt 4.1 och den diskretionära finanspolitiken framgår av tabell 4.1.

Underlaget till den diskretionära finanspolitiken i tabell 4.1 redovisas i tabell 7.2. Tabell 7.2 visar de samlade budgeteffekterna av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer, inklusive finansieringen av dessa, i förhållande till föregående år. På detta sätt redovisas på en övergripande nivå regeringens prioriteringar. De reformer som redovisas avser både utgifts- och inkomstsida på statens budget. När det gäller reformer på budgetens inkomstsida beskriver bruttoeffekten den statistiskt beräknade förändringen i intäkterna från den skatt som regeländringen avser. Bruttoeffekten beaktar således inte eventuella indirekta effekter som t.ex. regeländringens påverkan på andra skattebaser och på konsumentprisindex. Om t.ex. konsumentprisindex påverkas av en regeländring så uppkommer en indirekt effekt eftersom utgiftsnivån i olika offentliga transfereringssystem påverkas av förändringar i konsumentprisindex. Indirekta effekter av utgiftsreformer på budgetens inkomstsida ingår inte.

De åtgärder som regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2013 och som riksdagen fattat beslut om är den huvudsakliga orsaken till att de offentliga finanserna försvagas med ca 19,3 miljarder kronor 2013. Åren därefter förstärks de offentliga finanserna sammantaget, främst till följd av att vissa satsningar på utgiftssidan fasas ut.

Utgifterna i statens budget, justerade för att redovisningsmässigt överensstämmer med det finansiella sparandet, beräknas 2012 öka till följd av beslut om reformer. Effekten neutraliseras dock vid justeringen till NR:s redovisnings-

principer. Det beror bl.a. på att kapitaltillskott, som påverkar de takbegränsade utgifterna, inte påverkar det finansiella sparandet enligt NR.

Det är i första hand åtgärderna som föreslogs i budgetpropositionen för 2013 som medför att de takbegränsade utgifterna beräknas öka med 12,7 miljarder kronor 2013. Bland åtgärderna finns satsningar på infrastruktur, forskning och arbetsmarknadsåtgärder.

Tabell 7.2 Utgifts- och inkomstförändringar 2012–2017 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade åtgärder och finansieringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Utgiftsförändringar¹</i> | | | | | | |
| Förändring av takbegränsade utgifter ² | 3,5 | 12,7 | -1,9 | -7,5 | 1,8 | 0,2 |
| Justering för olika redovisningsprinciper i statens budget och nationalräkenskaper | -4,5 | -3,3 | -0,6 | 1,0 | 1,1 | 2,1 |
| varav lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ³ | -2,1 | -1,3 | -2,7 | 0,4 | 1,1 | 2,1 |
| varav kapitaltillskott till statliga bolag ⁴ | -1,0 | -1,5 | 2,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Summa utgiftsförändringar | -1,0 | 9,4 | -2,5 | -6,4 | 2,9 | 2,4 |
| <i>Inkomstförändringar¹</i> | | | | | | |
| Skatter, brutto ⁵ | -3,9 | -11,1 | 1,2 | 1,5 | 0,0 | 0,0 |
| Indirekta effekter av skatter | 0,1 | 1,1 | -0,6 | -0,4 | -0,1 | 0,0 |
| Övriga inkomstreformer | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Summa inkomstförändringar, netto | -3,8 | -10,0 | 0,5 | 1,1 | -0,1 | 0,0 |
| Utgifts- och inkomstförändringar, effekt på offentliga sektorns finansiella sparande^{1,6} | -2,8 | -19,3 | 3,1 | 7,5 | -3,0 | -2,4 |
| <i>procent av BNP</i> | <i>-0,1</i> | <i>-0,5</i> | <i>0,1</i> | <i>0,2</i> | <i>-0,1</i> | <i>-0,1</i> |

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

¹ För utgiftsreformer innebär minustecken anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning. För inkomstreformer innebär minustecken att skatteinkomsterna minskar. För den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer innebär minustecken att de offentliga finanserna försvagas jämfört med året innan.

² I tabell 6.4 redovisas förändringarna per utgiftsområde. Anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår inte. Förslag i ändringsbudget redovisas exklusive medel som föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås (främst transfereringsanslag).

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

⁴ Kapitaltillskott påverkar inte det finansiella sparandet. Posten avser kapitaltillskott på 1,0 miljarder kronor till Ersättningsmark AB 2012 och Sveriges medverkan i kapitalhöjning i Europeiska investeringsbanken om 2,5 miljarder kronor 2013.

⁵ Se avsnitt 5.1 och tabell 5.10. Förändrad kommunal utdebitering ingår i tabell 5.10 men ska inte ingå i tabell 7.2 eftersom den tabellen visar budgeteffekter av tidigare riksdagsbeslut och förslag från regeringen.

⁶ Exklusive indirekta effekter av utgiftsreformer på inkomstsida.

Källa: Egna beräkningar.

Avsnitt 6.1.1 innehåller en mer detaljerad genomgång av utvecklingen av de takbegränsade utgifterna. I tabell 6.4 redovisas förändringarna av de takbegränsade utgifterna per utgiftsområde. I tabell 7.2 ingår inte anslagsförändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för staten och anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m.. Vidare ingår inte medel som i ändringsbudget föreslås tillföras anslag utan att någon ny reform föreslås (det gäller i första hand transfereringsanslag som är känsliga för förändringar i volym och makroekonomiska förutsättningar). Se tabell 9.7 för en fördelning av förslagen i propositionen Vårändringsbudget för 2013.

Budgetens inkomster beräknas minska med 3,8 miljarder kronor 2012 till följd av beslut, vilket i första hand förklaras av sänkningen av mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster. Förslaget om sänkt bolagsskatt i budgetpropositionen för 2013 är den främsta orsaken till att inkomsterna minskar till följd av beslut 2013. I tabell 5.10 särredovisas effekterna på de offentliga finanserna av de enskilda regeländringarna på skatteområdet.

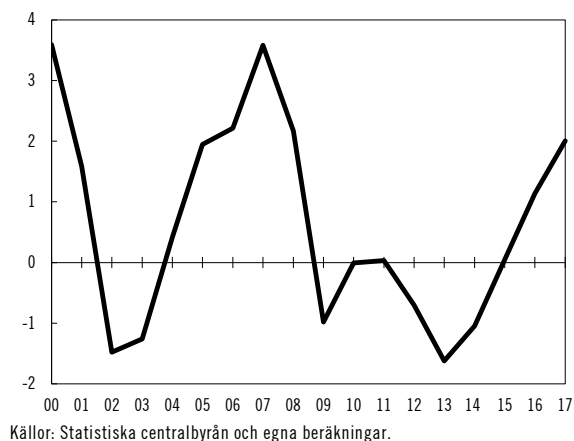
År 2014 och 2015 förstärks de offentliga finanserna. Det beror i första hand på att satsningar på utgiftssidan, främst på arbetsmarknadsområdet, fasas ut. År 2016 och 2017 försvagas de offentliga finanserna, bl.a. på grund av att de lånefinansierade infrastrukturinvesteringarna ökar i omfattning. Åren efter 2013 förändras inkomsterna relativt lite mellan åren till följd av beslut om reformer.

7.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Den svenska ekonomin drabbades av den finansiella och ekonomiska kris som inleddes hösten 2008 utan att det uppstod stora underskott i den offentliga sektorns finansiella sparande. Det goda utgångsläget, med ett överskott på 2,2 procent av BNP 2008, gjorde det möjligt att både låta de automatiska stabilisatorerna verka fullt ut och motverka den kraftiga konjunkturedgången med finanspolitiska stimulanser, utan att äventyra de offentliga finanserna.

Diagram 7.1 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2017

Procent av BNP. Utfall för 2000–2012, prognos för 2013–2017.



Den offentliga sektorn uppvisade 2009 ett underskott i det finansiella sparandet på 1 procent av BNP. Det är ett mindre underskott än vad den relativt begränsade konjunkturedgången i början av 2000-talet gav upphov till (se diagram 7.1).

Återhämtningen i ekonomin bidrog till förstärkningen av den offentliga sektorns finanser 2010 och 2011, med ett finansiellt sparande i stort sett i balans båda åren.

Det svaga konjunkturläget 2012 medförde att det finansiella sparandet återigen vändes till ett underskott, som uppgick till 0,7 procent av BNP. Den engångsvisa återbetalningen från AFA-försäkring till kommuner och landsting på ca 11 miljarder kronor mildrade dock försämringen av det finansiella sparandet. För 2013 medför den fortsatt svaga konjunkturen och reformerna, i budgetpropositionen för 2013, att underskottet ökar till 1,6 procent av BNP. Underskottet beräknas vara på i stort sett samma nivå som 2002 och 2003.

I takt med att konjunkturen förbättras stärks det finansiella sparandet och uppgår 2014 till -1,0 procent av BNP och i slutet av prognosperioden till 2,0 procent av BNP.

Förstärkningen av det finansiella sparandet, som andel av BNP, sker genom att utgifterna minskar i relation till BNP (se tabell 7.3).

Tabell 7.3 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser 2012–2017

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Inkomster | 1 764 | 1 798 | 1 853 | 1 937 | 2 037 | 2 135 |
| <i>procent av BNP</i> | 49,6 | 49,4 | 49,2 | 49,0 | 48,8 | 48,8 |
| Skatter och avgifter | 1 564 | 1 606 | 1 662 | 1 740 | 1 831 | 1 922 |
| <i>procent av BNP</i> | 44,0 | 44,1 | 44,1 | 44,0 | 43,9 | 44,0 |
| Kapitalinkomster | 71 | 71 | 68 | 70 | 74 | 78 |
| Övriga inkomster | 129 | 121 | 124 | 127 | 131 | 134 |
| Utgifter | 1 789 | 1 857 | 1 893 | 1 935 | 1 989 | 2 047 |
| <i>procent av BNP</i> | 50,3 | 51,0 | 50,3 | 49,0 | 47,7 | 46,8 |
| Utgifter exkl. räntor | 1 757 | 1 819 | 1 855 | 1 898 | 1 952 | 2 009 |
| Räntor | 33 | 38 | 38 | 37 | 38 | 39 |
| Finansiellt sparande | -25 | -59 | -39 | 2 | 47 | 88 |
| <i>procent av BNP</i> | -0,7 | -1,6 | -1,0 | 0,0 | 1,1 | 2,0 |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Inkomsterna ökar i takt med BNP 2013–2017

Skatteintäkterna ökar 2013 marginellt som andel av BNP, trots de skattesänkningar som genomfördes 2013. Detta beror på att de viktigaste skattebaserna utvecklades starkare än BNP. Skattekvoten (skatteintäkterna som andel av BNP) beräknas vara i stort sett oförändrad kring 44 procent 2012–2017 (se tabell 7.4).

Tabell 7.4 Skatter och avgifter 2012–2017

Procent av BNP. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Hushållens direkta skatter | 15,4 | 15,7 | 15,7 | 15,7 | 15,7 | 15,8 |
| Företagens direkta skatter | 2,9 | 2,6 | 2,7 | 2,8 | 2,9 | 2,9 |
| Arbetsgivare o. egenföretagare avgifter | 12,1 | 12,2 | 12,2 | 12,1 | 12,0 | 12,0 |
| Mervärdesskatt | 9,3 | 9,4 | 9,4 | 9,4 | 9,4 | 9,4 |
| Fastighetsskatt och avgift | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,7 |
| Övriga indirekta skatter | 3,6 | 3,6 | 3,5 | 3,5 | 3,3 | 3,3 |
| Summa | 44,2 | 44,3 | 44,4 | 44,2 | 44,1 | 44,2 |
| Till offentlig sektor | 44,0 | 44,1 | 44,1 | 44,0 | 43,9 | 44,0 |
| Till EU | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

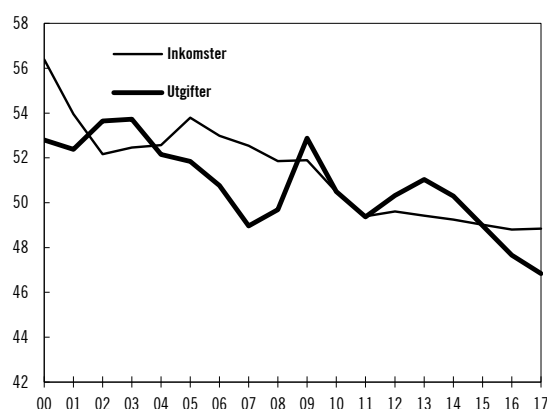
Utgifterna som andel av BNP ökar i början av prognosperioden

Utgiftskvoten, utgifterna i förhållande till BNP, uppgick 2012 till 50,3 procent. Jämfört med 2011 ökade utgiftskvoten med närmare 1 procentenhet. Den fortsatt svaga konjunkturen och de reformer som föreslogs i budgetpropositionen

för 2013 medför att utgiftskvoten beräknas fortsätta öka 2013.

Diagram 7.2 Inkomster och utgifter 2000–2017

Procent av BNP. Utfall för 2000–2012, prognos för 2013–2017.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Vid en normal ekonomisk tillväxt, utan tillkommande diskretionära finanspolitiska åtgärder, ökar skatteintäkterna ungefär i takt med BNP, samtidigt som utgifterna minskar som andel av BNP. Det beror bl.a. på att en del av utgifterna inte är indexerade och på att tillfälliga program faller bort. Den starkare tillväxten 2014–2017 i kombination med att arbetslösheten minskar från 2015, jämfört med 2013, medför att utgifterna i relation till BNP minskar relativt kraftigt (se diagram 7.2). Utgiftskvoten minskar med ca 1 procentenhet per år 2014–2017.

Ökningen av utgiftskvoten 2012 beror dels på att den offentliga konsumtionen och transfereringarna till hushållen utvecklades i starkare takt än BNP, dels på att inkomstpensionerna höjdes 2012, efter att ha minskat både 2010 och 2011. Även 2013 ökar dessa utgiftsslag som andel av BNP, vilket bidrar till att utgiftskvoten fortsätter öka. År 2014–2017 leder en återhållsam utveckling av den offentliga konsumtionen till att den minskar som andel av BNP. Även transfereringarna minskar som andel av BNP. De hälsorelaterade transfereringarna, som minskat under en följd av år, väntas fortsätta minska som andel av BNP. Den minskade statsskuden medför tillsammans med en successivt högre räntenivå att ränteutgifterna beräknas vara så gott som oförändrade som andel av BNP (se tabell 7.5).

Tabell 7.5 Den offentliga sektorns utgifter 2012–2017

Procent av BNP. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Konsumtion | 26,9 | 27,1 | 26,9 | 26,3 | 25,8 | 25,4 |
| Investeringar | 3,5 | 3,4 | 3,3 | 3,2 | 3,2 | 3,2 |
| Transfereringar till hushåll | 15,7 | 15,9 | 15,5 | 15,1 | 14,6 | 14,4 |
| Ålderspensioner | 8,5 | 8,7 | 8,5 | 8,4 | 8,3 | 8,2 |
| Hälsorelaterat | 2,9 | 2,8 | 2,7 | 2,6 | 2,4 | 2,4 |
| Arbetsmarknad | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 0,6 |
| Familjer och barn | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| Övrigt | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,5 |
| Övriga transfereringar och subventioner ¹ | 3,3 | 3,6 | 3,6 | 3,4 | 3,1 | 3,0 |
| Ränteutgifter | 0,9 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,9 |
| Summa utgifter | 50,3 | 51,0 | 50,3 | 49,0 | 47,7 | 46,8 |
| Exklusive räntor | 49,4 | 50,0 | 49,3 | 48,0 | 46,8 | 45,9 |

¹ Inklusive ofördelade utgifter.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

7.2.1 Staten

Statens finansiella sparande och budgetsaldo försämras mellan 2012 och 2013, för att därefter successivt förstärkas. Statsskulden ökar 2012–2014 och minskar under den resterande delen av prognosperioden.

Statens finansiella sparande

Statens inkomster utgörs i huvudsak av skatter och avgifter på arbete samt skatt på kapital och konsumtion. Skatter och avgifter som andel av BNP minskade mellan 2011 och 2012. Vidare redovisas kalkylmässiga poster som inkomster enligt NR, t.ex. kapitalförslitning. Det låga ränteläget och den relativt låga statsskulden bidrog till att statens inkomster av räntor och utdelningar (kapitalinkomster) översteg ränteutgifterna.

Statens finansiella sparande uppvisade ett underskott på 23 miljarder kronor 2012, vilket är en minskning med 18 miljarder kronor jämfört med 2011.

För 2013 beräknas ett underskott i det finansiella sparandet i staten på 39 miljarder kronor eller 1,1 procent av BNP. Underskottet beräknas minska till 20 miljarder kronor 2014 eller 0,5 procent av BNP. En relativt kraftig minskning av utgifterna i relation till BNP under 2015–2017 leder till att det finansiella sparandet

är i balans 2015 och sedan förstärks fram till 2017. Det finansiella sparandet beräknas 2017 uppgå till 2,3 procent av BNP (se tabell 7.6).

Tabell 7.6 Statens inkomster och utgifter 2012–2017

Miljarder kronor, om annat ej anges. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Inkomster | 892 | 911 | 942 | 989 | 1040 | 1088 |
| <i>procent av BNP</i> | <i>25,1</i> | <i>25,0</i> | <i>25,0</i> | <i>25,0</i> | <i>24,9</i> | <i>24,9</i> |
| Skatter och avgifter | 785 | 800 | 832 | 876 | 925 | 971 |
| Kapitalinkomster | 36 | 39 | 36 | 37 | 37 | 36 |
| Övriga inkomster | 71 | 73 | 74 | 76 | 79 | 80 |
| Utgifter | 915 | 949 | 962 | 964 | 971 | 988 |
| <i>procent av BNP</i> | <i>25,7</i> | <i>26,1</i> | <i>25,6</i> | <i>24,4</i> | <i>23,3</i> | <i>22,6</i> |
| Utgifter exkl. räntor | 889 | 916 | 931 | 933 | 941 | 958 |
| <i>procent av BNP</i> | <i>24,8</i> | <i>24,4</i> | <i>23,5</i> | <i>22,5</i> | <i>21,8</i> | <i>21,1</i> |
| Ränteutgifter | 26 | 33 | 32 | 31 | 30 | 30 |
| Finansiellt sparande | -23 | -39 | -20 | 25 | 69 | 100 |
| <i>procent av BNP</i> | <i>-0,7</i> | <i>-1,1</i> | <i>-0,5</i> | <i>0,6</i> | <i>1,6</i> | <i>2,3</i> |

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Från statens finansiella sparande till budgetsaldo

Statens finansiella sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive effekten av värdeförändringar. Budgetsaldo visar statens lånebehov med omvänt tecken och därmed påverkan på statsskulden.

Det finansiella sparandet påverkas inte av försäljningar och köp av finansiella tillgångar, t.ex. aktier, eller ökad utlåning, eftersom sådana transaktioner inte förändrar den finansiella förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statsskulden av dessa transaktioner.

Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statens budget i flera avseenden från redovisningen i NR. Budgetsaldo redovisas kassamässigt, medan NR tillämpar en periodiserad redovisning.⁵⁹ Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatteintäkter och ränteutgifter.

⁵⁹ Den kassamässiga redovisningen innebär att transaktionerna (skatter och räntor) redovisas när betalningen sker. I NR periodiseras transaktionerna till den tidpunkt de avser. Det innebär t.ex. att skatter redovisas på inkomståret i NR, oavsett när betalningen sker.

Tabell 7.7 Statens finansiella sparande och budgetsaldo 2012–2017

Miljarder kronor. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------------------------------------|------------|-------------|------------|-----------|-----------|------------|
| Finansiellt sparande | -23 | -39 | -20 | 25 | 69 | 100 |
| <i>Till budgetsaldo</i> | | | | | | |
| Räntor, periodisering, kursvinster/förluster | -3 | 6 | 2 | 0 | -1 | 2 |
| Periodisering av skatter | 8 | -24 | -9 | 2 | 1 | 1 |
| Köp och försäljning av aktier, extra utdelningar m.m. | -1 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 |
| Övriga finansiella transaktioner m.m. | -6 | -108 | -4 | -2 | -4 | -4 |
| Budgetsaldo | -25 | -150 | -17 | 39 | 80 | 114 |

Källor: Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

År 2012 överensstämde det finansiella sparandet och budgetsaldot förhållandevis väl. För 2013 beräknas dock det finansiella sparandet vara betydligt starkare än budgetsaldot. Det beror på att Riksgäldskontorets upplåning på ca 100 miljarder kronor, för att finansiera utlåningen till Riksbanken för att förstärka valutareserven, endast belastar budgetsaldot. Upplåningen påverkar inte det finansiella sparandet eftersom staten får motsvarande fordran på Riksbanken.

De kassamässigt inbetalda skatterna beräknas bli 24 miljarder kronor lägre än de prognostiserade debiterade skatteintäkterna.

År 2014–2017 förstärks budgetsaldot, men inte det finansiella sparandet, av beräknings-tekniskt antagna försäljningar av statens aktieinnehav om 15 miljarder kronor per år (se tabell 7.7).

Statens budgetsaldo

Enligt budgetlagen (2011:203) ska statens budget omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. Ett budgetöverskott innebär ett motsvarande minskat lånebehov för staten och att statsskulden minskar. Det motsatta förhållandet gäller vid ett budgetunderskott. För att statens budgetsaldo ska överensstämma med statens lånebehov redovisas Riksgäldskontorets nettoutlåning och en kassamässig korrigeringspost på utgiftssidan av statens budget.

Statens budgetsaldo försämras 2013, men stärks på sikt

År 2012 visade statens budget ett underskott på 25 miljarder kronor. År 2013 och 2014 väntas budgetsaldot visa underskott på 150 miljarder kronor respektive 17 miljarder kronor. År 2013 förklaras två tredjedelar av underskottet av Riksbankens upplåning för förstärkning av valutareserven. Budgetsaldot förstärks gradvis under hela prognosperioden och 2017 beräknas överskottet uppgå till 114 miljarder kronor. I tabell 7.8 och diagram 7.3 redovisas utvecklingen av saldot.

Tabell 7.8 Statens budgetsaldo 2012–2017

Miljarder kronor. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------------------------------------------|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|
| Inkomster | 788 | 787 | 829 | 884 | 925 | 974 |
| Utgifter exkl. statsskuldsräntor¹ | 784 | 811 | 824 | 824 | 822 | 839 |
| Statsskuldsräntor m.m.² | 27 | 19 | 21 | 22 | 22 | 19 |
| Riksgäldskontorets nettoutlåning³ | 1 | 106 | 2 | -1 | 1 | 2 |
| <i>varav</i> | | | | | | |
| In-/utlåning från myndigheter (räntekonto) | 0 | -1 | -1 | -1 | -1 | -2 |
| Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta | -33 | -34 | -35 | -36 | -38 | -39 |
| Utbetalning av premiepensionsmedel | 33 | 35 | 35 | 37 | 38 | 39 |
| CSN, studielån | 5 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| Investeringslån till myndigheter | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Stabilitetsfonden | -5 | -4 | -4 | -5 | -5 | -6 |
| Kärnavfallsfonden | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Lån Riksbanken | 5 | 98 | 1 | -1 | 0 | 0 |
| Lån till andra länder | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nettoutlåning – infrastrukturinvesteringar ³ | 4 | 3 | 0 | 1 | 2 | 4 |
| Exportkreditnämnden | -6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Övrigt, netto | 3 | -1 | -1 | -2 | -2 | -2 |
| Kassamässig korrigeringspost⁴ | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Statens budgetsaldo | -25 | -150 | -17 | 39 | 80 | 114 |

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar inte alltid.

¹ Inklusive förändring av anslagsbehållningar.² Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.³ Avser infrastruktur-lån (netto) för Botniabanan AB och Trafikverket.⁴ Den kassamässiga korrigeringen avser främst förfall av lån som staten övertog från Venatius AB 2007.

Källor: Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

Jämn nivå på statsskuldsräntorna

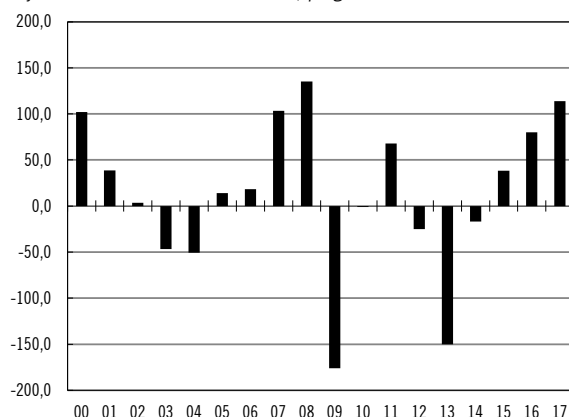
Utgifterna för statsskuldsräntorna varierar relativt lite från år till år under prognosperioden.

Avgörande för ränteutgifternas nivå är stats-skuldens storlek, inhemska och utländska räntenivåer samt den svenska kronans växelkurs. Den upplåningsteknik som Riksgäldskontoret väljer kan på kort sikt få betydande effekter på ränteutgifterna, främst genom att utgifterna omfördelas över tiden, t.ex. genom över- eller underkurser i samband med emissioner av statsobligationer.

År 2012 var utgifterna för statsskuldräntor ca 8 miljarder kronor högre jämfört med prognosen för 2013. Den höga nivån berodde främst på kursförluster vid byten av lån och valutakursförluster för skulden i utländsk valuta. År 2013 beräknas ränteutgifterna bli relativt låga till följd av låga marknadsräntor. Riksbankens lån på ca 100 miljarder kronor 2013 för förstärkning av valutaservan påverkar statens budgetsaldo negativt med motsvarande belopp. Däremot så får lånet ingen effekt på statens ränteutgifter eftersom Riksbanken kompenserar staten med kostnaderna för lånet.

Diagram 7.3 Statens budgetsaldo 2000–2017

Miljarder kronor. Utfall 2000–2012, prognos 2013–2017



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

År 2014 beräknas ränteutgifterna bli ca 2 miljarder kronor högre än 2013. Det beror bl.a. på att marknadsräntorna väntas vara fortsatt låga, vilket ger högre kursförluster i samband med att Riksgäldskontoret löser in lån i förtid. År 2015 kommer ränteutgifterna att öka ytterligare något till följd av att ett stort realobligationslån förfaller och en inflationskompensation om ungefär 7 miljarder kronor betalas ut. Bortsett från dessa tillfälliga effekter finns huvudsakligen två sinsemellan motverkande faktorer som påverkar ränteutgifterna mellan 2013 och 2017: låga, men stigande marknadsräntor och en minskande statsskuld.

Riksgäldskontorets nettoutlåning är tillfälligt hög
Riksgäldskontorets nettoutlåning är en post på budgetens utgiftssida som har stor betydelse för budgetsaldot. Nettoutlåningen innehåller såväl löpande statlig verksamhet – t.ex. studielånen – som tillfälliga poster, vilka oftast tillkommer med kort varsel och därför är svårprognostiserade. På grund av dessa engångseffekter varierar nettoutlåningen kraftigt från år till år.

De senaste åren har nettoutlåningen varit hög till följd av extraordinära insatser som gjorts med anledning av finanskrisen, som Riksbankens lån för att stärka valutaservan 2009 och lån till länder med finansiella problem. Riksgäldskontorets nettoutlåning väntas bli hög även 2013, då den beräknas till 106 miljarder kronor. Ökningen av nettoutlåningen 2013 beror framför allt på lån till Riksbanken för förstärkning av valutaservan.

I december 2012 meddelade Riksbanken att den avsåg att förstärka sin valutaservan med 100 miljarder kronor genom upplåning i Riksgäldskontoret. Riksgäldskontorets nettoutlåning påverkas av valutaeffekter på lånen till Riksbanken eftersom de är tecknade i euro och US-dollar. Lånen förfaller regelbundet till betalning och ersätts med nya lån, med bl.a. växelkurseffekter som följd. År 2013 påverkar lånen till Riksbanken nettoutlåningen med 98 miljarder kronor. År 2014 beräknas valutakursförluster uppstå om ca 1 miljard kronor, medan valutakursvinster uppstår 2015. Inget antagande om återbetalning av lånen görs i prognosen eftersom det är oklart när återbetalningen kommer att ske. När lånen återbetalas minskar nettoutlåningen i motsvarande grad, vilket leder till ett förbättrat budgetsaldo och en lägre statsskuld.

Riksdagen har efter förslag från regeringen beslutat om ett lån till Irland om högst 600 miljoner euro (prop. 2011/12:119, bet. 2011/12:FiU41, rskr. 2011/12:209). Detta lån antas i prognosen belasta nettoutlåningen 2012 och 2013 med ca 3 miljarder kronor per år. År 2009–2011 lånade Island 495 miljoner euro, motsvarande 4,6 miljarder kronor, från svenska staten. Island gjorde 2012 förtida återbetalningar av sitt lån på 290 miljoner euro (2,6 miljarder kronor). Den första ordinarie återbetalningen kommer att ske 2018.

En del av Riksgäldskontorets nettoutlåning utgörs av stabilitetsfondens medel. I regeringens

skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport om stabilitetsfonden anges att regeringen inte utesluter att det kan finnas skäl för att de medel som inflyter till stabilitetsfonden kan placeras på ett annat sätt än på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret (skr. 2011/12:71). Mot denna bakgrund ska en sakkunnig i Regeringskansliet få i uppdrag att lämna förslag avseende placeringsregler för stabilitetsfonden.

År 2014 beräknas nettoutlåningen bli ca 2 miljarder kronor, för att sedan variera mellan 2 till -1 miljard kronor 2015–2017.

Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter

År 2012 beräknas engångseffekter ha påverkat budgetsaldot positivt med 8 miljarder kronor (se tabell 7.9). Exportkreditnämnden genomförde en engångsvis omplacering av medel från obligationer till konto på Riksgäldskontorets nettoutlåning, vilket förbättrade saldot med ca 6 miljarder kronor. Riksgäldskontorets upplåning till Riksbanken påverkade budgetsaldot negativt 2012 med ca 5 miljarder kronor. Sveaskog Holding AB genomförde en extrautdelning om ca 4 miljarder kronor under året, vilket förbättrade saldot. Ett kapitaltillskott till Ersättningsmark AB innebar vidare en minskning av saldot med 1 miljard kronor. Sammantaget beräknas summan av extraordinära utdelningar och kapitaltillskott förbättra budgetsaldot med 3 miljarder kronor 2012.

År 2013 beräknas engångseffekter påverka budgetsaldot negativt med 85 miljarder kronor. Riksgäldskontorets upplåning till Riksbanken påverkar budgetsaldot negativt med ca 98 miljarder kronor. Dessutom påverkar lånet till Irland saldot negativt med ca 3 miljarder kronor. I motsatt riktning verkar det beräkningstekniska antagandet om 15 miljarder kronor av försäljning av statligt aktieinnehav.

År 2014–2017 beräknas de årliga större engångseffekterna förbättra budgetsaldot med mellan 14 och 16 miljarder kronor. För dessa år görs, som tidigare nämnts, ett beräkningstekniskt antagande om försäljningar av aktier i statliga bolag. År 2013–2017 antas dessa försäljningsinkomster uppgå till 15 miljarder kronor per år. För år 2014–2017 görs inga antaganden om extrautdelningar eller kapitaltillskott.

Tabell 7.9 Statens budgetsaldo samt justering för större engångseffekter 2012–2017

Miljarder kronor. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------------------------------------------------|------------|-------------|------------|-----------|-----------|------------|
| Statens budgetsaldo | -25 | -150 | -17 | 38 | 80 | 114 |
| Större engångseffekter | -8 | 85 | -14 | -16 | -15 | -15 |
| Varav | | | | | | |
| Försäljning av statligt aktieinnehav | 0 | -15 | -15 | -15 | -15 | -15 |
| Extra utdelningar m.m. ¹ | -3 | -1 | | | | |
| Lån till Riksbanken ² | 5 | 98 | 1 | -1 | 0 | 0 |
| Exportkreditnämnden | -6 | | | | | |
| Återbetalning lån Swedavia | -1 | | | | | |
| Lån till andra länder | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Övrigt, netto | -2 | | | | | |
| Statens budgetsaldo justerat för större engångseffekter | -33 | -65 | -31 | 22 | 65 | 99 |

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

¹ Summan av extra utdelningar och kapitaltillskott.

² Avser Riksbankens lån i Riksgäldskontoret.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

7.2.2 Ålderspensionssystemet

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick 2012 till 8 miljarder kronor eller 0,2 procent av BNP (se tabell 7.10). Åren 2012–2017 är avgifterna lägre än pensionsutbetalningarna, vilket framför allt förklaras av att de stora årskullarna födda på 1940-talet går i pension. År 2012 är dock direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar tillräckligt stor för att täcka avgiftunderskottet. År 2013 väntas avgiftunderskottet öka med ca 14 miljarder kronor och bedöms då vara så stort att kapitalavkastningen inte räcker för att täcka underskottet, vilket innebär att det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet väntas bli negativt. Det finansiella sparandet bedöms även under återstoden av prognosperioden vara negativt.

Tabell 7.10 Ålderspensionssystemets inkomster och utgifter 2012–2017

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall 2012, prognos 2013–2017.

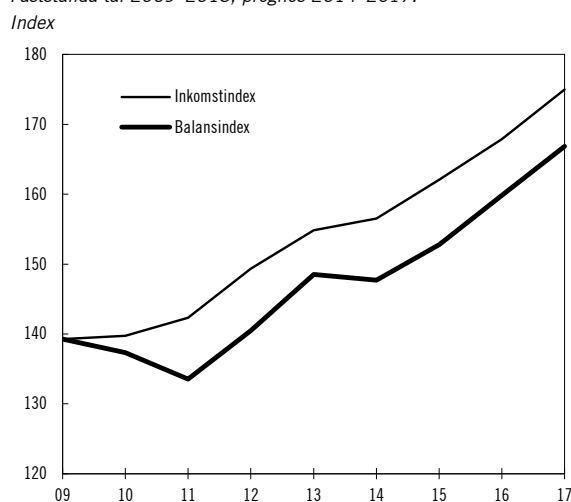
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Avgifter | 223 | 227 | 234 | 242 | 253 | 264 |
| Pensioner | 236 | 254 | 256 | 268 | 283 | 297 |
| Avgiftsoverskott | -13 | -27 | -22 | -26 | -29 | -32 |
| Räntor, utdelningar | 25 | 22 | 22 | 23 | 25 | 29 |
| Förvaltningsutgifter m.m. | -4 | -4 | -4 | -4 | -4 | -4 |
| Finansiellt sparande | 8 | -9 | -4 | -7 | -8 | -8 |
| <i>Procent av BNP</i> | 0,2 | -0,2 | -0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,2 |

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Alla inkomstpensioner och tilläggspensioner efter 65 års ålder är följksamhetsindexerade. I ett läge då pensionssystemets finanser är i balans bygger följksamhetsindexeringen på förändringen av inkomstindex. Om balansstalet understiger 1,0000, dvs. om pensionssystemets skulder överstiger systemets tillgångar, aktiveras balanseringen. Balanseringen är ett sätt att, genom en justering av indexeringen, säkerställa att pensionssystemets utgifter inte långsiktigt överstiger dess inkomster. Detta sker genom att pensionerna bestäms utifrån förändringen av ett balansindex i stället för ett inkomstindex.

Diagram 7.4 Utvecklingen av inkomstindex och balansindex 2009–2017

Fastställda tal 2009–2013, prognos 2014–2017.



Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Balansindexet beror på utvecklingen av inkomstindexet och balansstalets storlek. Balanseringen är aktiverad så länge balansindexet understiger inkomstindexets nivå.

Balanseringen förväntas vara aktiverad under hela prognosperioden (se diagram 7.4). Detta innebär att pensionerna stiger med mer än utvecklingen av inkomstindex om balansstalet överstiger 1,0000. Eftersom balansstalet för 2012 och 2013 överstiger 1,0000, ökar balansindex mer än inkomstindex under dessa år. Omvänt väntas en svagare ökning av balansindex 2014 och 2015. År 2016 väntas åter balansstalet överstiga 1,0000 (se tabell 7.11).

Tabell 7.11 Inkomstindex, balansstal och balansindex 2012–2017

Procentuell förändring om annat ej anges, fastställda tal 2012–2013, prognos 2014–2017.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Inkomstindex | 4,9 | 3,7 | 1,1 | 3,5 | 3,6 | 4,2 |
| Balansindex | 5,2 | 5,8 | -0,6 | 3,4 | 4,6 | 4,4 |
| Följksamhetsindexering ¹ | 3,5 | 4,1 | -2,1 | 1,8 | 3,0 | 2,7 |
| Balansstal² | 1,0024 | 1,0198 | 0,9837 | 0,9990 | 1,0102 | 1,0014 |

¹ Följksamhetsindexering innebär att inkomst- och tilläggspensionerna varje år räknas om med utvecklingen av inkomstindex (eller balansindex) minus normen 1,6 procent. Normen motsvarar det förskott som läggs till pensionen när den beviljas.² Balansstalet uttrycker inte procentuell förändring, utan anger systemets tillgångar i förhållande till dess skulder.

Källor: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

7.2.3 Kommuner och landsting

Det finansiella sparandet för kommuner och landsting, kommunsektorn, blev sammantaget -10 miljarder kronor 2012, vilket motsvarar -0,3 procent av BNP. Det var en förstärkning jämfört med 2011, då det finansiella sparandet uppgick till ca -13 miljarder kronor. Förbättringen jämfört med 2011 beror bl.a. på återbetalningen av försäkringspremier från AFA Försäkring på ungefär 11 miljarder kronor. Samtidigt ökade konsumtionen och investeringarna relativt kraftigt både 2011 och 2012 jämfört med 2009 och 2010. Det ekonomiska resultatet före extraordinära poster uppgick till 19 miljarder kronor 2012 (se tabell 7.12).

Det svaga konjunkturläget medför att det kommunala skatteunderlaget växte svagare 2012 jämfört med 2011. Till viss del vägdes detta upp av att kommuner och landsting sammantaget höjde medelutdebiteringen 2012.⁶⁰ Statsbidragen minskade något till följd av den slutliga

⁶⁰ Den kommunala medelutdebiteringen höjdes med 5 öre 2012, vilket ökade skatteintäkterna med ca 1 miljard kronor.

utfasningen av de tillfälliga statsbidragen.⁶¹ Detta kompenseras av återbetalningen från AFA Försäkring. Kommunsektorns intäkter ökade med 4,2 procent mellan 2011 och 2012.

Kommunsektorns konsumtion växte med 3,4 procent, motsvarande 23 miljarder kronor, i löpande priser 2012. Investeringarna växte starkt 2012, och ökade med drygt 5 miljarder kronor i löpande priser.

Tabell 7.12 Kommunsektorns finanser 2012–2017

Miljarder kronor om annat ej anges. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Totala intäkter | 837 | 859 | 882 | 910 | 948 | 987 |
| <i>procent av BNP</i> | 23,6 | 23,6 | 23,4 | 23,0 | 22,7 | 22,6 |
| Skatter | 562 | 585 | 601 | 627 | 658 | 691 |
| Kommunal fastighetsavgift | 16 | 16 | 16 | 16 | 17 | 17 |
| Statsbidrag exkl. mervärdesskatt | 132 | 138 | 141 | 140 | 141 | 142 |
| <i>skatter och bidrag som procent av BNP</i> | 19,9 | 20,3 | 20,1 | 19,8 | 19,5 | 19,4 |
| Övriga intäkter varav moms | 128 | 120 | 123 | 127 | 132 | 137 |
| | 50 | 51 | 52 | 53 | 55 | 56 |
| Totala kostnader | 847 | 871 | 897 | 925 | 961 | 991 |
| <i>procent av BNP</i> | 23,8 | 23,9 | 23,8 | 23,4 | 23,0 | 22,7 |
| Konsumtion | 697 | 722 | 742 | 766 | 796 | 822 |
| <i>Procentuell utveckling löpande priser</i> | 3,4 | 3,6 | 2,8 | 3,2 | 4,0 | 3,3 |
| Övriga kostnader | 151 | 149 | 155 | 160 | 164 | 169 |
| Finansiellt sparande | -10 | -12 | -15 | -15 | -13 | -4 |
| <i>procent av BNP</i> | -0,3 | -0,3 | -0,4 | -0,4 | -0,3 | -0,1 |
| Resultat före extra ordinära poster | 19 | 7 | 4 | 3 | 5 | 14 |

Anm.: Skatter och bidrag som andel av BNP inkluderar intäkter från den kommunala fastighetsavgiften. Faktisk utveckling av statsbidrag.
Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

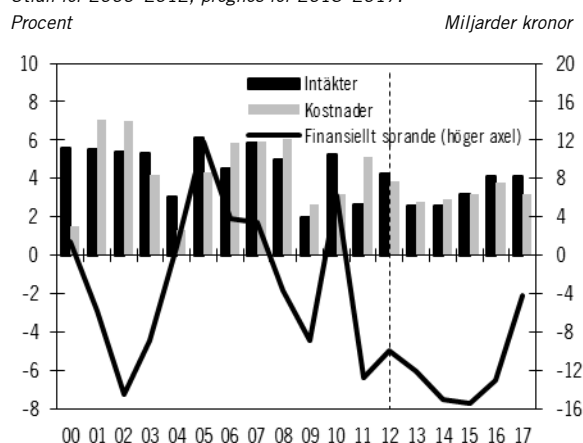
Även 2013 och 2014 väntas skatteunderlaget utvecklas förhållandevis svagt, vilket till viss del vägs upp av att kommuner och landsting sammantaget höjt medelutdebiteringen även för 2013.⁶² De totala intäkterna väntas öka med 2,6 procent respektive år medan kostnaderna

väntas öka i en högre takt. Det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet beräknas därför för dessa år försvagas jämfört med 2012.

I takt med att arbetsmarknaden successivt förbättras, stärks de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting fr.o.m. 2015. Detta bidrar till att sektorns totala intäkter sammantaget beräknas öka med ca 4,1 procent per år 2016 och 2017 (se diagram 7.5). Kostnaderna ökar något svagare och därmed förstärks det finansiella sparandet och det ekonomiska resultatet fr.o.m. 2016.

Diagram 7.5 Utvecklingen av kommunsektorns intäkter och kostnader samt finansiella sparande 2000–2017

Utfall för 2000–2012, prognos för 2013–2017.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

7.3 Den ekonomiska ställningen och skuldutvecklingen

Den ekonomiska ställningen

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet uppgick 2012 till 751 miljarder kronor, vilket motsvarade 21,1 procent av BNP. Enligt NR redovisas detta mått exklusive statens och större delen av den kommunala sektorns åtaganden för de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Skulderna för de fonderade avgiftsbestämda tjänstepensionerna ingår, i likhet med premiepensions-systemet, inte heller i den offentliga sektorn utan redovisas i försäkringssektorn.

Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet ligger i huvudsak i AP-fonderna, medan staten har en nettoskuld.

⁶¹ I samband med finanskrisen höjdes statsbidragen tillfälligt med sammantaget 20 miljarder kronor 2010 och 2011. Utöver de tillfälliga stöden höjde regeringen också statsbidragen till kommunsektorn permanent med 5 miljarder kronor årligen fr.o.m. 2011.

⁶² Den kommunala medelutdebiteringen har höjts med 13 öre 2013, vilket ökar skatteintäkterna med ca 2,4 miljarder kronor.

Diagram 7.6 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 1990–2017

Procent av BNP. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Sedan 2005 är den finansiella förmögenheten positiv, dvs. de finansiella tillgångarna överstiger skulderna (se diagram 7.6). Den offentliga sektorns kapitalinkomster i form av räntor och utdelningar överstiger också ränteutgifterna. Den finansiella förmögenheten ökade 2012 med motsvarande 3 procent av BNP, trots det negativa finansiella sparandet. Värdeförändringar m.m. gav ett positivt bidrag på 4 procentenheter till förändringen av förmögenheten. Ökningen av BNP reducerade förmögenheten som andel av BNP med 0,3 procentenheter (se tabell 7.13).

Tabell 7.13 Den offentliga sektorns finansiella förmögenhet 2012–2017

Procent av BNP. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Staten | -7,7 | -8,8 | -9,2 | -8,1 | -6,1 | -3,4 |
| Ålderspensions-systemet | 26,4 | 25,6 | 24,6 | 23,3 | 21,9 | 20,7 |
| Kommunsektorn | 2,4 | 2,0 | 1,5 | 1,0 | 0,7 | 0,5 |
| Offentlig sektor | 21,1 | 18,8 | 17,0 | 16,2 | 16,5 | 17,8 |
| Förändring | 3,0 | -2,3 | -1,8 | -0,8 | 0,3 | 1,3 |
| Bidrag till förändringen | | | | | | |
| Finansiellt sparande | -0,7 | -1,6 | -1,0 | 0,0 | 1,1 | 2,0 |
| Värdeförändringar m.m. | 4,0 | -0,2 | -0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Nominell BNP-förändring | -0,3 | -0,5 | -0,6 | -0,8 | -0,9 | -0,7 |

Anm.: Finansiella förmögenheten redovisas exklusive periodiseringsposterna i finansräkenskaper.

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Förmögenheten beräknas minska i förhållande till BNP 2013–2015. År 2013 och 2014 minskar förmögenheten även nominellt till följd av underskottet i det finansiella sparandet. Den

ökning av statsskulden som följer av Riksgäldskontorets upplåning till Riksbanken påverkar inte förmögenheten eftersom staten får en fordran på samma belopp som skuldökningen. För 2016 och 2017 är bidragen från det finansiella sparandet till förmögenheten som andel av BNP större än det negativa bidraget från att BNP ökar. År 2017 beräknas den finansiella förmögenheten uppgå till 779 miljarder kronor, motsvarande 17,8 procent av BNP.

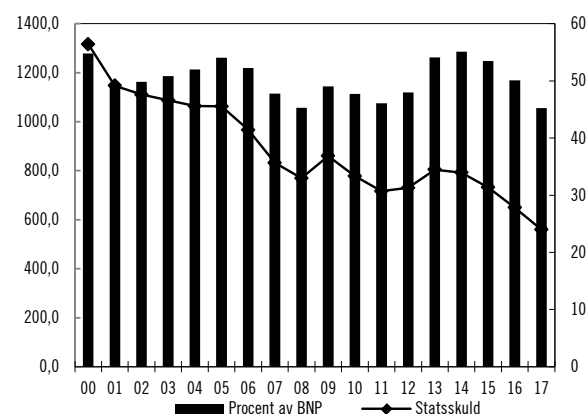
Mellan 2012 och 2017 beräknas den finansiella förmögenheten öka med 28 miljarder kronor, vilket i stort sett följer av det ackumulerade finansiella sparandet. I prognosen ingår inga andra värdeförändringar utöver de förutsedda valutakursförändringarnas effekt på statsskulden.

Skuldutvecklingen*Statsskulden minskar*

Den konsoliderade statsskulden beräknas uppgå till 1 262 miljarder kronor år 2013, vilket är en ökning med 143 miljarder kronor jämfört med 2012. Ökningen är främst en effekt av Riksbankens upplåning för förstärkningen av valutareserven. Rensat för denna effekt ökar statsskulden med ca 43 miljarder kronor 2013 jämfört med 2012.

Diagram 7.7 Statsskuldens utveckling 2000–2017

Utfall 2000–2012, prognos 2013–2017.



Källor: Ekonomistyrningsverket och egna beräkningar.

År 2014 beräknas statsskulden öka med 23 miljarder kronor till 1 286 miljarder kronor. Från och med 2014 bidrar de snabbt växande budgetöverskotten till att statsskulden minskar, både nominellt och uttryckt som andel av BNP.

I slutet av 2017 beräknas skuldkvoten, dvs. den konsoliderade statsskulden som andel av BNP, uppgå till 24,1 procent. Utöver konjunkturåterhämtningen bidrar även ett beräknings-tekniskt antagande om försäljningar av statens innehav av aktier i bolag till att statsskulden minskar. De antagna försäljningarna minskar lånebehovet med 15 miljarder kronor per år 2013–2017, dvs. med sammanlagt 75 miljarder kronor.

Tabell 7.14 Statsskuldens förändring 2012–2017

Miljarder kronor. Utfall 2012, prognos 2013–2017.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Okonsoliderad stats-skuld vid ingången av året | 1 108 | 1 153 | 1 296 | 1 321 | 1 284 | 1 206 |
| Förändring av okonsoliderad statsskuld | 45 | 144 | 24 | -37 | -77 | -113 |
| varav: | | | | | | |
| Lånebehov ¹ | 25 | 150 | 17 | -39 | -80 | -114 |
| Skulddispositioner m.m. ² | 20 | -6 | 8 | 2 | 3 | 1 |
| Okonsoliderad statsskuld³ | 1 153 | 1 296 | 1 321 | 1 284 | 1 206 | 1 094 |
| Eliminering av myndigheters innehav av statspapper | -33 | -34 | -35 | -36 | -37 | -38 |
| Statsskuld vid årets slut⁴ | 1 119 | 1 262 | 1 286 | 1 248 | 1 169 | 1 056 |
| Statsskuldsförändring ⁵ | 44 | 143 | 23 | -38 | -78 | -114 |
| <i>Statsskuld i procent av BNP</i> | <i>31,5</i> | <i>34,7</i> | <i>34,2</i> | <i>31,6</i> | <i>28,0</i> | <i>24,1</i> |

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

¹ Identiskt med statens budgetsaldo med omvänt tecken.

² Utgörs bl.a. av ny redovisningsmetod.

³ I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.

⁴ Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.

⁵ Avser statsskuldsförändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källor: Riksgäldskontoret och egna beräkningar.

Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld är låg

Den konsoliderade bruttoskulden, den s.k. Maastrichtskulden, definieras av EU-regler och används vid bedömningen av medlemsländernas offentliga finanser. För svenska förhållanden innebär definitionen att skulden består av statsskulden och den kommunala sektorns skulder på kapitalmarknaden, med avdrag för AP-fondernas innehav av statsobligationer.

Inför Sveriges EU-inträde den 1 januari 1995 uppgick den konsoliderade bruttoskulden till 1 216 miljarder kronor, vilket motsvarade 72 procent av BNP. Sedan dess har det nomi-

nella värdet på skulden varierat, för att vid utgången av 2012 uppgå till 1 358 miljarder kronor. Skulden ökade således mellan 1994 och 2012 med 142 miljarder kronor, trots att överskotten i det finansiella sparandet ackumulerat 1995–2012 uppgick till 116 miljarder kronor. Det berodde huvudsakligen på att överskotten i AP-fonderna investerades i aktier och andra tillgångar, samtidigt som fonderna minskade sitt innehav av statsobligationer.

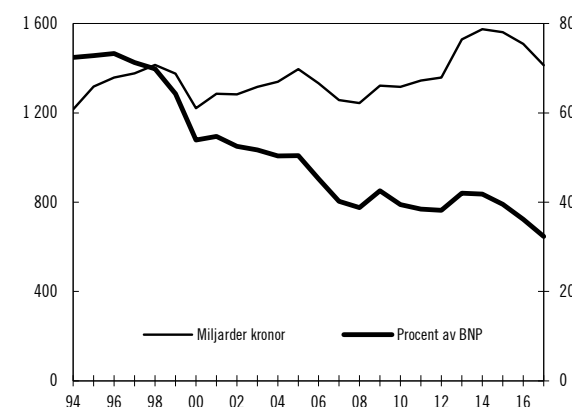
Som andel av BNP har emellertid skulden minskat kraftigt och uppgick vid utgången av 2012 till 38,2 procent av BNP (skuldkvoten), vilket kan jämföras med referensvärdet inom EU på högst 60 procent av BNP (se diagram 7.8).

Diagram 7.8 Den konsoliderade bruttoskulden 1994–2017

Utfall för 1994–2012, prognos för 2013–2017.

Miljarder kronor

Procent av BNP



Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

Utvecklingen av skulden beror på det finansiella sparandet, som kan fördelas på primärt sparande och ränteutgifter, samt det s.k. stock-flödet. Detta flöde utgörs av finansiella transaktioner och periodiseringar som inte påverkar det finansiella sparandet. Mellan 2011 och 2012 ökade skulden nominellt, men minskade med 0,2 procent som andel av BNP. Underskottet i det finansiella sparandet bidrog till en ökning av skuldkvoten med 0,5 procentenheter, medan stock-flödet föranledde en minskning av skuldkvoten med 0,2 procentenheter. Periodiseringar av skatter och räntor samt försäljningar av aktier bidrog till att minska skulden. Detta motverkades av en ökning av de finansiella tillgångarna. Den nominella BNP-ökningen bidrog till en minskning av skuldkvoten med 0,6 procentenheter (se tabell 7.15).

Skulden ökar relativt kraftigt 2013; som andel av BNP ökar den med 3,8 procentenheter. Ökningen beror huvudsakligen på statens

utlåning till Riksbanken för förstärkningen av valutareserven. Skulden fortsätter att öka nominellt 2014, men minskar som andel av BNP. År 2015–2017 minskar skulden även nominellt genom överskotten i det finansiella sparandet och det beräkningstekniska antagandet om försäljningar av statens aktieinnehav. Sammantaget beräknas skulden öka med 55 miljarder kronor mellan 2012 och 2017. Som andel av BNP minskar skulden under prognosperioden till 32,3 procent av BNP 2017.

Tabell 7.15 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och bidrag till förändringen 2012–2017

Procent av BNP, om annat ej anges. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Miljarder kronor | 1358 | 1529 | 1574 | 1562 | 1510 | 1413 |
| procent av BNP | 38,2 | 42,0 | 41,8 | 39,5 | 36,2 | 32,3 |
| Förändring | -0,2 | 3,8 | -0,2 | -2,3 | -3,3 | -3,8 |
| <i>Bidrag till förändringen</i> | | | | | | |
| Primärt finansiellt sparande | -0,2 | 0,6 | 0,0 | -1,0 | -2,0 | -2,9 |
| Ränteutgifter (EDP) | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,9 |
| Stock-flöde | -0,2 | 3,3 | 0,3 | -0,2 | -0,1 | -0,2 |
| <i>Periodisering av räntor och skatter</i> | | | | | | |
| | -0,3 | 0,4 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,0 |
| Försäljning av aktier m.m. | 0,0 | -0,4 | -0,4 | -0,4 | -0,4 | -0,3 |
| Övrigt | 0,2 | 3,3 | 0,6 | 0,0 | 0,3 | 0,1 |
| Nominell BNP-förändring | -0,6 | -0,9 | -1,4 | -2,0 | -2,1 | -1,6 |

Anm.: Ränteutgifterna redovisade inklusive effekten av skuldbytesavtal (s.k. swappar).

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

7.4 Den offentliga sektorns finansiella sparande och skuld i EU, Japan och USA

Stora underskott i EU-länderna, Japan och USA

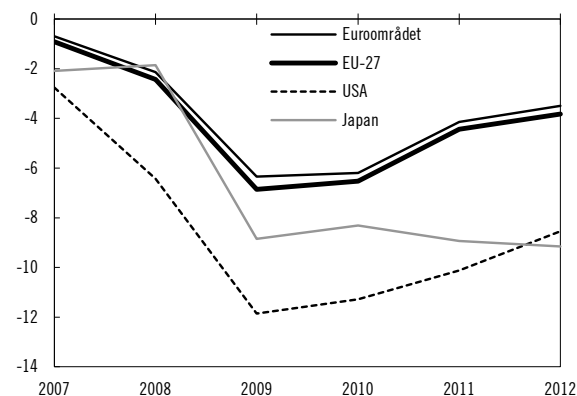
Den finansiella krisen har medfört en kraftig försämring av de offentliga finanserna inom EU. Mellan 2007 och 2010 försämrades den offentliga sektorns finansiella sparande med 5,6 procent av BNP för EU-länderna. Efter en viss förbättring under 2011 och 2012 uppgick underskottet i det finansiella sparandet för EU-länderna som helhet till 3,8 och för euroområdet till 3,5 procent av BNP 2012. Spanien noterade ett underskott som översteg 8 procent av BNP.

Tolv länder, däribland Sverige, klarade 2012 underskottsgränsen enligt stabilitets- och tillväxtpakten på 3 procent av BNP.

För Japan och USA har de offentliga finanserna försämrats ännu kraftigare. År 2012 uppgick underskottet i Japan till 9,1 procent och i USA till 8,5 procent av BNP (se diagram 7.9).

Diagram 7.9 Den offentliga sektorns finansiella sparande i EU, Japan och USA 2007–2012

Procent av BNP



Källa: European Economic Forecast Winter 2013 (Europeiska kommissionen 2013).

Enligt EU-kommissionens vinterprognos 2013 väntas underskottet inom EU minska 2013, men beräknas ändå överstiga 3 procent av BNP såväl för euroområdet som för EU som helhet.⁶³

Hög och ökande skuld i EU-ländernas offentliga sektor

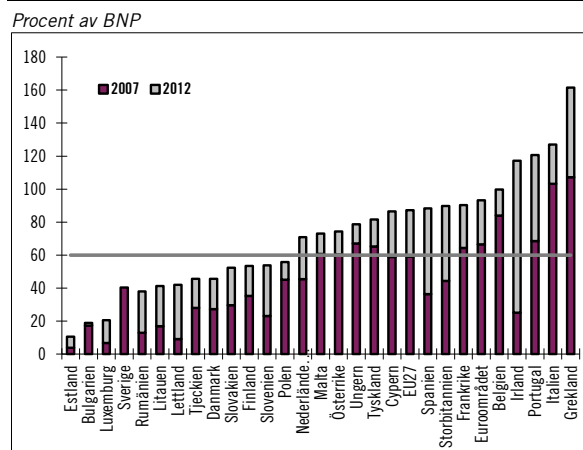
Stöd i form av lån och kapitaltillskott, främst till det finansiella systemet, har medfört att den offentliga sektorns skuld i EU-länderna ökat mer än vad som följt av underskotten i det finansiella sparandet. För EU-länderna som helhet ökade skulden mellan 2007 och 2012 med 28,2 procentenheter, från 59,0 procent av BNP till 87,2 procent av BNP (se diagram 7.10). För euroområdet uppgick skulden 2012 till 93,1 procent av BNP. Mellan 2007 och 2012 ökade skuldkvoten för alla EU-länder, med undantag för Sverige. För Grekland uppgick skulden 2012 till över 160 procent av BNP. Även för Irland, Italien och Portugal översteg skulderna 100 procent av BNP 2012.

De beräknade fortsatta underskotten i det finansiella sparandet bidrar till att skuldkvoten

⁶³ European Economic Forecast Winter 2013 (Europeiska kommissionen 2013).

fortsätter att öka 2013. I genomsnitt beräknas EU-länderna 2013 öka skulden till ca 90 procent av BNP. Av EU-länderna bedöms emellertid 13 länder 2013 fortfarande ha skulder som ligger under referensvärdet på 60 procent av BNP.

Diagram 7.10 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld i EU 2007 och 2012



Anm.: I Sverige minskar den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld från 40 procent av BNP 2007 till 38 procent 2012.

Källa: European Economic Forecast Winter 2013 (Europeiska kommissionen 2013).

Även för USA och Japan medför de beräknade fortsatta underskotten i det finansiella sparandet 2013 att skuldkvoten fortsätter att öka som andel av BNP. Enligt EU-kommissionens vinterprognos uppgick skulden 2012 för USA till 107,6 och för Japan till 237,5 procent av BNP.