Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2022

Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom rapporten Svensk finanspolitik som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag för riksdagens granskning av regeringens politik. Rådet publicerar även särskilda studier inom avgränsade delar av finanspolitiken samt underlagsrapporter som rådet beställt från externa experter och där författaren själv ansvarar för innehållet.

Finanspolitiska rådet
Box 3273
SE-103 65 Stockholm
Fleminggatan 7
Tel: 08-453 59 90
info@fpr.se
www.fpr.se

ISSN 1654–7993
ISBN 978–91–985545–2–6

Förord

Finanspolitiska rådet har i uppdrag att följa upp och analysera finanspolitiken. Rådet ska även verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken. Rådet ska senast den 15 maj varje år lämna en rapport till regeringen och detta är rådets femtonde årliga rapport. Analysarbetet avslutades den 26 april 2022.

Rådet består av sex ledamöter. Sedan föregående rapport i maj 2021 har Åsa Hanssons förordnande löpt ut. Lisa Laun är ny ledamot sedan den 1 juli 2021.

Rådet bistås av ett kansli som består av Göran Hjelm, kanslichef och chef för myndigheten; Niklas Frank, Christina Håkanson (t.o.m. den 27 dec. 2021), Markus Sigonius (fr.o.m. den 1 mars 2022), Mikael Hemlin och Charlotte Sandberg Gavatin.

Utöver den årliga rapporten har rådet även den 6 maj 2022 publicerat en särskild studie om pensionssystemet och pensionärernas inkomster. Rådet har även låtit utarbeta tre underlagsrapporter som kommer att publiceras i rådets skriftserie Studier i finanspolitik:

2022/1 Pensionärernas inkomster i Sverige 1991–2019
av Johannes Hagen, Lisa Laun och Mårten Palme,
2022/2 Offentligfinansiella scenarier med lägre arbetskraftsutbud
av Konjunkturinstitutet,
2022/3 Klimatförändring, effekter och anpassning
av Erik Kjellström och Thorsten Mauritsen.

Vi har fått värdefulla synpunkter från David von Below, Björn Carlén, Martin Flack, Joakim Sonnegård och Mikael Witterblad. Medarbetare vid Regeringskansliet har faktagranskat texten. I arbetet med kapitel 4 har informationsutbyte med personer hos följande aktörer och myndigheter varit till stor hjälp; Elektrifieringskommissionen, Energiföretagen, Energimyndigheten, Formas, Fossilfritt Sverige, Klimatpolitiska rådet, Konjunkturinstitutet, Länsstyrelsen Skåne, Nationella expertrådet för klimatanpassning, Naturvårdsverket, Riksbanken, SMHI, Svenska Kraftnät, Sweco, Trafikverket och Vinnova.

Stockholm den 10 maj 2022

Lars Heikensten
Ordförande

Lina Aldén
Vice ordförande

Annette Alstadsæter

Mats Dillén

Lisa Laun

Pär Österholm

Förkortningar

AKU	Arbetskraftsundersökningarna (SCB)
BIS	Bank of International Settlements
BNP	Bruttonationalprodukt
BP	Budgetproposition
CCS	Carbon Capture and Storage
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
FiU	Finansutskottet
HÄB	Höständringsbudget
IMF	International Monetary Fund
IPCC	Intergovernmental Panel of Climate Change
ISF	Inspektionen för socialförsäkringen
KI	Konjunkturinstitutet
KS	Kortperiodisk sysselsättningsstatistik
NR	Nationalräkenskaperna
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SCB	Statistiska centralbyrån
VP	Vårproposition

Innehållsförteckning

Finanspolitiska rådets uppdrag 8

Det finanspolitiska ramverket 9

Sammanfattning 11

1 Det ekonomiska läget 19

1.1 Läget i världsekonomin 19

1.2 Pandemin och svensk ekonomi 31

1.3 Frågeställningar i årets rapport 45

2 Det finanspolitiska ramverket 47

2.1 Inledning 47

2.1 Överskottsmålet 47

2.2 En samlad budgetprocess 58

2.3 Utgiftstaket 61

2.4 Skuldankaret 69

2.5 Hur har de finanspolitiska ramverken i Sverige och EU klarat krisen? 71

2.6 Balanskravet för kommuner och regioner 74

2.7 Slutsatser 77

3 Arbetsmarknad och offentliga finanser på längre sikt 79

3.1 Effekter av utträdesålder från arbetsmarknaden 79

3.2 Effekter av förändringar i sjukförsäkringen 84

3.3 Slutsatser 94

Appendix: KI:s hållbarhetsberäkningar 2020–2022 97

4 Klimatpolitiska åtgärder – behovet av offentlig finansiering 103

4.1 Behovet av offentliga åtgärder 103

4.2 Klimatpolitiskt ramverk och offentligfinansiella åtaganden ..109
4.3 Bekämpningsåtgärder 118
4.4 Anpassningsåtgärder 132
4.5 Avhjälpningsåtgärder 139
4.6 Slutsatser 144

5. Bör ramverket ses över? 147

5.1 Bakgrund 147
5.2 Diskussionen om att ändra ramverket 149
5.3 Stabiliseringspolitiken 151
5.4 Låga räntor och skuldsättning 153
5.5 För små offentliga investeringar? 154
5.6 Behov av andra offentliga insatser 157
5.7 Slutsatser 158

Referenser 163

Finanspolitiska rådets uppdrag

Rådet ska enligt sin instruktion[1] följa upp och bedöma måluppfyllelsen i finanspolitiken och den ekonomiska politik som regeringen föreslår och riksdagen beslutar om och därmed bidra till en ökad öppenhet och tydlighet kring den ekonomiska politikens syften och effektivitet.

Rådet ska, med utgångspunkt i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, bedöma om finanspolitiken är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser och de budgetpolitiska målen, särskilt överskottsmålet och utgiftstaket, men också skuldankaret och vid behov det kommunala balanskravet.

Rådet ska även bedöma hur finanspolitikens inriktning förhåller sig till konjunkturutvecklingen. Om rådet vid sin bedömning av finanspolitiken konstaterar att det finns en tydlig avvikelse från överskottsmålet, ska rådet bedöma de skäl som regeringen anfört för avvikelsen samt överväga och redogöra för i vilken takt en återgång till målet bör ske.

Rådet ska vidare utvärdera regeringens prognoser för ekonomins utveckling samt redovisningen till riksdagen av de offentliga finanserna och kostnaderna för reformförslag.

Rådet får också bedöma om finanspolitiken ligger i linje med vad som krävs för en god, långsiktigt uthållig tillväxt och om politiken leder till en långsiktigt hållbar hög sysselsättning, granska tydligheten i den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen, särskilt med avseende på angivna grunder för den ekonomiska politiken samt skälen för förslag till åtgärder, och analysera finanspolitikens effekter på välfärdens fördelning på kort och lång sikt.

Rådet ska vidare verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken.

[1] Förordning (2011:446).

Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket innehåller de grundläggande principer som finanspolitiken ska följa för att vara långsiktigt hållbar.[2] Några av principerna är reglerade i lag, andra följer praxis. De budgetpolitiska målen – dvs. överskottsmålet, skuldankaret, utgiftstaket och balanskravet för kommuner och regioner – utgör tillsammans med en stram budgetprocess i regering och riksdag, samt extern uppföljning och transparens, de centrala delarna i det finanspolitiska ramverket.

Riksdagen har fastställt ett överskottsmål för den offentliga sektorns finansiella sparande som ska uppå till 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Som ett komplement till överskottsmålet har riksdagen även fastställt ett riktmärke för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld på medellång sikt, det s.k. skuldankaret. Nivån på skuldankaret är 35 procent av BNP.

Enligt budgetlagen måste regeringen i budgetpropositionen föreslå ett utgiftstak för det tredje tillkommande året. Riksdagen fastställer utgiftstaket. Under utgiftstaket ska det finnas en budgeteringsmarginal. Denna ska i första hand fungera som en buffert om utgifterna på grund av konjunkturutvecklingen skulle utvecklas på ett annat sätt än förväntat.

Sedan år 2000 tillämpas ett balanskrav för kommunsektorn som anger att varje kommun och region ska budgetera för ett resultat i balans. Om det finns synnerliga skäl kan dock en kommun budgetera för tillfälliga underskott.

I riksdagens budgetprocess tillämpas den s.k. rambeslutsmodellen som innebär att de olika budgetförslagen ska ställas mot varandra och beslutas som helheter för att på så sätt främja en samlad, välordnad och tydlig budgetberedning.

Nivåerna för överskottsmålet och skuldankaret gäller tills vidare men kan omprövas av riksdagen. För att undvika att målen ändras på ett sådant sätt att deras trovärdighet minskar bör ändringar genomföras på ett förutsägbart sätt och med så brett politiskt stöd som möjligt. Målnivåerna ska därför ses över vart åttonde år, i slutet av varannan mandatperiod.

[2] Det finanspolitiska ramverket beskrivs i skr. 2017/18:207, den s.k. ramverksskrivelsen.

Sammanfattning

Rysslands anfallskrig mot Ukraina medför ett ofattbart lidande för det ukrainska folket och en massiv förstörelse av ett av Europas större länder. Kriget har omkullkastat den europeiska säkerhetsordningen och påverkar den ekonomisk-politiska utvecklingen inte bara i närområdet utan i hela världen. De omedelbara effekterna – flyktingströmmar, ökade försvarsutgifter och prishöjningar på vissa varor – kan i backspegeln komma att betraktas som mindre betydelsefulla i relation till de samlade konsekvenserna av kriget, både när det gäller säkerhetspolitik och handelsutbyte.

Kriget i Ukraina har redan fått varaktiga konsekvenser för de offentliga finanserna genom att det nu finns politisk enighet om att öka försvarsutgifterna till 2 procent av BNP. Det kan läggas till ett i övrigt händelserikt finanspolitiskt år med flera omfattande åtgärder rörande bl.a. pensioner, sjukförsäkring och stöd till privatpersoner som kompensation för högre el- och drivmedelspriser. Vidare har bl.a. Klimatpolitiska rådet och Nationella rådet för klimatanpassning argumenterat för ökade klimatsatsningar för att både påskynda utsläppsminskningar och anpassa samhället till de klimatförändringar som väntar. Sammantaget har många utgiftskrävande reformer lagts fram och röster har höjts för att i förtid ändra i det finanspolitiska ramverket.

Årets rapport är indelad i fem kapitel och behandlar finanspolitiken under det senaste året samt de utmaningar som finanspolitiken ställs inför under de kommande åren. Nedan följer en sammanfattning av kapitlen och rådets slutsatser.[3]

Kapitel 1, Den ekonomiska utvecklingen

Den ekonomiska återhämtningen i Sverige har varit stark sedan pandemin klingade av. Omfattande vaccinering har varit avgörande för den goda utvecklingen men ekonomisk politik har också spelat en väsentlig roll. De massiva finanspolitiska stöd som sattes in var i huvudsak väl utformade och bidrog till att lindra konsekvenserna för individer, företag och kommuner. Stöden har sannolikt också bidragit till att företag varit bättre rustade än annars för att möta den stora

[3] Vi vill också uppmärksamma den rapport om pensionssystemet och pensionärernas inkomster som vi publicerade den 6 maj i år.

ökningen i efterfrågan på varor och tjänster som kom när pandemins grepp släppte. Inom näringslivet har återhämtningen varit särskilt stark i de branscher som drabbades hårdast av pandemins krav på social distansering och det finns hittills få tecken på att pandemin kommer att innebära några större förändringar i branschstrukturen. Arbetsmarknaden har utvecklats över förväntan. Sysselsättningen har ökat starkt, och återhämtningen har varit särskilt markant för ungdomar. Bland lågutbildade är däremot situationen mer bekymmersam, och i synnerhet bland lågutbildade som också är utrikes födda. De drabbades hårt av pandemin och arbetslösheten i gruppen är fortfarande klart högre jämfört med innan pandemin. Det är angeläget att politiken vidtar åtgärder för att hantera detta problem.

Före krigsutbrottet präglades återhämtningen av en viss osäkerhet kring hur pandemin skulle komma att utvecklas framöver, bl.a. på grund av låg vaccinationstäckning i många utvecklingsländer och att risken för nya mutationer alltjämt var närvarande. Kriget i Ukraina innebär att osäkerheten kring den ekonomiska utvecklingen framöver har ökat betydligt. Kriget har redan medfört en svagare ekonomisk tillväxt och bidragit till att markant öka riskerna i världsekonomin. Världsekonomin har påverkats negativt och i april reviderade IMF ned prognosen för världshandelns utveckling i år och nästa år. Ökad inflation utgör en betydande risk. Redan innan kriget hade inflationen stigit till sin högsta nivå på flera decennier till följd av den kraftiga återhämtningen i ekonomin och olika utbudsstörningar. Ytterligare prisuppgångar på bl.a. råvaror och livsmedel har fått många centralbanker att påtagligt skärpa sitt tonläge och i en del fall lägga om penningpolitiken. Riksbanken höjde reporäntan från 0 till 0,25 procent i slutet av april och prognostiserar att den uppgår till ca 1,5 procent i slutet av nästa år. Högre räntor kommer att bli kännbara särskilt för länder med hög skuldsättning, vare sig den är offentlig eller, som i Sverige, huvudsakligen privat. Det går inte att utesluta tillgångsprisfall som kan leda till oro på de finansiella marknaderna och i förlängningen till realekonomiska konsekvenser. Sammantaget innebär den osäkra situationen att den offentliga beredskapen behöver vara stor och att Sveriges starka offentligfinansiella position är en tillgång.

Kapitel 2, Det finanspolitiska ramverket

I ljuset av de prognoser för den ekonomiska utvecklingen som legat till grund för den ekonomiska politiken som den formulerats i

Budgetpropositionen 2022 och Vårpropositionen 2022 är omfattningen av ofinansierade åtgärder för stor. Det gäller även oppositionens budget, som vann över regeringens förslag i riksdagen. Trots att ekonomin bedömdes vara i balans 2022 valde regering och riksdag att avvika från överskottsmålet med nästan en procentenhet. Regeringen motiverar detta bl.a. med hänvisning till stabiliseringspolitiska behov och en önskan att öka sysselsättningen. Regeringens motiv övertygar inte. För det första är resursutnyttjandet 2022 enligt regeringens egen prognos något högre än normalt. För det andra hade strukturella åtgärder för att höja sysselsättningen, särskilt riktade till lågutbildade och utrikes födda, kunnat vidtas inom ramen för överskottsmålet.

Enligt det finanspolitiska ramverket bör budgeteringsmarginalen i vårpropositionen minst vara 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna för nästkommande år, vilket motsvarar ca 23 mdkr 2023. I vårpropositionen beräknas i stället att taket överskrids med 7 mdkr, dvs. avvikelsen i relation till riktlinjerna är 30 mdkr. Även 2024 är budgeteringsmarginalen för liten. Den ekonomiska politiken i vårpropositionen följer därmed inte ramverkets riktlinjer när det gäller utgiftstaket, vare sig för 2023 eller 2024. Om det finns risk att utgiftstaket överskrids ska regeringen enligt budgetlagen vidta åtgärder eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder för att undvika detta. Regeringen väljer att inte göra det med hänvisning till det osäkra läget. Rådet anser att det osäkra läget snarare är ett skäl till försiktighet med att föreslå nya offentliga utgifter på det sätt som nu skett. Det framgår i vårpropositionen att regeringen har påbörjat ett arbete för att kunna återkomma med förslag om utgiftsbegränsande åtgärder i höstens budgetproposition. Rådet anser att regeringen redan i vårpropositionens riktlinjer för den ekonomiska politiken skulle ha diskuterat omfattning och inriktning på sådana åtgärder, och därmed vilka prioriteringar som kan komma att bli aktuella.

I förra årets rapport noterade vi oroväckande tecken på att den samlade budgetprocessen håller på att urholkas. Utvecklingen det gångna året har förstärkt vår oro. Den samlade budgetprocessen är en central del av det finanspolitiska ramverket; den skapar förutsättningar för en ordnad analys av olika förslag och bidrar till att tydliggöra politiska prioriteringar. För att upprätthålla en samlad budgetbehandling ska förslag med varaktiga budgetkonsekvenser som huvudregel lämnas i budgetpropositionen, och ändringar göras normalt två

gånger per år, i ändringsbudgetar i samband med budget- och vårpropositionerna. Det av omständigheterna snabbt framtvingande beslutet om att försvaret varaktigt tilldelas ytterligare medel i vårändringsbudget kan ses som en rimlig avvikelse från huvudregeln. Däremot borde garantitillägget inom pensionssystemet ha hanterats i en ordinarie budgetprocess.

Omfattande förslag har under senare tid lämnats vid sidan av den ordinarie budgetprocessen och betydande åtgärder har vidtagits utan finansiering. I fjolårets rapport ställde sig rådet i huvudsak positivt till den krispolitik som bedrivits för att hantera konsekvenserna av pandemin. Vi var dock oroliga för att budgetprocessen höll på att försvagas och utvecklingen sedan dess har förstärkt denna oro. Det är angeläget att budgetprocessen normaliseras och att möjligheterna att ändra budgeten, antingen genom propositioner eller utskottsinitiativ, återgår till att användas återhållsamt. En splittrad budgetprocess riskerar att bli en svag budgetprocess som leder till bristande helhetssyn och prioriteringar.

Kapitel 3, Arbetsmarknad och offentliga finanser på längre sikt

Under de senaste decennierna har den offentliga skuldsättningen minskat påtagligt. En stigande sysselsättning bland äldre är en viktig del av förklaringen till den positiva utvecklingen. På senare tid har åtgärder beslutats och aviserats som kan komma att påverka sysselsättningen bland äldre framöver.

Rådet är positivt till införandet av en riktålder inom pensionssystemet eftersom den kommer att höja åldern då allmän pension och garantipension tidigast får tas ut. Detta kommer troligen att bidra till en högre sysselsättning bland äldre. Det är dock osäkert hur stor denna effekt blir. Det finns fortfarande en stark norm att gå i pension vid 65 år samtidigt som ålderism på arbetsmarknaden motverkar ett längre arbetsliv. Det finns därför en risk att införandet av riktåldern får en mer begränsad effekt på äldres sysselsättning. Vi beräknar att en långsammare ökning av utträdesåldern från arbetsmarknaden med 0,5 år relativt Konjunkturinstitutets basscenario ger en ökad offentlig skuldsättning på 5 procent av BNP under de kommande 20 åren.

Inom sjukförsäkringen har det genomförts och aviserats flera förslag som kommer att öka antalet personer som beviljas sjukpenning och sjukersättning. Det gäller bl.a. den s.k. trygghetspensionen. Baserat på erfarenheter från tidigare förändringar i regelverk finns en risk att

de aviserade förändringarna – som alla innebär mildare krav när arbetsförmåga prövas – sammantaget kan få betydande negativa effekter på sysselsättningen. En utformning av sjukersättningen där framför allt äldre prövas mot en mer begränsad del av arbetsmarknaden har potentiellt stora konsekvenser. Baserat på historiska erfarenheter kan sysselsättningen komma att minska med 120 000 personer på 20 års sikt. Den offentliga skulden kan då öka med så mycket som 15 procent av BNP.

Båda dessa beräkningar – riktålderns betydelse och regelförändringar inom sjukförsäkringen – åskådliggör sysselsättningens betydelse för de offentliga finanserna. När åtgärder presenteras som kan påverka sysselsättningen negativt är det av stor vikt att använda de nu ganska omfattande empiriska erfarenheter som finns och arbeta med rimliga antaganden och säkerhetsmarginaler. Risken är annars stor att andra viktiga offentliga åtgärder i framtiden i praktiken trängs ut. Reformerna bör regelbundet följas upp samt kompletteras med en politik på andra områden som främjar ett långt arbetsliv.

Kapitel 4, Klimatåtgärder – behovet av offentlig finansiering

Om de av riksdagen fastställda målen för klimatpolitiken ska uppnås måste takten i klimatomställningen öka. Det är ett skäl till att röster har höjts för att det finanspolitiska ramverket behöver ändras i förtid i syfte att tillåta lånefinansiering av offentliga klimatåtgärder. För att ta ställning i denna fråga bör man ha en välgrundad uppfattning om omfattningen på de offentliga åtaganden som kan komma att krävas de kommande åren. Märkligt nog finns inga sådana samlade bedömningar.

Om nuvarande klimatmål tas som givna behöver en sådan bedömning baseras på en analys av hur målen ska nås, i vilken utsträckning offentliga medel behövs och om dessa medel ska finansieras med ökad skuldsättning, högre skatter eller lägre utgifter på annat håll. Finanspolitiska rådet har inte resurser att göra en sådan omfattande analys som därtill kräver politiska avvägningar. För att ändå kunna närma oss frågan har vi valt ett snävare perspektiv som utgår från bedömningar gjorda av statliga utredningar, myndigheter och andra aktörer. Utgångspunkten för dessa förutsätts i sin tur vara de av riksdagen fastställda klimatpolitiska målen om att inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2045.

Genomgången visar att det kommer att krävas stora klimatrelaterade investeringar kommande decennier, framför allt för utbyggnad av elnät och elproduktion men även inom industrin och i transportsektorn. Lejonparten av investeringarna kan dock förutsättas bli finansierade av företag och hushåll. I allmänhet är det enligt de rapporter som finns inte ökade offentliga stöd som näringslivet behöver för att minska utsläppen; det är effektivare tillståndsprocesser, stabila spelregler och nationell samordning som efterfrågas. Ett undantag är finansiering av laddinfrastruktur för elfordon och tankinfrastruktur för vätgas som behövs i områden där marknadslösningar inte är realistiska. Ett annat undantag är stöd till infångning av s.k. biogena koldioxidutsläpp. Vi identifierar vidare ett antal kunskapsluckor när det gäller behovet av offentlig finansiering, där den viktigaste handlar om behovet av offentliga åtgärder som syftar till att anpassa samhället till kommande klimatförändringar.

Sammantaget tyder befintliga bedömningar på ett behov av offentligt finansierade åtgärder på 25–45 mdkr per år under de närmaste decennierna för att minska utsläpp, rusta samhället för klimatförändringarna och bistå vid extrema väderhändelser. Det är utöver de eventuella klimatrelaterade investeringar som ingår nuvarande tolvåriga infrastrukturplan, som uppgår till ca 60 mdkr per år i dagens penningvärde. Osäkerheten är dock stor.

Kapitel 5, Bör ramverket ses över?

Baserat på förslag från en parlamentarisk kommitté 2016 uppdaterades nuvarande finanspolitiska ramverk 2019. Då beslutades också att en översyn skulle göras vart åttonde år. Intervallet på åtta år var en avvägning mellan olika faktorer. För att målet ska vara stabilt och förutsägbart bör det inte ändras för ofta. Ett mål som ständigt revideras förlorar i styrka och trovärdighet och blir också svårt att följa upp. Ett mål som å andra sidan aldrig revideras när förutsättningarna förändras, riskerar att med tiden förlora sin legitimitet och bli irrelevant.

På senare tid har flera argument lyfts fram för att ramverket ska ändras i närtid vilket skulle innebära ett avsteg från den beslutade ordningen om översyn varannan mandatperiod. Tröskeln för att ändra ramverket i förtid ska vara högre än om ändringen sker inom den bestämda ordningen men det innebär inte att ändringar i förtid utesluts om ny och relevant information framkommer.

Argumenten i den ekonomisk-politiska diskussionen för att ändra ramverket kan samlas i fyra kategorier: ramverket begränsar finanspolitikens bidrag till stabiliseringspolitiken; det har hämmat offentliga investeringar; det tar inte hänsyn till det låga ränteläget; det beaktar inte behovet av förstärkningar inom offentliga verksamheter.

Rådet anser inte att det kan styrkas att ramverket har varit ett hinder för vare sig en effektiv stabiliseringspolitik eller offentliga investeringar. Ränteläget är fortfarande lågt med historiska mått vilket kan tala för ökad offentlig skuldsättning. Statsobligationsräntorna har dock ökat betydligt under senare tid och skiljer sig inte på något avgörande sätt från de som rådde när ramverket beslutades i BP18, dvs. hösten 2017. En fortsatt ökad privat skuldsättning i Sverige, ökad offentlig skuldsättning i omvärlden samt det kraftigt försämrade geopolitiska läget understryker samtidigt betydelsen av starka offentliga finanser. Ramverket står inte heller i vägen för varaktigt höjda ambitioner inom offentliga verksamheter. Men ett större välfärdsåtagande kan och bör finansieras genom antingen högre skatter eller omprioriteringar.

Det finns stort stöd för att höja försvarsutgifterna till 2 procent av BNP, och Försvarsmakten meddelade i april att målet är möjligt att uppnå till 2028. Jämfört med dagens nivå skulle det innebära en nivåhöjning på ca 30 mdkr, dvs. ca 5 mdkr per år. Enligt rådet motiverar en sådan förhållandevis liten årlig ökning inte att ramverket ändras i förtid. Den säkerhetspolitiska situationen kan dock förändras snabbt. Skulle en betydligt snabbare och mer omfattande ökning av försvarsutgifterna krävas kan en tillfällig avvikelse från överskottsmålet vara att föredra framför en förändring av ramverket.

Det starkaste skälet för en förtida förändring av ramverket härrör från klimatomställningen. Det hänger i första hand samman med att den anpassning som behövs kan ses som temporär. Särskilt stora åtgärder förefaller krävas under de närmaste två decennierna. De insatser som behövs kan också betraktas som investeringar. Risken finns att dessa blir mindre än de borde om nuvarande generation ska finansiera dem fullt ut. Till bilden hör också att klimatomställningen inte alls beaktades när den parlamentariska kommittén tog fram nuvarande ramverket 2016.

Vår sammanställning i kapitel 4 tyder på att behovet av offentlig finansiering inte är så stort som många verkar föreställa sig. Men osäkerheten är mycket stor och kunskapen om kostnader på vissa områden begränsad. Samtidigt har allvaret i de klimatutmaningar

världen står inför gradvis förstärkts under senare år. Rådet ser i dagsläget inte behov av att revidera det finanspolitiska ramverket, men ser goda skäl för en fördjupad analys av de klimatutmaningar som Sverige står inför och hur de ska kunna hanteras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I ljuset av en sådan analys är det möjligt att ramverket kan behöva ses över innan nästa planerade översyn.

Avslutningsvis; för att det finanspolitiska ramverket ska fungera krävs att det respekteras och efterlevs. En förutsättning för att det ska vara trovärdigt är att det har en bred politisk förankring; det är viktigare än reglernas exakta utformning. Enligt rådets uppfattning ligger det ett därför ett betydande värde i att eventuella ändringar i det finanspolitiska regelverket sker i politiskt samförstånd.

1 Det ekonomiska läget

I detta kapitel tecknas en bild av det ekonomiska läget. Kapitlet inleds med en bred genomgång av den ekonomiska utvecklingen internationellt. Därefter diskuteras det ekonomiska läget i Sverige och rådets slutsatser om den politik som bedrevs för att hantera pandemins ekonomiska konsekvenser. Kapitlet avslutas med en diskussion om de utmaningar som svensk ekonomi står inför framöver. Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari innebär att osäkerheten kring utvecklingen är kraftigt förhöjd. Om den säkerhetspolitiska situationen förvärras ytterligare kan delar av lägesbeskrivningen i detta kapitel förändras i grunden.

1.1 Läget i världsekonomin

Pandemin har klingat av i stora delar av världen och världsekonomin har under den senaste tiden befunnit sig i en återhämtningsfas. En snabb vaccinationsprocess i utvecklade länder, i kombination med uppdämda konsumtions- och investeringsbehov och fortsatt expansiv finans- och penningpolitik, har berett vägen för en kraftfull återhämtning i efterfrågan och därmed också i BNP. Under 2021 ökade den globala produktionen med nästan 6 procent, och återhämtningen har fortsatt sedan årsskiftet.[4]

Det finns emellertid tydliga orosmoln. Den ryska invasionen av Ukraina har, utöver säkerhetspolitisk oro och mänskligt lidande, lett till kraftiga energiprisökningar, störningar för handeln och ökad finansiell osäkerhet i hela världen. Även priset på livsmedel och konstgödsel har börjat stiga och det finns en risk att priserna ökar ytterligare om kriget inte tar slut eller kraftigt begränsas i närtid. IMF reviderade i april ner sin prognos för den globala tillväxten under 2022 till 3,6 procent.[5]

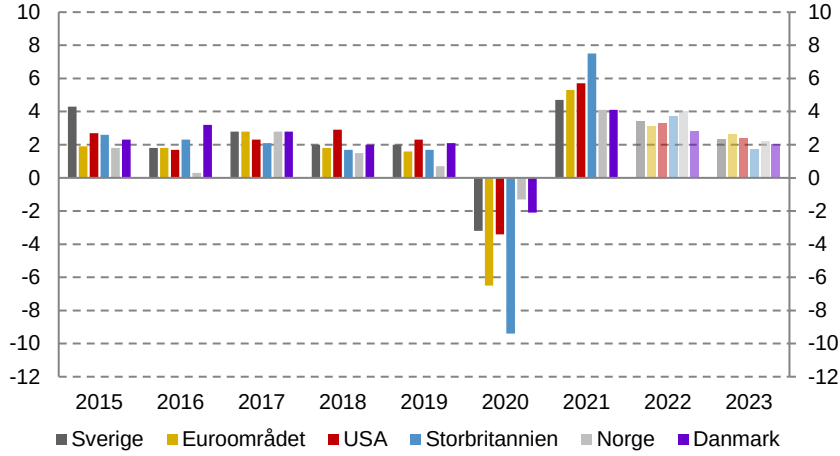
Återhämtningen präglades redan innan den ryska invasionen av stigande energipriser och dessutom brist på halvledarkomponenter. Sammantaget har dessa utbudsstörningar, i kombination med den stigande efterfrågan, medfört en högre inflationstakt i flera länder. Det gäller inte minst i USA, där centralbanken har reviderat upp sin plan för styrräntehöjningar. Återhämtningen präglas också av viss osäker-

[4] Konjunkturinstitutet (2022a).
[5] IMF (2022a). I januari var tillväxtprognosen 4,4 procent.

het kring hur pandemin kommer att utvecklas framöver. Vaccinationstäckningen är fortsatt låg i många utvecklingsländer och risken för nya mutationer är alltjämt närvarande.

Diagram 1.1 BNP

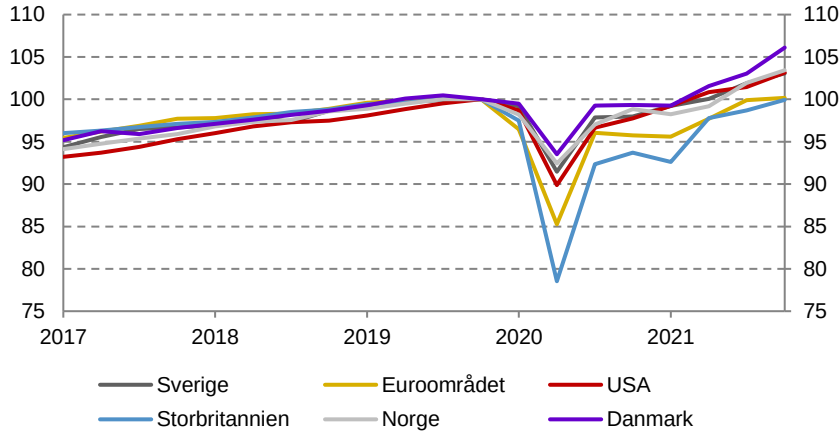
Årlig procentuell förändring



Källa: Konjunkturinstitutet (2022a).

Diagram 1.2 BNP

Index, 4 kvartalet 2019=100



Anm.: Säsongsjusterat, i respektive lands valuta.
Källa: Nationella statistikmyndigheter via Macrobond.

I euroområdet är vaccinationstäckningen hög, och trots en ökad smittspridning under de sista månaderna 2021 förefaller pandemin vara under kontroll. Den globala bristen på halvledare har dock bidragit till att dämpa återhämtningen i länder med stor tillverkningsindustri, exempelvis Tyskland. Även i Spanien har återhämtningen varit trög, huvudsakligen till följd av att turistnäringen har normaliserats långsammare än andra branscher.[6] Under 2021 ökade euroområdets BNP med 5,3 procent (diagram 1.1), och i slutet av 2021 var produktionen ungefär på samma nivå som innan pandemin (diagram 1.2).

I USA var återhämtningen stark under 2021, bl.a. tack vare en mycket expansiv finanspolitik.[7] I mars 2021 röstade den amerikanska kongressen igenom ett åtgärdspaket med pandemistöd som totalt omfattade ca 1,9 biljoner dollar (ca 8 procent av BNP), och som bl.a. innehöll direkta utbetalningar till hushåll och medel till arbetslöshetsersättning. I november röstade kongressen också igenom ett infrastrukturpaket med en sammanlagd omfattning på 1,2 biljoner dollar (ca 5 procent av BNP), med stora investeringar i bl.a. vägar, bredband och flygplatser. Sett till hela 2021 ökade amerikansk BNP med nästan 6 procent, vilket innebär att landets produktion i slutet av året överträffade den nivå som förelåg innan pandemin.

I Storbritannien ökade BNP med 7,5 procent under 2021. Den huvudsakliga drivkraften var återhämtningen i privat konsumtion, i synnerhet ökad efterfrågan inom tjänstesektorn. BNP-nedgången under 2020 var dock synnerligen kraftig, nästan 10 procent, vilket innebär att den brittiska ekonomin i slutet av 2021 precis nådde upp till BNP-nivån från före pandemin.

Återhämtningen i utvecklingsekonomierna har varit relativt långsam. Vaccinationsgraden är alltjämt mycket låg i de minst utvecklade länderna och det beräknas dröja flera år innan många ekonomier kommer tillbaka till ett normalt konjunkturläge.[8] I kölvattnet av denna utveckling har fattigdomen ökat. I tillväxtekonomier såsom Kina och Indien har återhämtningen däremot varit kraftig. Snabbt stigande efterfrågan i utvecklade länder har bidragit till ett stort uppsving inom industrin, vilket har lett till ökande export och en gynnsam BNP-utveckling i länder med stor industriproduktion. Under 2021 växte

[6] Under 2021 var det globala antalet turister som stannade i destinationslandet under minst en natt 72 procent lägre än under 2019 (UNWTO, 2022).
[7] US Bureau of Economic Analysis.
[8] IMF (2022a) bedömer att BNP-gapet i många utvecklingsekonomier fortsatt kommer att vara negativt under de kommande åren.

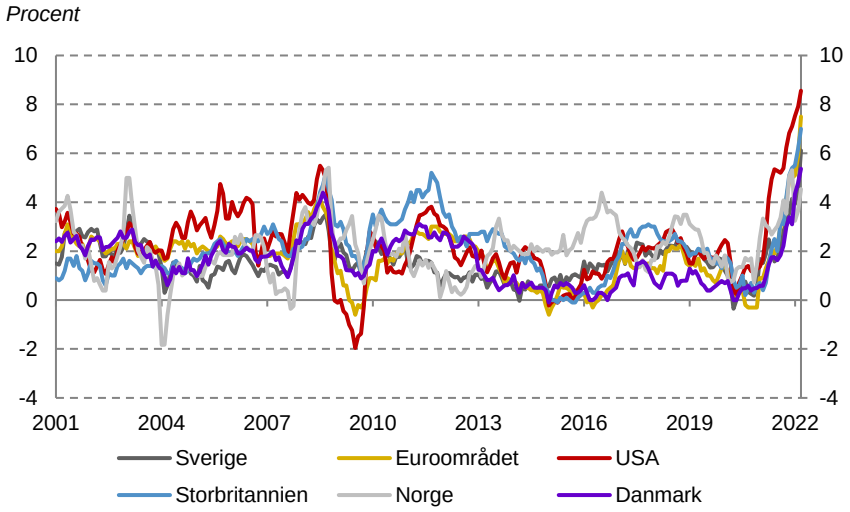
BNP med 8,1 procent i Kina och 8,9 procent i Indien.[9] Sedan hösten 2021 har ekonomin dock tappat fart i Kina. Det beror bl.a. på att den kinesiska regeringen har dragit ner på offentliga investeringar, vidtagit åtgärder för att begränsa skuldutvecklingen inom fastighetssektorn och infört nya nedstängningar i samband med smittökningar i t.ex. Shanghai och Hongkong.

I både Norge och Danmark var tillväxten under 2021 ca 4 procent och båda länderna har i nuläget en tydligt högre BNP än i slutet av 2019. I Sverige är läget likartat. Precis som i övriga Skandinavien var BNP-nedgången i Sverige under 2020 relativt liten, och tillväxten på nästan 5 procent under förra året innebar att BNP redan i mitten av 2021 var högre än före pandemin. I ett internationellt perspektiv förefaller svensk ekonomi alltså ha klarat sig bra genom krisen. Det ekonomiska läget i Sverige beskrivs närmare i avsnitt 1.2.

Utbudsstörningarna, och ett på många håll högt kapacitetsutnyttjande, har medfört att inflationen i flera länder har stigit till sin högsta nivå på decennier (diagram 1.3). Det har väckt oro för att inflationsförväntningarna ska öka mer varaktigt.[10] Inflationstrycket har ökat ytterligare i efterdyningarna av Rysslands invasion av Ukraina, bl.a. eftersom länderna är stora exportörer av olja, naturgas och spannmål.[11] En effekt av den höga inflationen är att de reala disponibla inkomsterna bland hushållen sannolikt kommer att falla i många länder under 2022, inklusive i Sverige.

[9] IMF (2022a).
[10] Denna oro har yttrats av flera framstående nationalekonomer, se t.ex. Gros (2021) och Furman (2021).
[11] IMF (2022a).

Diagram 1.3 Inflation



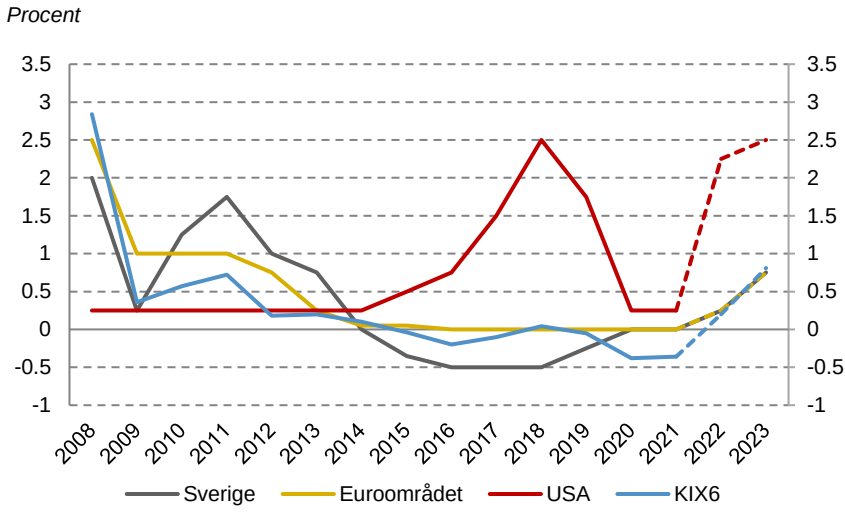
Anm.: KPIF för Sverige, KPI för övriga.
Källa: Nationella statistikmyndigheter via Macrobond.

Risken för en varaktigt högre inflation har tvingat centralbankerna till en balansgång mellan att stävja prisutvecklingen och understödja återhämtningen. Under sommaren och början av hösten 2021 framhärdade de flesta centralbanker i att inflationsuppgången var övergående, och att prisökningstakten skulle stabilisera sig kring 2 procent när effekterna av utbudsstörningarna avtagit. Inflationen fortsatte emellertid att stiga och den amerikanska centralbanken Federal Reserve ändrade hållning under slutet av 2021 och i början av 2022. I USA har räntan redan höjts och fortsatta höjningar förväntas under 2022 och 2023 (diagram 1.4). Inflationsriskerna har ökat ytterligare sedan Rysslands invasion av Ukraina. Det gäller inte minst i Europa, som är särskilt beroende av rysk energi. I euroområdet har inflationsuppgången hittills dock varit mindre påtaglig än i USA och räntan ligger alltjämt kvar på noll procent, men höjningar förväntas i september. I Sverige är styrräntan 0,25 procent efter att den höjdes i slutet av april. Ytterligare höjningar är att vänta under året.

Konjunkturinstitutets (KI) prognos indikerar ett högre globalt ränteläge framgent än vad som förutspåddes för ett år sedan. Trots uppgången väntas ränteläget dock fortsätta vara lågt och finansieringsvillkoren goda under en tid framöver. Det bör dock understrykas att den pågående geopolitiska krisen innebär att osäkerheten är mycket

stor. Om prisökningarna på energi, olika insatsvaror och livsmedel blir ännu högre, sprider sig till ekonomin i stort och medför en snabbare löneutveckling riskerar den underliggande inflationen att stiga mer varaktigt. Det skulle kunna framtvinga en snabb penningpolitisk åtstramning med dämpande effekter på konjunkturen, statsfinansiella utmaningar i många länder och ökade risker för finansiell instabilitet.

Diagram 1.4 Styrräntor



Anm.: Streckande linje är prognoser. KIX6-räntan är ett vägt genomsnitt av räntorna i euroområdet, USA, Storbritannien, Japan, Norge och Danmark.
Källa: Konjunkturinstitutet (2022a).

1.1.1 Arbetsmarknad

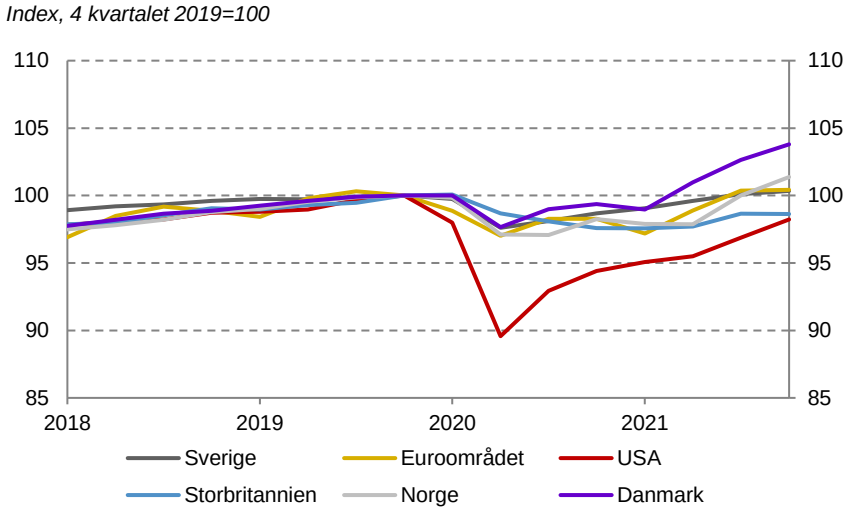
Återhämtningen i sysselsättningen varierar mellan länder (diagram 1.5). Snabbast har den varit i Danmark, där antalet sysselsatta under första kvartalet 2022 var tydligt högre än i slutet av 2019. Återhämtningen har även varit stark i Sverige, Norge och euroområdet. I USA var antalet sysselsatta i slutet av första kvartalet 2022 alltjämt lägre än i slutet av 2019, trots en snabb återhämtning från bottennoteringen under pandemins värsta månader.

Sysselsättningens utveckling beror sannolikt i hög grad på vilket system för korttidsarbete som länderna använt under pandemin. Antalet arbetade timmar, som inte påverkas av korttidsarbete i samma utsträckning, ger en delvis annan bild (diagram 1.6). Utvecklingen i

Sverige, Norge och Danmark har varit positiv också i detta avseende. Det har dock även utvecklingen i USA varit. Återhämtningen i Storbritannien och delar av euroområdet, t.ex. Italien, har totalt sett varit något svagare, men närmade sig under våren 2022 de nivåer som förelåg innan pandemin. Sammantaget har arbetsmarknadens återhämtning i allmänhet släpat efter BNP-utvecklingen. Så brukar också vara fallet efter en lågkonjunktur.

Även om sysselsättningen har återhämtat sig en hel del under 2021 kan pandemins effekter på arbetsmarknaden bli långvariga. Personer som förlorar jobbet under ekonomiska kriser löper större risk att drabbas av arbetslöshet i framtiden.[12] Det gäller inte minst för redan utsatta grupper, som drabbades särskilt hårt av pandemins arbetsmarknadseffekter.[13] Det finns således en risk för att pandemin resulterar i en varaktigt högre långtidsarbetslöshet, i Sverige framför allt bland lågutbildade och utrikes födda (avsnitt 1.2).

Diagram 1.5 Antal sysselsatta

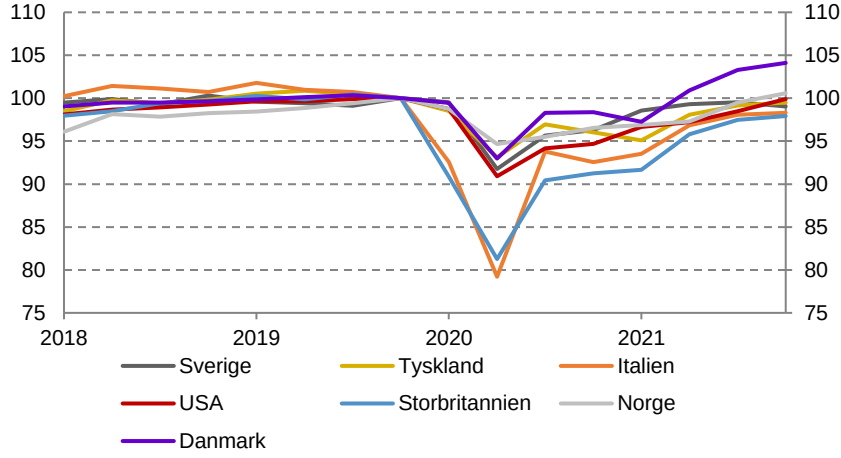


Anm.: Säsongsrensad data.
Källa: Nationella statistikmyndigheter via Macrobond.

[12] Mousteri m.fl. (2018) och Pieh m.fl. (2020).
[13] Se avsnitt 1.2 för Sverige, Chetty m.fl. (2020) för USA, Adams-Prassl m.fl. (2021) för Tyskland, USA och Storbritannien samt Alstadsæter m.fl. (2022) för Norge.

Diagram 1.6 Arbetade timmar

Index, 4 kvartalet 2019=100



Anm.: På grund av brist på data ingår Tyskland och Italien i stället för euroområdet.
Källa: Nationella statistikmyndigheter via Macrobond.

1.1.2 Offentliga finanser

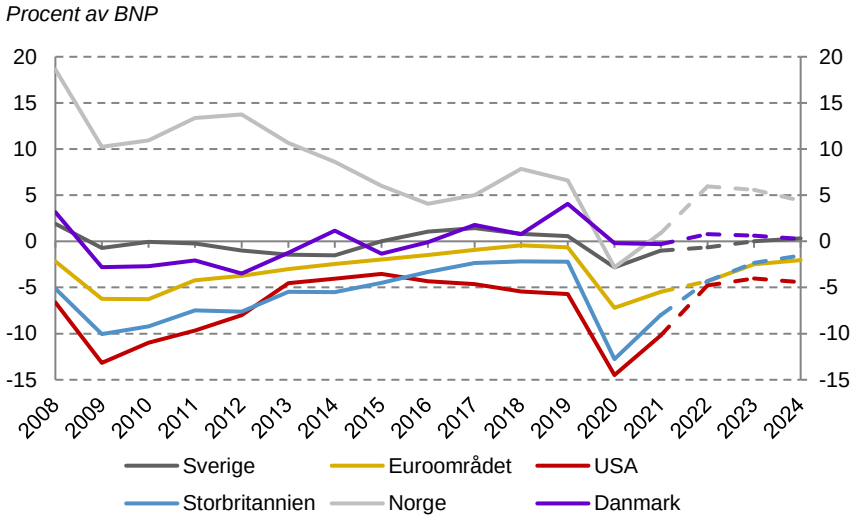
Pandemin har medfört stora underskott i de offentliga finanserna i många länder även under 2021. I diagram 1.7 framgår att det finansiella sparandet under 2021 var kraftigt negativt i USA och Storbritannien. Även inom euroområdet har det finansiella sparandet varit mycket lågt, men med stora variationer mellan länder. I Sverige, Danmark och Norge var underskottet i det finansiella sparandet väsentligt mindre under 2021 än 2020. I IMF:s prognos väntas sparandet i de skandinaviska länderna bli positivt under innevarande och nästa år, medan fortsatta underskott väntas i USA, euroområdet och Storbritannien.

Trots det negativa finansiella sparandet har skuldkvoterna, tack vare en hög tillväxt, stabiliserats på flera håll under 2021 (diagram 1.8). Det gäller t.ex. Danmark och USA. I ett antal länder, bl.a. Storbritannien och flertalet euroländer, har skuldkvoten dock ökat tydligt trots återhämtningen i BNP. Hur mycket skulderna har ökat varierar emellertid markant, med störst uppgångar i några av länderna som redan före pandemin hade stora skulder – t.ex. Grekland, Italien och Spanien. I slutet av 2021 var skuldkvoterna i dessa tre länder 199, 151 respektive

119 procent av BNP, varav stora delar ägs av eurosystemet.[14] I samtliga skandinaviska länder uppgår Maastrichtskulden till mindre än 40 procent av BNP.

Vid pandemins början aktiverades det europeiska finanspolitiska ramverkets s.k. generella undantagsklausul, vilket i korthet innebar att Stabilitets- och tillväxtpaktens regler tillfälligt sattes ur spel. På grund av de kraftigt förhöjda skuldnivåerna anser flera länder att det inte är lämpligt att återaktivera det regelverk som fanns innan pandemin. Mot den bakgrunden pågår för närvarande en intensiv diskussion inom EU om hur ett reformerat ramverk bör se ut.[15]

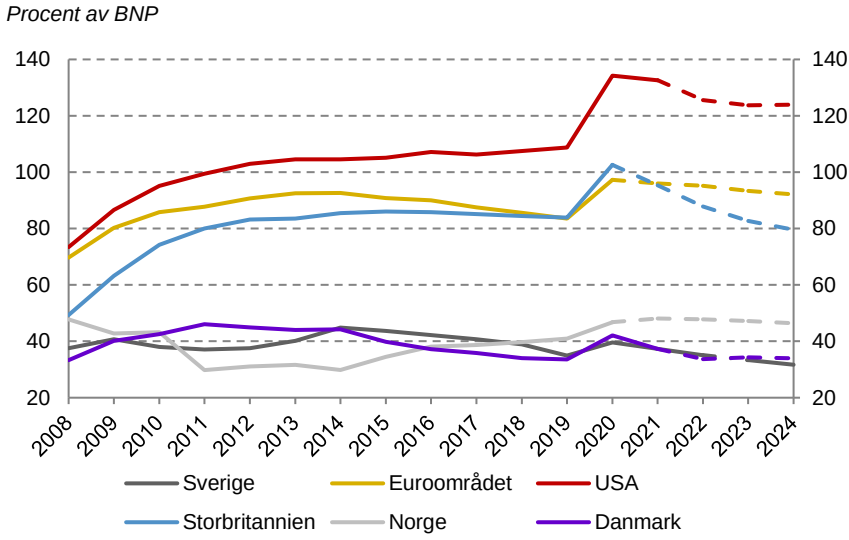
Diagram 1.7 Finansiellt sparande



Anm.: Streckade linjer är prognoser.
Källa: IMF (2022b).

[14] AMECO-databasen. Att stora delar av statspappersstockarna ägs av centralbanker och därmed finansieras med korta lån innebär att löptiden på delar av den konsoliderade offentliga skulden, där centralbanken räknas in, är mycket kort. Se Finanspolitiska rådet (2021) kapitel 4 för en närmare diskussion.
[15] Se avsnitt 2.5.

Diagram 1.8 Maastrichtskuld



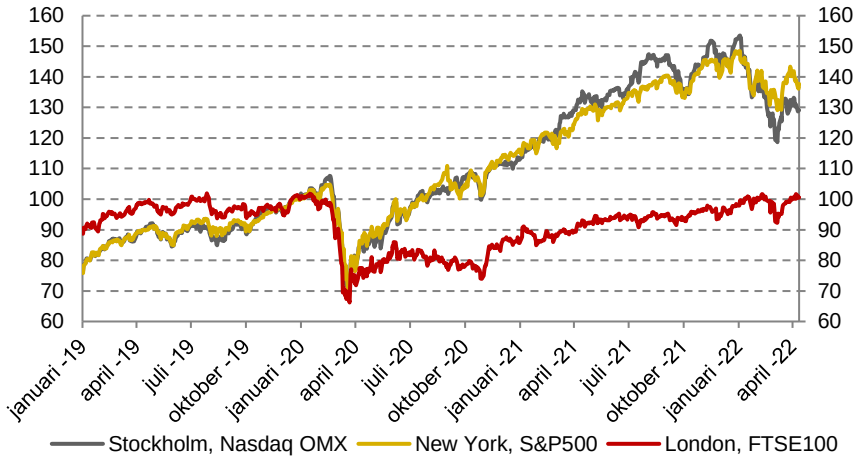
Anm.: Streckade linjer är prognoser.
Källa: IMF (2022b).

1.1.3 Finansiell stabilitet

Stöden från regeringar och centralbanker under pandemin har bidragit till stigande tillgångspriser. Oro inför den framtida ränteutvecklingen och den förhöjda geopolitiska osäkerheten har dock medfört börsfall på många håll hittills under 2022. Börsutvecklingen i Sverige, USA och Storbritannien framgår i diagram 1.9. New York-börsen och Stockholmsbörsen stod den 13 april 2022 38 respektive 29 procent högre än före pandemin, men 7 respektive 16 procent lägre än vid årsskiftet. Det är noterbart att det dröjde fram till början av 2022 innan Londonbörsen nådde upp till samma nivå som innan Storbritanniens EU-utträde i januari 2020. Londonbörsen har visserligen utvecklats jämförelsevis långsamt under en längre tid, men divergensen har ökat sedan början av 2020. Utvecklingen beror sannolikt på en kombination av faktorer, där bl.a. EU-utträdet, pandemins kraftiga påverkan på Storbritanniens ekonomi och bristen på arbetskraft inom yrken som tidigare dominerades av arbetskraft från EU spelar in. Börsfallet sedan början av 2022 har dock varit mindre i London än i New York och Stockholm.

Diagram 1.9 Aktiebörser

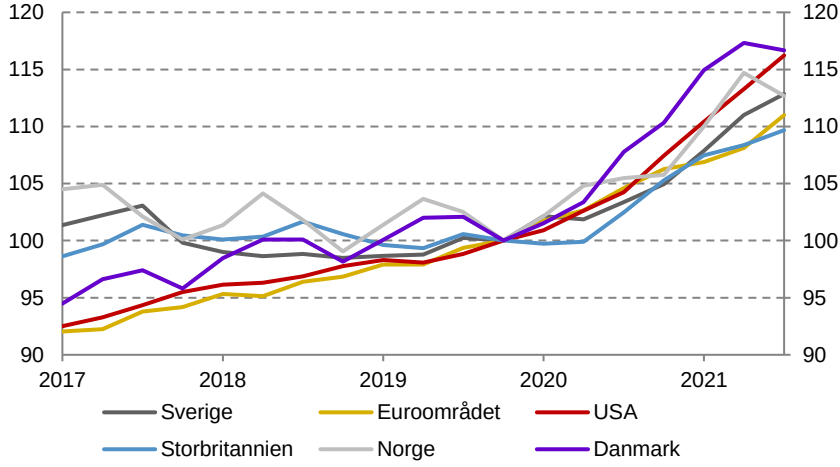
Index, 20-01-01=100



Anm.: I grundindex är aktierna denominerade i ländernas respektive valutor. Data fr.o.m. 2 januari 2019 t.o.m. 13 april 2022.
Källa: Macrobond.

Diagram 1.10 Bostadspriser

Index, 4 kvartalet 2019=100



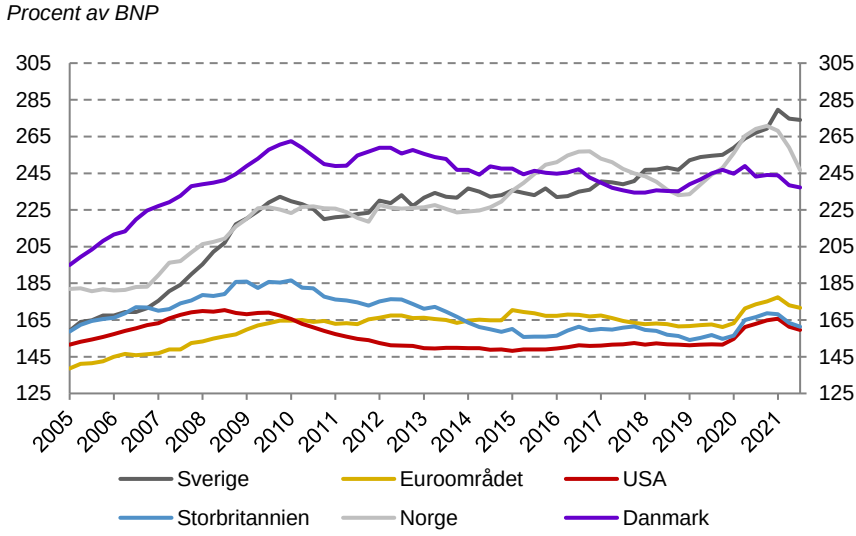
Anm.: Avser samtliga bostadsfastigheter justerat för inflation. Data t.o.m. tredje kvartalet 2021.
Källa: BIS via Macrobond.

Av diagram 1.10 framgår att bostadspriserna stigit i många länder sedan pandemins utbrott. Även här finns det dock skillnader. I Sverige

har bostadspriserna ökat med ungefär 13 procent sedan januari 2020. Ökningen under samma period i Danmark och USA är större, medan uppgången i euroområdet och Storbritannien är något mindre.

I kölvattnet av de stigande tillgångspriserna har även den privata skuldsättningen ökat. Det beror till stor del på att hushållens skulder tenderar att följa bostadsprisutvecklingen, eftersom högre priser innebär ett större behov av kredit. Som framgår i diagram 1.11 var den svenska privata sektorns totala skuldsättning under det tredje kvartalet 2021 ca 275 procent av BNP, vilket är en av de högsta nivåerna i världen. I privatekonomiska termer var den genomsnittliga belåningsgraden bland svenska hushåll ca 200 procent av deras disponibla årsinkomst,[16] varav ungefär fyra femtedelar utgörs av bostadslån.[17] En liknande utveckling går att skönja i övriga Skandinavien. Det bör dock understrykas att de skandinaviska länderna har låg offentlig skuldsättning.

Diagram 1.11 Privat skuldsättning



Anm.: Diagrammet visar den totala skuldsättningen i den icke-finansiella privata sektorn. Det omfattar därmed både hushåll och företag. Skulderna är denominerade i inhemsk valuta.
Källa: BIS via Macrobond.

[16] Finansinspektionen (2021).
[17] Finansinspektionen (2022), SCB.

Hög skuldsättning, vare sig den är privat eller offentlig, innebär en sårbarhet inför plötsliga makroekonomiska skiften, t.ex. förändringar i finansieringsvillkor. I detta sammanhang utgör den höga inflationen en betydande risk, eftersom den innebär att penningpolitiken kan behöva stramas åt tidigare och mer än väntat. En sådan utveckling kan skapa problem för både privata aktörer och stater med hög skuldsättning.

1.2 Pandemin och svensk ekonomi

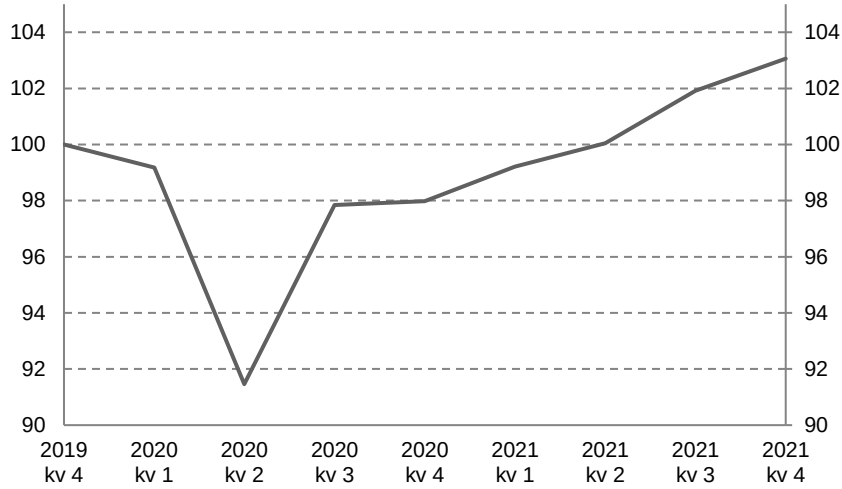
Återhämtningen i svensk ekonomi har varit stark (diagram 1.12). Sedan det andra kvartalet 2020 har BNP stigit i snabb takt och under sommaren 2021 passerades BNP-nivån från innan krisen. I slutet av 2021 var svensk BNP drygt 3 procent högre än före pandemin.

Även arbetsmarknaden har återhämtat sig. Arbetslösheten har minskat med ca 2 procentenheter sedan början av 2021 och den beräknas fortsätta falla framöver. Sysselsättningen påverkades förhållandevis lite även under pandemins inledande månader, till stor del tack vare de ekonomiska stödåtgärder som infördes.[18] Sedan andra kvartalet 2020 har antalet sysselsatta stigit och var i mars 2022 något högre än i slutet av 2019.[19] Antalet arbetade timmar föll betydligt mer i början av pandemin. Skillnaden i utveckling mellan antalet arbetade timmar och antalet sysselsatta beror till stor del på stödet vid korttidsarbete, som möjliggjorde för hundratusentals svenskar att gå ner i arbetstid utan att förlora sina jobb. Även när det gäller antal arbetade timmar har återhämtningen varit god. I mars 2022 var antalet arbetade timmar emellertid fortsatt något lägre än i slutet av 2019.

[18] Ekholm m.fl. (2022) och Finanspolitiska rådet (2021).
[19] SCB, NR.

Diagram 1.12 Sveriges BNP

Index, 4 kvartalet 2019=100



Källa: SCB via Macrobond.

Som beskrevs i avsnitt 1.1 har återhämtningen i världsekonomin hämmats av flera utbudsstörningar. Dessa utbudsstörningar har bidragit till en förhöjd inflation i många länder, inklusive Sverige. I VP22 bedömdes att KPIF skulle öka med 4,6 procent under 2022, vilket är betydligt mer än inflationsmålet på 2 procent. Det finns en oro för att den ryska invasionen av Ukraina kan leda till fortsatta olje- och gasprisökningar. I kombination med ett ökande generellt inflationstryck kommer penningpolitiken successivt att stramas åt (avsnitt 1.1).

I VP22 bedömde regeringen att sparandet kommer underskrida överskottsmålet även under 2022, bl.a. till följd av åtgärder för att lindra konsekvenserna av högre energipriser och kostnader kopplade till mottagandet av flyktingar från kriget i Ukraina.[20] Tillväxten bedöms uppgå till 3,1 procent under innevarande år, för att sedan falla till 1,6 procent under 2023 (tabell 1.1).

[20] Regeringen uppskattar att 76 000 ukrainska flyktingar kommer anlända till Sverige under 2022 och att mottagandet kommer kosta 10,4 mdkr (VP22).

Tabell 1.1 Makroekonomiska nyckeltal

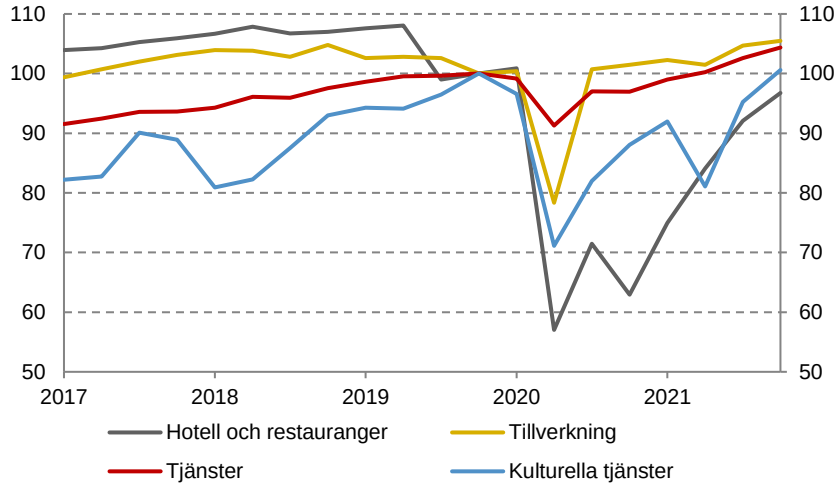
Regeringen, 19 april 2022	2020	2021	2022	2023
BNP-tillväxt	-2.9	4,8	3,1	1,6
BNP-gap	-3,8	-0,9	0,3	0,3
Sysselsättning[1]	-1,4	1,1	2,1	1,0
Arbetslöshet[2]	8,5	8,8	7,6	7,0
KPIF	0,5	2,4	4,6	1,8
Finansiellt sparande[3]	-3,0	-0,2	-0,5	0,7
Strukturellt sparande[4]	-1,0	-0,2	-0,4	0,5
Maastrichtskuld[3,5]	39,6	36,7	33,5	30,7
Konjunkturinstitutet, 30 mars 2022	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
BNP-tillväxt	-2,8	4,8	3,3	2,1
BNP-gap	-3,7	-0,7	0,4	0,6
Sysselsättning	-1,3	1,1	2,4	1,3
Arbetslöshet	8,3	8,8	7,3	6,7
KPIF	0,5	2,4	5,2	2,8
Finansiellt sparande	-2,8	-0,4	-0,1	0,2
Strukturellt sparande	-0,9	-0,4	0,0	0,1
Maastrichtskuld	39,6	35,3	31,9	28,6

Anm.: [1] 15–74 år, förändring mot föregående period, gäller båda prognoser. [2] 15–74 år, gäller båda prognoser. [3] Procent av BNP. [4] Procent av pot. BNP. [5] Av nedgången mellan 2020 och 2023 beror ca 4 procentenheter på Riksbankens övergång till egenfinansierad valutareserv, gäller båda prognoser.
Källor: VP22 och Konjunkturinstitutet (2022a). Siffror för 2020 till övervägande del från BP22 och Konjunkturinstitutet (2021a).

Återhämtningen har omfattat samtliga delar av näringslivet. Av diagram 1.13 framgår utvecklingen av förädlingsvärdet i olika branscher jämfört med fjärde kvartalet 2019. Redan i början av 2021 hade industrin och tjänstesektorn som helhet återhämtat sig till ungefär de nivåer som förelåg innan pandemin. Samtidigt befann sig de delar av tjänstesektorn som drabbades värst, i synnerhet hotell- och restaurangbranschen, alltjämt på en låg produktionsnivå. Sedan dess har hotell- och restaurangbranschen dock återhämtat sig starkt. I slutet av första kvartalet 2022 låg förädlingsvärdet bland hotell och restauranger på ungefär samma nivå som före pandemin. Detsamma gäller delar av tjänstesektorn som rör konst, underhållning och kultur, vilka också drabbades hårt under pandemin. Sammantaget finns det inga tydliga tecken i produktionsstatistiken på att pandemin kommit att medföra betydande förändringar i branschstrukturen.

Diagram 1.13 Förädlingsvärde i olika branscher

Index, 4 kvartalet 2019=100



Anm.: Alla serier utom den för kulturella tjänster är säsongsjusterade.
Källor: SCB via Macrobond.

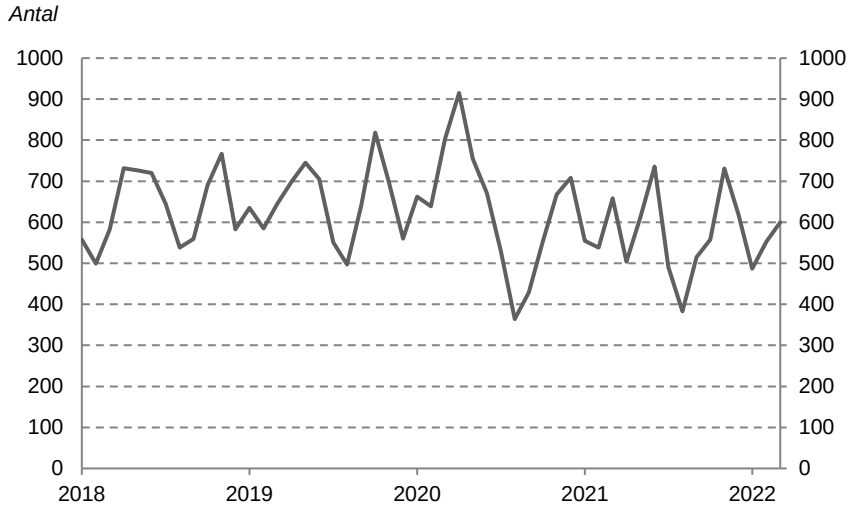
Antalet konkurser har fortsatt ligga på en låg nivå sedan mitten av 2020 (diagram 1.14). Att jämförelsevis få bolag ansökte om konkurs under andra halvan av 2020 berodde sannolikt i hög grad på regeringens företagsstöd, inte minst omställningsstödet, omsättningsstödet, stödet vid korttidsarbete och anståndet med skatteinbetalningar. Att konkurstalen har fortsatt vara låga under 2021 och våren 2022 hänger troligen samman med att vissa av stöden har legat kvar, och på att riksdagen den 24 februari 2022 beslutade att förlänga anståndstiden för skattebetalningar med upp till 36 månader efter att den maximala anståndstiden har löpt ut.[21] Rådet påpekade i förra årets rapport att konkurstalen kan stiga efter pandemin om bolag får likviditetsproblem i samband med återbetalningen.[22] En sådan utveckling skulle motverka stödets syfte genom att företag som har fått stöd ändå går i konkurs. Förlängningen av anståndstiden minskar denna risk genom att underlätta för företagen att sprida ut återbetalningen.

Inom de värst drabbade branscherna har antalet konkurser dock befunnit sig på en fortsatt förhöjd nivå. Inom hotell- och restaurangbranschen gick nästan 16 procent fler företag omkull 2021 jämfört

[21] Bet. 2021/22:FiU44.
[22] Finanspolitiska rådet (2021).

med 2019. I andra branscher, t.ex. detaljhandeln och kommunikationsbranschen, är konkursutsattheten tvärtom betydligt lägre än före pandemin.[23]

Diagram 1.14 Konkurser per månad



Källa: SCB via Macrobond.

Mönstret ser ut på ett liknande sätt när det gäller antalet sysselsatta i olika branscher (diagram 1.15). Hotell- och restaurangbranschen drabbades hårt av pandemins krav på social distansering och hade dessutom ett stort antal tillfälligt anställda. Den kombinationen ledde till att antalet anställda i branschen minskade kraftigt under 2020, trots stödet vid korttidsarbete. I takt med att vaccinationstäckningen ökade, restriktioner lyftes och efterfrågan kom tillbaka under 2021 började hotell och restauranger att anställa igen. Antalet sysselsatta i branschen var i genomsnitt ca 4 procent lägre under 2021 jämfört med 2019. Under 2020 var motsvarande siffra omkring ca 23 procent. Även i branschen för kulturella tjänster, som också drabbades hårt av behovet av fysisk distans, har återhämtningen varit kraftfull.

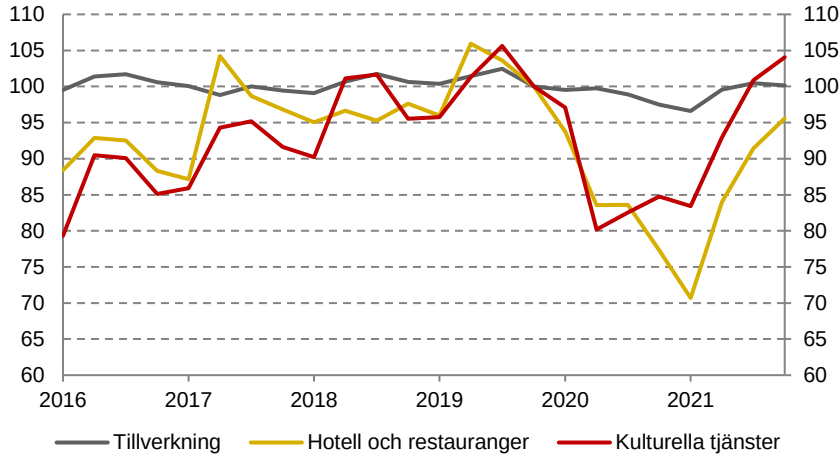
I industrin har läget varit annorlunda. Efterfrågan på industrivaror förutsätter inte fysisk kontakt, samtidigt som en stor majoritet av de som jobbar i branschen är tillsvidareanställda. Både behovet av arbetskraft och möjligheterna till korttidsarbete för anställda som inte

[23] UC konkursstatistik via Macrobond.

behövs har följaktligen varit större i industrin jämfört med de hårdast drabbade näringsgrenarna. Antalet anställda i branschen har därför inte påverkats i samma utsträckning som i kontaktnära delar av näringslivet.

Diagram 1.15 Antal sysselsatta i olika branscher

Index, 4 kvartalet 2019=100

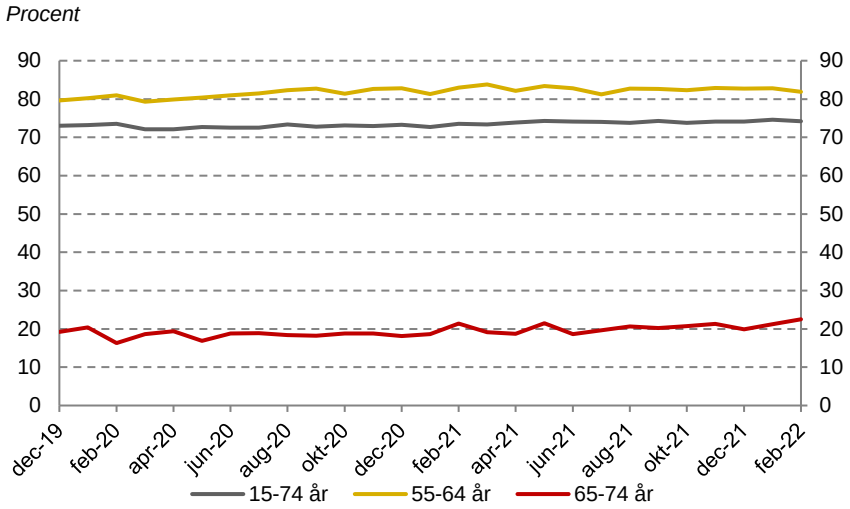


Anm.: Serien ”kulturella tjänster” omfattar personer som är anställda inom konst, underhållning och rekreation.
Källa: SCB, kortperiodisk sysselsättningsstatistik via Macrobond.

Den svaga sysselsättningsutvecklingen under pandemin återspeglas inte i arbetskraftsdeltagandet (diagram 1.16). Faktum är att pandemin inte har påverkat andelen i åldersgruppen 15–74 som står till arbetsmarknaders förfogande. Det är ett positivt tecken, eftersom det indikerar att personer som har förlorat sin anställning inte har gett upp och slutat söka arbete. Detta gäller även de äldre på arbetsmarknaden. I åldersgruppen 55–64 har deltagandet till och med ökat med några procentenheter sedan pandemins början, till ca 82 procent i februari 2022. Med andra ord verkar det inte som om den försämrade arbetsmarknadssituationen under de senaste två åren har medfört att personer tidigarelägger sin pension. Det är betydelsefullt eftersom den ålder då pensionen tas ut har stor betydelse för pensionsinkomsten under hela ålderdomen.[24]

[24] Se vidare Finanspolitiska rådet (2022).

Diagram 1.16 Arbetskraftsdeltagande i olika åldersgrupper

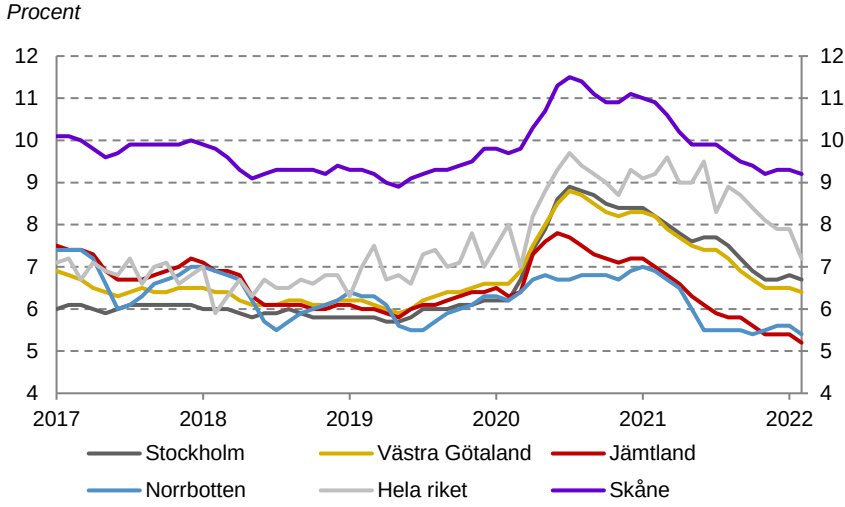


Anm.: Procent av befolkningen i respektive åldersgrupp.
Källa: SCB, kortperiodisk sysselsättningsstatistik via Macrobond.

Att människor stannade kvar i arbetskraften innebar emellertid att arbetslösheten steg kraftigt under pandemins inledande fas.[25] I januari 2021 var arbetslösheten drygt nio procent. I februari 2022 hade den dock minskat med ca 2 procentenheter till drygt 7 procent. Utvecklingen har sett snarlik ut i alla delar av landet, även om det finns skillnader i nivån på arbetslösheten (diagram 1.17). I Skåne är arbetslösheten drygt 1 procentenhet högre än i landet som helhet. I Stockholm och Västra Götaland är den 0,5–1 procentenhet lägre än på riksnivå. Lägst är den dock i norra Sverige. I Norrbotten och Jämtland är arbetslösheten redan lägre än före pandemin.

[25] Arbetslöshet = Arbetskraftsdeltagande – Sysselsättning.

Diagram 1.17 Arbetslöshet i olika län



Anm.: 16–64 år, inte säsongsrensat förutom serien för hela riket. Data t.o.m. februari 2022.
Källor: Arbetsförmedlingen och SCB via Macrobond.

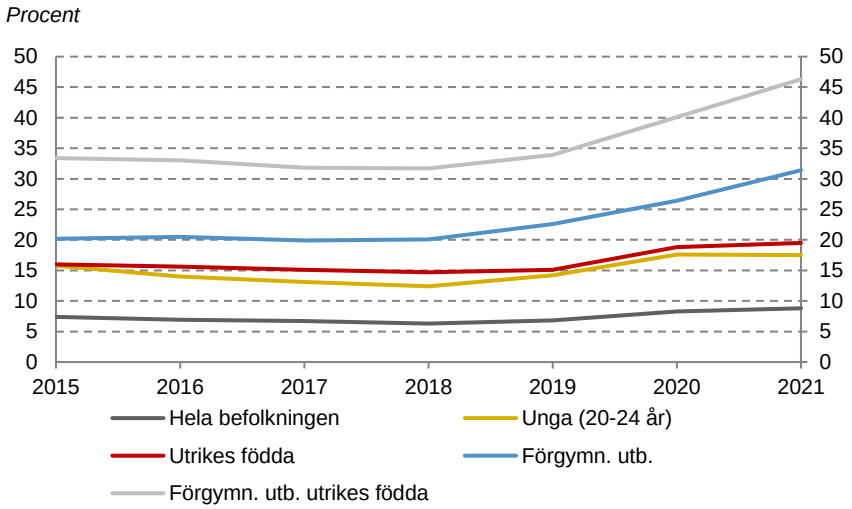
Pandemins arbetsmarknadseffekter drabbade i första hand grupper där arbetslösheten var hög redan innan pandemin.[26] Det gäller framför allt unga, lågutbildade och utrikes födda (diagram 1.18). Att pandemins effekter på arbetsmarknaden särskilt drabbade just dessa grupper beror främst på att de är överrepresenterade i de värst drabbade näringsgrenarna (t.ex. hotell- och restaurangbranschen)[27] i kombination med att de berörda branscherna har en hög andel tillfälligt anställda som ofta inte omfattades av stödet vid korttidsarbete.[28]

Rådet skrev i förra årets rapport att ökningen i arbetslöshet bland unga under pandemin sannolikt inte kommer innebära varaktiga problem på arbetsmarknaden.[29] Många unga som förlorade arbetet hade annan huvudsaklig sysselsättning (och inkomstkälla)[30] samtidigt som unga löper relativt liten risk att fastna i långtidsarbetslöshet. Ungas

[26] Se exempelvis Campa m.fl. (2021) och Eliason (2021).
[27] Andelen utrikes födda i hotell- och restaurangpersonalen var ca 43 procent år 2018, jämfört med ca 19 procent i arbetskraften som helhet. Motsvarande siffror för personer under 25 var 28 jämfört med 10 procent (Visita, 2022).
[28] I mars 2020 var omkring 40 procent av personalen i hotell- och restaurangbranschen tillfälligt anställda, jämfört med ca 15 procent sett till hela arbetsmarknaden (SCB, AKU).
[29] Finanspolitiska rådet (2021).
[30] SCB, AKU.

arbetslöshetsperioder tenderar att vara många men korta.[31] Utvecklingen under 2021 och början av 2022 stämmer överens med den bilden. Som framgår i diagram 1.18 har arbetslösheten i åldersgruppen 20–24 år i genomsnitt utvecklats bättre under 2021 än i befolkningen som helhet. Nedbrutet per månad (framgår inte i diagram 1.18) har arbetslösheten i gruppen minskat med omkring 6,5 procentenheter sedan början av 2021 och befann sig i februari 2022 på 13,5 procent, ungefär samma nivå som före pandemin.[32] Mer överraskande har utvecklingen av arbetslösheten bland utrikes födda varit. I februari 2022 var 16,2 procent av de utrikes födda arbetslösa (framgår inte av diagram 1.18), vilket är ungefär samma nivå som i slutet av 2019.[33] Det är en starkare utveckling än vad rådet förutspådde i fjolårets rapport. Arbetslöshetsnivån i gruppen är dock fortsatt hög.

Diagram 1.18 Arbetslöshet i olika grupper



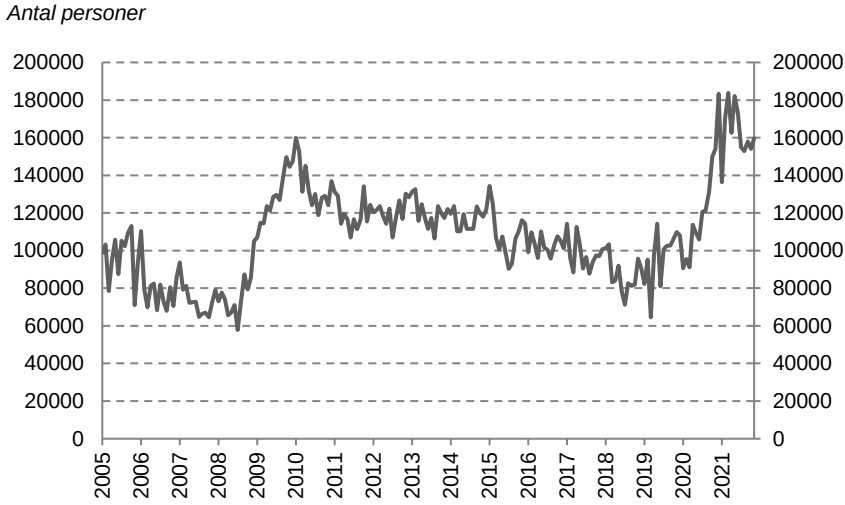
Källa: SCB, AKU via Macrobond.

Bland lågutbildade ser det sämre ut. Arbetslösheten bland personer som saknar gymnasieutbildning var hög redan 2019. De drabbades

[31] Den genomsnittliga arbetslöshetstiden för personer i åldersgruppen 15–24 var i februari 2022 i genomsnitt ungefär 13 veckor. Motsvarande siffra sett till hela befolkningen (15–74 år) var ungefär 40 veckor (SCB, AKU).
[32] SCB, AKU.
[33] Den starka återhämtningen bland utrikes födda kan inte förklaras genom ett lägre arbetskraftsdeltagande. Arbetskraftsdeltagandet i gruppen var i mars 2022 något högre än före pandemin (SCB, AKU).

hårt av pandemin under 2020 och arbetslösheten i gruppen steg ytterligare under 2021, till 31,4 procent. Det innebär att arbetslösheten är mer än fyra gånger så hög bland personer utan gymnasieutbildning som bland de med gymnasieutbildning.[34] Arbetsmarknadsutsikterna är särskilt svaga för utrikes födda med låg utbildning. Som framgår i diagram 1.18 har arbetslösheten i denna grupp ökat kraftigt under de senaste två åren och uppgick i genomsnitt under 2021 till 46,3 procent. Det är mer än 12 procentenheter högre än under 2019.

Diagram 1.19 Långtidsarbetslöshet, längre än sex månader



Anm.: Det är möjligt att omläggningen av AKU i januari 2021, och det resulterande tidsseriebrottet, resulterar i att fler klassas som långtidsarbetslösa genom att den nya undersökningen kan fånga fler arbetssökande (Flodberg m.fl. 2022). Arbetsförmedlingens statistik ger en något annorlunda bild av långtidsarbetslöshetens utveckling än AKU. Där har antalet som har varit arbetslösa i mer än sex månader fallit tillbaka kraftigt, samtidigt som antalet som varit utan jobb i över ett och över två år har stannat kvar på en förhöjd nivå.
Källa: AKU via Macrobond.

Denna utveckling återspeglas i att antalet som har varit arbetslösa i minst sex månader ökat kraftigt under pandemin (diagram 1.19). Den ökningen består enligt AKU i hög grad fortfarande. I februari 2022 var drygt 60 000 fler långtidsarbetslösa jämfört med före pandemin, en ökning med ungefär 60 procent. Vidare tyder statistiken på att en

[34] Arbetslösheten år 2021 var 7,8 procent bland gymnasieutbildade och 4,9 procent bland personer med eftergymnasial utbildning (AKU via Macrobond).

mycket stor andel av dessa 60 000 är utrikes födda och lågutbildade.[35] Det framstår således som att pandemin har förvärrat de strukturella problem som präglat svensk arbetsmarknad under lång tid.

1.2.1 Rådets syn på övervintringspolitiken

Regeringen och riksdagen har vidtagit unikt omfattande finanspolitiska åtgärder med anledning av pandemin. Målsättningen har varit att möjliggöra för ekonomin att övervintra krisen, att dämpa fallet i efterfrågan och att stötta ekonomiskt utsatta grupper. Den första ändringsbudgeten med anledning av pandemin lämnades till riksdagen den 17 mars 2020. Sedan dess har riksdagen röstat igenom ett stort antal ändringsbudgetar med åtgärder kopplade till spridningen av coronaviruset. Sammanlagt kostade stöden ca 386 mdkr under 2020 och 2021.[36] Anslagen har emellertid varit väsentligt större.[37] Det tyder på att regering och riksdag konsekvent har dimensionerat stöden för att ta höjd för en mer negativ utveckling. Rådet skrev i förra årets rapport att detta var en klok avvägning. Den bedömningen ligger fast. I situationen Sverige befann sig under våren 2020 var det bättre att göra för mycket än för lite. Även Coronakommissionen lyfte fram denna ”försiktighetsprincip” som ett viktigt inslag i den krisbekämpningspolitik som bedrevs.[38] Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att sista ordet ännu inte är sagt när det gäller krispolitikens ekonomiska effekter. Forskning pågår och bilden av åtgärderna som vidtagits kan komma att ändras i takt med att kunskapen ökar.

Rådet gjorde en preliminär bedömning av de viktigaste stödåtgärderna i förra årets rapport. Vår slutsats var att de vidtagna åtgärderna hade bidragit till att mildra pandemins återverkningar på ekonomin och vi gör fortsatt den bedömningen. Vi uttryckte dock en viss oro för hur utfasningen av åtgärder skulle fungera. Det fanns en

---

[35] Av de ca 160 000 personer som i februari 2022 hade varit arbetslösa i mer än sex månader var ca två tredjedelar utrikes födda, trots att gruppen vid samma tillfälle bara motsvarade drygt 24 procent av arbetskraften. Mellan januari 2020 och februari 2022 ökade antalet utrikes födda i denna grupp med ca 40 000, vilket utgör ungefär två tredjedelar av den totala ökningen. Andelen av den utrikes födda arbetskraften som hade varit arbetslös i mer än sex månader var strax över 8 procent i slutet av 2021, jämfört med lite mer än 1 procent bland inrikes födda. Bland personer med förgymnasial utbildning var motsvarande siffra ca 9 procent i genomsnitt under 2021, jämfört med ca 3 procent bland personer med gymnasieutbildning (SCB, AKU).

[36] Siffran inkluderar det som regeringen kallar ”den gröna återstarten” (SOU 2022:10, vol. 1).

[37] Prop. 2021/22:1.

[38] Se fördjupning 1.1 om Coronakommissionens slutsatser om den ekonomiska krisbekämpningspolitiken (SOU 2022:10, vol. 1).

risk för att stöden skulle ligga kvar för länge och exempelvis förhindra välståndsökande strukturförändringar. Vi kan konstatera att denna oro inte besannats. Stöden förefaller ha trappats ner och försvunnit på ett efter omständigheterna rimligt sätt.

Skatteanstånden var ett snabbt och effektivt sätt att förbättra företagens likviditet under krisen. Företag som beviljades anstånd betalade en avgift, vilket minskade risken för överutnyttjande. Den genomförda förlängningen av anståndstiden tillåter företag att sprida ut återbetalningen under en längre tid, vilket minskar risken för onödiga konkurser i samband med att anstånden ska betalas tillbaka.[39]

Det förstärkta stödet vid korttidsarbete infördes snabbt och har sannolikt minskat antalet uppsägningar, i många fall bevarat produktiva matchningar på arbetsmarknaden och underlättat för företag att skala upp verksamheten när omständigheterna har tillåtit det. Kostnaden för korttidsarbetet har delats mellan staten, arbetsgivaren och arbetstagaren. Stödet har därmed haft en självrisk som minskat incitamenten för arbetsgivare att fortsätta utnyttja stödet när efterfrågan har återvänt. Genom självrisken har stödet i viss mån knutits till efterfrågeutvecklingen, vilket sannolikt har fått till följd att efterfrågan på stöd har minskat i takt med att ekonomin normaliserats. Stödet har därför i huvudsak varit träffsäkert.[40] En brist i hanteringen av stödet var emellertid att storleken på den största tillåtna arbetstidsminskningen tillfälligt sänktes efter pandemins inledande månader. Det ledde till onödig osäkerhet och försvårade för företag att fatta välgrundade beslut. I stora drag bedömer dock rådet att åtgärdens utformning var lämplig. Sedan den 30 november 2021 kan företag inte lägre ansöka om det förstärkta stödet vid korttidsarbete.[41]

Omställningsstödet kom på plats förhållandevis snabbt och underlättade för företag att täcka sina fasta kostnader under pandemin. Stödet var sannolikt viktigt för att näringslivet skulle kunna övervintra krisen. För att åtgärden inte skulle motverka samhällsekonomiskt effektiva strukturförändringar begränsades tillgången till stödet. Ansökande företag behövde kunna visa att de dels hade stora omsättningstapp i jämförelse med motsvarande månader 2019, dels att så gott som hela tappet berodde på effekterna av pandemin. Denna

[39] Bet. 2021/22:FiU44.

[40] Coronakommissionen påpekar att stödet till viss del gått till företag och branscher som inte drabbades särskilt hårt av pandemin, och att träffsäkerheten därför kunde ha varit bättre. Kommissionen menar dock, likt rådet, att stödet i huvudsak var träffsäkert (SOU 2022:10, vol. 1).

[41] Den sista månaden som företag kunde söka stöd för var september 2021.

konstruktion har, likt självrisken inom korttidsarbetet, inneburit att antalet ansökningar har minskat i takt med att efterfrågan har återvänt. Den ursprungliga tröskeln för att kunna söka stöd höjdes under pandemin. Tröskelhöjningarna går emot tanken om staten som försäkringsgivare, eftersom det inte är sannolikt att motståndskraften bland drabbade företag ökade under krisens gång. Tröskeln borde därför ha legat kvar på samma nivå genom hela krisen. Möjligheten att ansöka om stöd togs bort i april 2022 efter att ha återinförts i december 2021.[42]

Omsättningsstödet till enskilda näringsidkare infördes relativt sent, i november 2020, vilket fick till följd att enskilda näringsidkare föll mellan stolarna under pandemins första halvår. De hjälptes varken av korttidsarbetet, omställningsstödet eller förändringarna i a-kassan i någon större utsträckning.[43] Sedan stödet kom på plats har det emellertid fungerat väl. Likt omställningsstödet reglerades behörigheten till stöd av näringsidkarens omsättningstapp vilket, i kombination med en självrisk, sannolikt har bidragit till att efterfrågan på stödet har försvunnit i takt med att ekonomin återgått till det normala. Möjligheten att ansöka om omsättningsstödet föll formellt bort i april 2022 efter att ha återinförts i december 2021.[44]

Den generella sänkningen av arbetsgivaravgifter och egenavgifter hade en positiv effekt genom att den snabbt lyfte bort kostnader från näringslivet utan att företagen själva behövde göra något. Den var emellertid förhållandevis dyr eftersom alla företag, inte bara de som drabbats ekonomiskt till följd av pandemin, fick del av stödet.

Sänkta arbetsgivaravgifter för unga är under vanliga omständigheter förknippade med samma träffsäkerhetsproblem som en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna. Eftersom många av de drabbade branscherna under pandemin hade en hög andel unga bland sina anställda hade åtgärden i detta fall en viss träffsäkerhet. Under normala ekonomiska förhållanden löper dock unga en jämförelsevis liten risk att fastna i långtidsarbetslöshet. Det är därför svårförståeligt att en ny sänkning av arbetsgivaravgifterna för unga föreslås försommaren 2022.

Den tillfälliga förstärkningen av a-kassan var också motiverad, inte minst eftersom den bidrog till att upprätthålla efterfrågan i ekonomin. I förra årets rapport påpekade vi att höjningen, om den blir permanent,

[42] Den sista månaden som företag kunde söka stöd för var februari 2022.
[43] Finanspolitiska rådet (2021, s. 73–77).
[44] Den sista månaden som företag kunde söka stöd för var februari 2022.

kan leda till en högre strukturell arbetslöshet. Vad som utgör en lämplig nivå på a-kassan är dock en värderingsfråga, där fördelarna med ett förbättrat inkomstskydd måste vägas mot nackdelarna med risken för en högre arbetslöshet. Enligt rådande beslut ligger de flesta av förändringarna i a-kassan kvar t.o.m. den 31 december 2022.[45]

Slutligen kan det konstateras att de statliga bidragen till kommuner och regioner var ett viktigt inslag i pandemibekämpningen. Vård och äldreomsorg organiseras på kommunal och regional nivå, och det var viktigt att ekonomiska resursbegränsningar inte stod i vägen för arbetet med att bekämpa pandemin. Utfasningen av de tillfälliga bidragen planeras ske successivt fram till slutet av 2023.[46] Med tanke på den offentliga utgiftsutvecklingen är det viktigt att så blir fallet.

I stort har övervintringspolitiken alltså varit ändamålsenligt utformad, införts förhållandevis snabbt och, åtminstone hittills, fasats ut i takt med att den ekonomiska situationen har normaliserats. Rådets syn har inte förändrats sedan förra årets rapport och stämmer i stora drag överens med Coronakommissionens bedömning.[47]

Fördjupning 1.1 Coronakommissionens slutsatser om den ekonomiska politiken under pandemin

Den 25 februari publicerade Coronakommissionen sitt slutbetänkande.[48] Kommissionens viktigaste slutsatser kring den ekonomiska politiken är:

- Regeringen har i allmänhet prioriterat snabbhet framför träffsäkerhet och utgått från en ”försiktighetsprincip” om att det är bättre att göra för mycket än för lite. Denna avvägning var korrekt. En bieffekt av valet av snabbhet framför träffsäkerhet är att företag vars villkor inte försämrades under pandemin fick flera miljarder i stöd för exempelvis korttidsarbete. I huvudsak gick dock såväl stödet vid korttidsarbete som omställningsstödet och hyresstödet till branscher och företag som drabbades av pandemin. Nedsättningen av arbetsgivaravgifterna var emellertid inte träffsäker, men kunde införas snabbt och bidrog till att förbättra företagens likviditet i början av pandemin. Åtgärden var därför motiverad. Nedsättningen av arbets-

[45] Regeringen (2020).
[46] 12,5 mdkr av höjningen av statsbidragen under pandemin är permanenta (Finanspolitiska rådet, 2021, s. 82–83).
[47] SOU 2022:10, vol. 1.
[48] SOU 2022:10.

givaravgifterna för unga var däremot inte motiverad eftersom den infördes i ett senare skede när mer träffsäkra stöd redan fanns på plats.

• Det är tydligt att stöden till företag och hushåll har tjänat sina syften. Stöden har förhindrat att produktiva bolag gått i konkurs under pandemin. Antalet konkurser ökade i början av pandemin men sjönk sedan hastigt och låg därefter lägre än normalt. Det kan tyda på att företagsstöden har varit för generösa och t.ex. till viss del gått till mindre välfungerande delar av ekonomin. I genomsnitt minskade hushållens inkomster med 1,5 procent under månaderna mars–december 2020. Fallet i arbetsinkomster var 2,7 procent. Hushållens inkomster minskade alltså med ungefär hälften så mycket som deras arbetsinkomster. Det berodde dels på befintliga välfärdsåtgärder, dels på de särskilda pandemistöden. För personer som förlorade arbetet var förstärkningen av a-kassan särskilt viktig. För anställda i t.ex. kontaktnära branscher var karensavdragsersättningen betydelsefull. Karensavdragsersättningen hade dock kunnat utformas på ett smidigare och mer direkt sätt.

1.3 Frågeställningar i årets rapport

Kriget i Ukraina innebär stort mänskligt lidande och en omfattande kapitalförstöring i landet. Det innebär också en ökad osäkerhet kring utvecklingen i världsekonomin i ett läge när det redan fanns tydliga orosmoln, inte minst kring inflation och ränteutveckling. Om inflationen fortsätter stiga och Riksbanken höjer räntan kraftigt, kan hushållens ekonomiska situation försämras avsevärt genom högre ränteutgifter och lägre tillgångspriser. Den höga inflationen innebär även att hushållens reala inkomster sannolikt kommer att falla under 2022.

Det står redan klart att kriget kommer leda till betydande offentligfinansiella insatser för bl.a. stöd till Ukraina, flyktingmottagande och utökat försvar i många länder. För svensk del bidrar även det parlamentariska läget till osäkerhet kring den ekonomiska politiken. Förslag om utgiftsökningar från både regeringen och oppositionen har avlöst varandra, vilket rest frågor om hållfastheten i den samlade budgetprocessen och det finanspolitiska ramverket.

I förra årets rapport betonade rådet behovet av att återgå till en samlad budgetprocess efter pandemin. Den splittrade budgetbehandlingen under 2021 och inledningen av 2022 understryker detta behov. Utlovade förstärkningar av bl.a. pensioner, välfärdsinsatser och för-

svar, i kombination med energisubventioner för att motverka inflationens effekter på hushållens ekonomi, tänjer rejält på gränserna för hur det finanspolitiska ramverket bör tillämpas. Det finanspolitiska ramverket och budgetprocessen diskuteras i kapitel 2.

En hög sysselsättning är en viktig förutsättning för att de offentliga finanserna ska vara starka. Det finns dock skäl till att sysselsättningen i Sverige kan utvecklas svagare framöver. Som framgått i kapitlet finns det risker för att pandemin får varaktigt negativa effekter på långtidsarbetslösheten, i synnerhet bland utrikes födda som är lågutbildade. Den föreslagna politiken innehåller också förändringar inom sjukförsäkringen som innebär att fler kommer att beviljas sjukpenning och sjukersättning. Det riskerar att leda till ett lägre arbetskraftsdeltagande, särskilt bland äldre, och en lägre sammantagen sysselsättning. I kapitel 3 visar vi hur reformer inom sjukförsäkringen och utvecklingen av pensionsåldern kan påverka sysselsättningen och de offentliga finanserna på längre sikt.

Världen befinner sig också i en klimatkris. Under det senaste året har nya rapporter från IPCC pekat på behovet av att både minska koldioxidutsläppen och anpassa våra samhällen efter klimatförändringarna. Det kommer att kräva omfattande förändringar av samhället och utsläppen av koldioxid kommer att behöva begränsas med ekonomiska styrmedel och reglering. I den ekonomisk-politiska debatten är en vanlig uppfattning att klimatomställningen dessutom innebär stora offentligfinansiella kostnader och att de bör skuldfinansieras. Vi analyserar behovet av offentlig finansiering av klimatpolitiska åtgärder i kapitel 4.

Behovet av offentligfinansiella insatser på områdena klimat, försvar och välfärd har använts som argument för att sänka överskottsmålet. Nuvarande nivåer i det finanspolitiska ramverket gäller sedan 2019 och nästa översyn ska vara klar 2027. Rapporten avslutas med en diskussion i kapitel 5 om argumenten för och emot att se över ramverket i förtid.

2 Det finanspolitiska ramverket

2.1 Inledning

När budgetpropositionen presenterades i september var utsikterna för ekonomin och de offentliga finanserna betydligt ljusare än de hade varit i vårpropositionen ett halvt år tidigare. Den ekonomiska återhämtningen från coronakrisen gick överraskande snabbt under 2021. I slutet av 2021 tog smittspridningen ny fart och några av de stödåtgärder som var under utfasning, t.ex. omsättningsstöden för enskilda näringsidkare, återinfördes. I början av 2022 klingade dock pandemin av igen och i februari avvecklades alla restriktioner.

Samtidigt som pandemin gick tillbaka så tilltog de geopolitiska spänningarna och den 24 februari anföll Ryssland Ukraina. Säkerhetspolitik, försvar, energipriser, konsekvenser av sanktioner mot Ryssland och flyktingar från Ukraina har därefter dominerat debatten. Rådet ska utvärdera hur den ekonomiska politiken förhåller sig till det finanspolitiska ramverket med utgångspunkt från budgetpropositionen och vårpropositionen. Omständigheterna har emellertid varit väldigt olika för dessa båda propositioner. Budgetpropositionen lades fram när återhämtning och ekonomisk normalisering efter coronakrisen stod för dörren men när vårpropositionen presenterades rådde i stället stor säkerhetspolitisk osäkerhet.

2.1 Överskottsmålet

2.1.1 Budgetpropositionen för 2022

Våren 2021 bedömde regeringen att BNP skulle växa med 3,2 procent 2021 och 3,8 procent 2022. I BP22 beräknades tillväxten 2021 bli betydligt högre, 4,4 procent, och något lägre 2022, 3,2 procent. Tidpunkten för när BNP-gapet förväntades vara slutet, dvs. att resursutnyttjandet beräknades vara balanserat, justerades närmare i tiden. Hösten 2020 beräknades BNP-gapet vara slutet någon gång under 2024, våren 2021 beräknades det vara slutet under 2023 och i BP22 beräknades BNP-gapet vara slutet och resursutnyttjandet därmed balanserat redan under 2022. BNP-gapet för 2022 reviderades från -1,8 procent av BNP i BP21 till ett positivt gap på 0,3 procent av

BNP ett år senare (tabell 2.1). Återgången till ett normalt konjunkturläge prognostiserades att gå avsevärt snabbare än tidigare förväntat.

Tabell 2.1 BNP-gap

Procent av potentiell BNP

	2020	2021	2022	2023	2024
BP21	-5,9	-3,8	-1,8	-0,6	--
VP21	-3,9	-2,6	-0,5	0,0	0,0
BP22	-3,8	-1,5	0,3	0,2	0,0
VP22	-3,8	-0,9	0,3	0,3	0,0

Källor: BP21, BP22, VP21 och VP22.

De offentliga finanserna har också återhämtat sig snabbare än förväntat, dels genom att krisåtgärderna inte har behövt utnyttjas i samma grad som tidigare bedömningar pekade mot[49], dels genom att de offentliga inkomsterna, tack vare en hög tillväxt, blivit betydligt högre än förutspått i början av krisen. Nedgången i finansiellt sparande under coronakrisen har därför inte blivit så djup som befarat. Våren 2021 beräknades det finansiella sparandet för 2021 till -4,5 procent av BNP och ett halvt år senare hade beräkningen reviderats till -1,8 procent av BNP (tabell 2.2), vilket motsvarar en förbättring av sparandet för 2021 med ca 130 mdkr. Även för 2022 justerades det finansiella sparandet upp avsevärt mellan våren och hösten, om än inte i samma grad som för 2021.

Prognosen i BP22 visar en snabb förbättring av det finansiella sparandet 2022. Trots åtgärderna på 74 mdkr i BP22 beräknades att sparandet skulle förstärkas med ca 1 procent av BNP mellan 2021 och 2022. Detta beror på en stark underliggande ekonomisk utveckling men också i hög grad på att krisåtgärderna från 2020 och 2021 fasas ut. Utfasningen fortsätter att bidra till förstärkningen av det finansiella sparandet även 2023, men eftersom åtgärderna till övervägande del avslutas under 2022 är effekten betydligt mindre 2023.

[49] Coronakommissionen beräknade i sin slutrapport i februari 2022 att av sammanlagt drygt 400 mdkr i ökade anslag för krisåtgärder under 2020 och 2021, hade ca hälften utnyttjats (SOU 2022:10, del 2).

Tabell 2.2 Finansiellt sparande

Procent av BNP

	2020	2021	2022	2023	2024
BP21	-5,5	-3,5	-1,6	0,3	--
VP21	-3,1	-4,5	-1,0	0,5	1,0
BP22	-3,0	-1,8	-0,7	0,4	0,7
VP22	-2,7	-0,2	-0,5	0,7	0,8

Källor: BP21, BP22, VP21 och VP22.

Det strukturella sparandet, som visar sparandet efter korrigering för konjunkturläget, har också utvecklats mer fördelaktigt än vad som befarades i början av krisen och det har förbättrats överraskande snabbt. Våren 2021 beräknades det strukturella sparandet för 2021 till -2,7 procent av BNP och till hösten beräknades det i stället till -1,2 procent, dvs. en förbättring med 1,5 procent av BNP (tabell 2.3). För 2022 försvagades dock det strukturella sparandet mellan vår- och höstberäkningarna som gjordes 2021 med 0,3 procent av BNP. Detta berodde framför allt på att beräkningarna som gjordes på våren inte innehöll några nya åtgärder medan budgetpropositionen innehöll åtgärder på närmare 1,5 procent av BNP (74 mdkr) för 2022 och även åtgärder avseende 2021 på 0,4 procent av BNP (22,5 mdkr). Den underliggande förbättringen av de offentliga finanserna mellan våren och hösten 2021 var således mycket stark.

Tabell 2.3 Strukturellt sparande

Procent av potentiell BNP

	2020	2021	2022	2023	2024
BP21	-2,6	-1,0	-0,3	0,8	--
VP21	-1,3	-2,7	-0,3	0,6	1,1
BP22	-1,0	-1,2	-0,6	0,4	1,0
VP22	-0,9	-0,2	-0,4	0,5	0,9

Källor: BP21, BP22, VP21 och VP22.

Att återhämtningen gått snabbare än väntat är givetvis positivt, men det reser också frågor om stabiliseringspolitiska avvägningar. En stark ekonomisk återhämtning med en återgång till fullt resursutnyttjande redan 2022 talar för att de offentliga finanserna bör förbättras snabbt för att vara i linje med överskottsmålet. Ramverksskrivelsen anger att en plan för återgång till överskottsmålet normalt bör utformas så att

den målsatta nivån på sparandet, 1/3 procent av BNP, nås när konjunkturen är i balans.[50]

Beräkningarna i budgetpropositionen visade ett positivt BNP-gap på 0,3 procent 2022, dvs. att BNP-gapet med viss marginal skulle vara slutet. Det finansiella sparandet beräknades samtidigt till -0,7 procent av BNP och det strukturella sparandet till -0,6 procent av BNP. Sparandet avvek således avsevärt från ramverkets riktlinje.[51] Baserat på riktlinjen om ett sparande på målnivån vid konjunkturell balans skulle således sparandet ha behövt vara ca 1 procent av BNP starkare 2022 än det var i BP22. Annorlunda uttryckt borde de ofinansierade reformerna i BP22 ha varit väsentligt mindre.

Ramverksskrivelsen innehåller också resonemang om vad som är en lämplig återgångstakt till målnivån. För att begränsa risken att politiken blir procyklisk och därmed förstärker konjunkturvariationerna behöver återgångshastigheten ta stabiliseringspolitisk hänsyn.[52] Det kan finnas en målkonflikt mellan behovet av att återgå till överskottsmålet efter en avvikelse och behovet att ta konjunkturell hänsyn. Om BNP-gapet är positivt och det råder underskott föreligger inte någon målkonflikt – saldoförstärkande åtgärder bidrar då både till att dämpa högkonjunkturen och återgå till målet, och åtgärder bör då vidtas i snabb takt enligt skrivelsen. Om det däremot råder underskott samtidigt som det är ett lågt kapacitetsutnyttjande i ekonomin finns en målkonflikt. Saldoförstärkande åtgärder tar sparandet mot målet men dämpar samtidigt den ekonomiska återhämtningen. I ett normalt konjunkturläge, vilket i ramverksskrivelsen definieras som ett BNP-gap på +/- 1,5 procent, bör saldot vid behov förstärkas i en takt som vanligtvis sker i avsaknad av politiska beslut. Detta brukar bedömas till ca 0,5 procent av BNP per år.

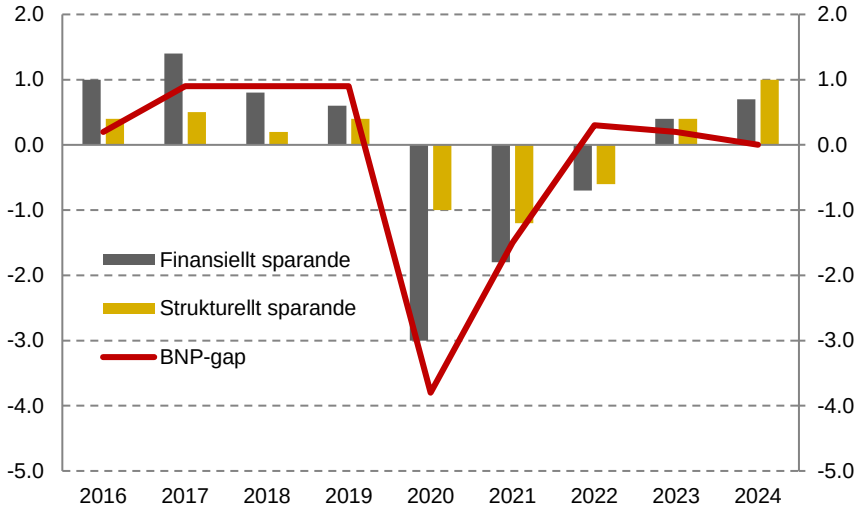
Mellan 2021 och 2022 beräknades resursutnyttjandet öka snabbt och BNP-gapet bedömdes i BP22 gå från -1,5 till 0,3 procent. Det finansiella sparandet förbättrades också betydligt, från -1,8 till -0,7 procent och det strukturella sparandet gick från -1,2 till -0,6 procent. Det fanns därmed ingen motsättning mellan att förbättra sparandet i en snabbare takt och samtidigt nå fullt resursutnyttjande.

---

[50] Skr. 2017/18:207, s. 15.
[51] När konjunkturläget är balanserat, dvs. BNP-gapet är lika med noll, sammanfaller i princip det finansiella och det strukturella sparandet.
[52] Skr. 2017/18:207, s. 15–16.

Diagram 2.1 Sparande och BNP-gap i BP22

Procent av BNP resp. procent av potentiell BNP



Källa: BP22.

2.1.2 Höstens budgetbeslut i riksdagen

Den 24 november ställde sig riksdagen bakom finansutskottets betänkande 2021/22:FiU1. Riksdagen beslutade därmed om inriktningen för den ekonomiska politiken och tog det s.k. rambeslutet. I rambeslutet fastställer riksdagen utgiftstak för det tredje tillkommande året (2024), ramar för utgiftsområden för det kommande året och ändringar av skattelagstiftningen. Oppositionspartierna lämnade separata budgetmotioner men under utskottsbehandlingen enades Moderaterna (M), Sverigedemokraterna (SD) och Kristdemokraterna (KD) om ett gemensamt förslag. Detta förslag hade större stöd i utskottet än regeringens proposition och blev utskottets förslag till kammaren. Regeringens budget fick därför formen av en reservation. I den avgörande voteringen ställdes utskottets förslag, dvs. det gemensamma oppositionsförslaget, mot regeringens budgetförslag. Utskottets förslag stöddes av M, SD och KD; regeringens förslag fick stöd av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, medan Centerpartiet och Liberalerna lade ner sina röster. Riksdagen ställde sig därmed bakom utskottets gemensamma förslag till både riktlinjer och rambeslut.

Beslutet innebar inte någon ändring av de samlade åtgärdernas omfattning men innehållet i delar av regeringens åtgärder på 74 mdkr ändrades. Exempelvis ändrades inriktningen på sänkningen av inkomstskatten, och regeringsförslaget om en familjevecka avvisades. Regeringens förslag om utökning av antalet extratjänster och introduktionsjobb avvisades medan ersättningen i nystartsjobben höjdes. Riksdagen begärde också att regeringen skulle återkomma med förslag om sänkta drivmedelsskatter från den 1 maj 2022.

Utskottet gjorde alltså inte någon annan bedömning än regeringen vad gäller åtgärdernas samlade omfattning och utskottet hade heller inte några avvikande stabiliseringspolitiska avvägningar. Utskottet ansåg att ett finansiellt sparande på -0,7 procent av BNP 2022 var motiverat, att budgeten kunde underlätta den ekonomiska återgången samt att det fanns en risk med att avveckla coronastöden för snabbt. Det finansiella och strukturella sparandet skiljde sig endast marginellt mellan regeringens och utskottets förslag. Utskottet ansåg vidare att det på sikt var avgörande att nå överskottsmålet och upprätthålla förtroendet för det finanspolitiska ramverket. Utskottet kommenterade dock inte om man ansåg att regeringens plan för återgång till överskottsmålet var tillfredsställande.

Riksdagsbeslutet innebar inte någon ändring av regeringens förslag till utgiftstak. Utskottet höll med regeringen om att taket för 2022 behövde vara högt till följd av den stora osäkerheten kring pandemins utveckling. För 2023 och 2024 ansåg utskottet att man ville se mer normala budgeteringsmarginaler. Utskottet föreslog inte några ändringar av de tidigare fastställda taken för 2022 och 2023 och regeringens förslag för 2024, ett tak på 1 595 mdkr, förblev även det oförändrat (avsnitt 2.3).

Riksdagens beslut att anta oppositions budgetförslag innebar således förändringar inom flera sakområden, men ur ett ramverksperspektiv hade det i princip ingen betydelse. Rådets synpunkter på regeringens budget ur ett ramverksperspektiv (avsnitt 2.1.4) gäller således även den budget som riksdagen antog.

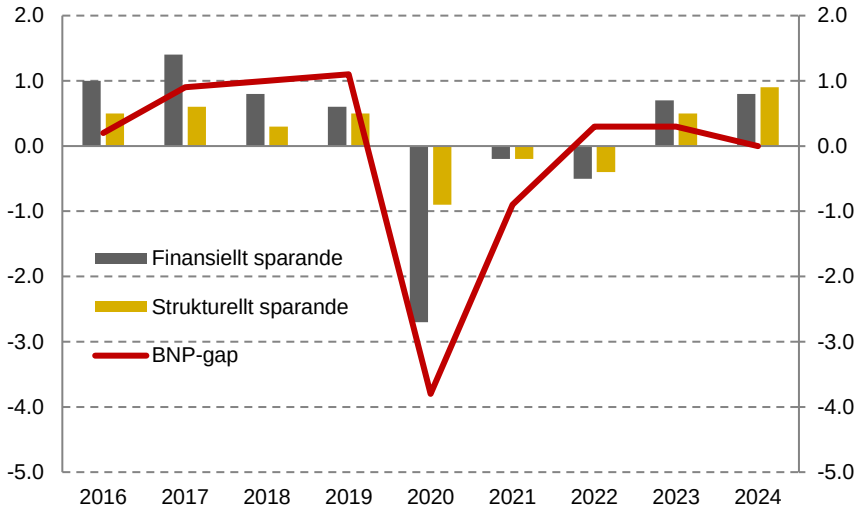
2.1.3 Vårpropositionen 2022

I vårpropositionen befästes bilden av att återhämtningen från coronakrisen var snabb under 2021. BNP ökade med 4,8 procent under 2021, vilket är något högre än den tillväxt på 4,4 procent som beräknades i

budgetpropositionen. De offentliga finanserna förbättrades snabbare 2021 jämfört med bedömningen i budgetpropositionen både till följd av att coronaåtgärderna utnyttjades i mindre omfattning och att skatteintäkterna ökade snabbare än beräknat.

Diagram 2.2 Sparande och BNP-gap i VP22

Procent av BNP resp. procent av potentiell BNP



Källa: VP22.

Det finansiella sparandet 2021 beräknas till -0,2 procent av BNP vilket var en förstärkning med hela 1,6 procent av BNP sedan BP:n. Det strukturella sparandet förstärktes också för 2021, från -1,2 procent av BNP i budgetpropositionen till -0,2 i vårpropositionen.

Tillväxten 2022 beräknas i VP:n bli något lägre, 3,1 procent jämfört med 3,5 procent i BP:n, men BNP-gapet bedömdes fortfarande slutas under 2022 och uppgick i VP:n till oförändrade 0,3 procent av BNP. Ekonomin bedömdes således under 2022 befinna sig något över ett balanserat resursutnyttjande.

De offentliga finansernas förbättring beräknas dock inte fortsätta under 2022 utan både det finansiella och det strukturella sparandet försvagas något mellan 2021 och 2022. Efter budgetpropositionen har åtskilliga utgiftshöjande åtgärder beslutats eller aviserats i ändrings-budgetar och sammantaget beräknas utgifterna inom budgetens 27 utgiftsområden vara ca 65 mdkr högre 2022 än vad som beräknades i

höstens budgetbeslut i riksdagen. De ökade utgifterna är en kombination av beslut om nya åtgärder, makroekonomiska effekter och ändrade volymer i transfereringssystemen. En stor del av åtgärderna är kopplade till fortsatta coronaåtgärder eller till kriget i Ukraina, t.ex. ett tillskott på 10 mdkr för att hantera flyktingar.[53] Andra åtgärder, såsom garantitillägget till pensionärer (4 mdkr 2022 och ca 9 mdkr per år därefter) eller kompensation för höga elpriser (8,5 mdkr 2022) har inte någon tydlig koppling till kriser.

Utgifterna för 2023 och 2024 beräknas också vara högre än i den beslutade budgeten, med 34 respektive 47 mdkr. Det finansiella och strukturella sparandet beräknas ändå förbättras efter 2022 men det hör även till saken att dessa beräkningar inte inkluderar några ytterligare åtgärder efter de som redan presenterats. Beräkningarna för 2023 och 2024 bör därför inte i första hand ses som en prognos utan snarare som en utgångspunkt för kommande diskussioner om fortsatta åtgärder.

2.1.4 Avvikelsen från överskottsmålet

Regeringen konstaterar i BP22 att det strukturella sparandet avviker tydligt från målnivån och menar att detta beror dels på pandemin, dels på stabiliseringspolitiska skäl. Pandemin har medfört ökade kostnader för t.ex. sjukvård, testning och vaccinering, vilket enligt regeringen innebär att det är befogat att avvika från den målsatta nivån på överskottsmålet. Regeringen framhåller också att en aktiv finanspolitik kan bidra till lägre arbetslöshet även på lång sikt genom att arbetslösheten hålls tillbaka och därmed inte riskerar att bita sig fast.[54] Vidare framhåller regeringen att det låga ränteläget begränsar penningpolitikens möjligheter att stimulera ekonomin och att behovet av finanspolitiska stimulanser därför är större. Regeringen pekar också på att internationella bedömare, t.ex. Europeiska kommissionen, IMF och OECD, uttryckt att stimulanserna inte ska dras tillbaka för snabbt, givet den djupa lågkonjunkturen i världsekonomin som följt av pandemin.

Rådet anser inte att man, som regeringen gör, kan anföra stabiliseringspolitiska skäl för att avvika från överskottsmålet 2022. Ramverket tillåter förvisso väsentliga avvikelser från överskottsmålets nivå

[53] Regeringen räknar i VP22 med att 76 000 flyktingar från Ukraina kommer till Sverige under 2022.
[54] Se avsnitt 2.2.2.

när det är konjunkturellt befogat. År 2020 och 2021 var det lågkonjunktur och då avvek även det strukturella sparandet tydligt från målnivån. I BP22 avvek också sparandet tydligt från målet 2022 men konjunktursituationen bedömdes vara annorlunda jämfört med 2020 och 2021. Återhämtningen hade gått snabbt och konjunkturen beräknades vara normaliserad under 2022. Underskottet i de offentliga finanserna 2022 som beräknades i BP22 var således inte följden av ett svagt konjunkturläge utan förelåg trots att resursutnyttjandet bedömdes vara balanserat. Internationella rekommendationer om att inte dra tillbaka stöd för tidigt avser i första hand en situation där krisförloppet blir utdraget, och inte att som i Sveriges fall fortsätta att stimulera ekonomin trots att återhämtningen överträffar förväntningarna och konjunkturläget normaliseras. Det finns anledning att ta problemen med att den tillfälligt ökade arbetslösheten blir varaktig på allvar. Den starka återhämtningen i ekonomin talar emellertid för att problemen inte i första hand beror på låg efterfrågan. Det är också den bild som framträder i kapitel 1; det är främst för lågutbildade med utländsk bakgrund som arbetslösheten har bitit sig fast. Breda efterfrågestimulanser är därför inte det bästa sättet att stimulera sysselsättningen på längre sikt utan fokus borde i stället i högre grad ligga på strukturella åtgärder för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och på riktade åtgärder för svaga grupper på arbetsmarknaden. Det finns flera kombinationer av åtgärder för att motverka varaktigt högre arbetslöshet inom ramen för en budget som är förenlig med det finanspolitiska ramverket.

Ramverkets riktlinje om ett sparande på målnivån vid konjunkturell balans måste inte följas slaviskt, men likväl är det denna riktlinje som är den tydligaste hållpunkten för ramverkets tillämpning, och den som ger bäst förutsättningar för att upprätthålla målet över konjunkturcykeln. Ramverksskrivelsen säger också att när ett normalt konjunkturläge råder – vilket är fallet 2022[55] – bör det strukturella sparandet förstärkas i linje med den automatiska budgetförstärkningen, dvs. ca 0,5 procent, om sparandet ligger under målnivån. Att följa denna riktlinje skulle dock ge en alltför långsam återgångstakt såsom läget var i BP22. En snabbare återgångstakt hade varit att föredra, både för att hålla tillbaka efterfrågan när BNP-gapet är positivt och för att återföra

[55] BNP-gapet beräknas vara slutet under 2022.

sparandet till överskottsmålets nivå. Avvikelsen från överskottsmålet i BP22 är avsevärd och regeringens argumentation övertygar inte.

Även i VP22 föreligger en avvikelse från överskottsmålet. Återhämtningen av de offentliga finanserna beräknas där vara betydligt snabbare under 2021 än vad som bedömdes i BP22, men för 2022 motverkas detta dels av omfattande åtgärder i budgetpropositionen, dels av tillkommande åtgärder därefter. Konjunkturåterhämtningen är snabb, men politiken leder till att de offentliga finanserna försvagas mellan 2021 och 2022, och att det strukturella sparandet inte når målnivån 2022 trots att BNP-gapet då beräknas vara något positivt. I ljuset av de prognoser för den ekonomiska utvecklingen som legat till grund för den ekonomiska politiken som den formulerats i BP22 och VP22 är omfattningen av ofinansierade åtgärder för stor.

Fördjupning 2.1 Den bakåtblickande uppföljningen av överskottsmålet

Utöver bedömningarna av överskottsmålet som baseras på det strukturella sparandet gör regeringen en bakåtblickande uppföljning. Där används en indikator som visar ett genomsnitt av det faktiska sparandet för de senaste åtta åren för vilka det finns utfall. Syftet är enligt ramverksskrivelsen att ”säkerställa att det inte uppstår systematiska fel i finanspolitiken som riskerar att minska sannolikheten för att målet nås i framtiden.” Denna indikator ska dock inte styra finanspolitiken på kort sikt. I BP22 redovisar regeringen att indikatorn för 2020 uppgår till -0,3, dvs. det finansiella sparandet har i genomsnitt uppgått till -0,3 procent av BNP åren 2013–2020. Regeringen kommenterar inte indikatorn.

Eftersom överskottsmålet avser det faktiska sparandet över en konjunkturcykel förefaller det naturligt att följa utfallet över en viss tidsperiod, t.ex. åtta år, som kan tänkas representera längden på en normal konjunkturcykel. Det finns emellertid flera frågetecken kring indikatorn, vilket rådet har tagit upp vid tidigare tillfällen.[56]

Det är oklart vilken nivå på överskottsmålet som indikatorn ska jämföras med. Överskottsmålet sänktes 2019 från 1 till 1/3 procent av BNP. Perioden 2013–2020 innefattar alltså sex år då målet var 1 procent och två år då det var 1/3. Om indikatorvärdet -0,3 jämförs med ett vägt genomsnitt av målnivåerna bli avvikelsen betydligt större än om den bara jämförs med nuvarande målnivå.

[56] Se exempelvis Finanspolitiska rådet (2021) s. 97–98.

Det finns även metodproblem kopplande till frågan om asymmetriska konjunkturcykler. Om en konjunkturcykel innehåller längre eller djupare perioder av lågkonjunktur än högkonjunktur, så kommer den bakåtblickande indikatorn att visa en negativ avvikelse från överskottsmålet även om det strukturella sparandet varje enskilt år varit i linje med målet.

Den bakåtblickande indikatorn ska visserligen inte vara styrande för politiken på kort sikt, men den ska enligt ramverket användas till att upptäcka systematiska avvikelser. Under lång tid har indikatorn visat betydande och systematiska avvikelser från målet utan att detta har föranlett några kommentarer från regeringen.[57]

Sedan 2019 finns även ett skuldankare som visar om avvikelser från överskottsmålet leder till en oönskad skuldutveckling. Skuldankaret kan därför också sägas fylla funktionen att fånga upp systematiska avvikelser.

Någon form av bakåtblickande analys av måluppfyllelsen behöver göras, inte minst i samband med översyner av det finanspolitiska ramverket, men det är oklart vilken funktion den årliga och okommenterade redovisningen som nu görs fyller.

2.1.5 Planen för återgång till överskottsmålet

Om det föreligger en avvikelse från överskottsmålet är regeringen enligt budgetlagen skyldig att redogöra för hur en återgång till målet ska ske. Enligt ramverksskrivelsen bör en sådan plan vara tidsbestämd och normalt inledas under budgetåret, vanligtvis genom förslag i budgetpropositionen för nästkommande år. Om avvikelsen inte kan återtas under det närmaste året bör planen innehålla ett tydligt politiskt åtagande för det strukturella sparandet för budgetåret och åren därefter.[58]

Rådet har tidigare diskuterat vilka krav som är rimliga att ställa på en plan för återgång till överskottsmålet och då bedömt att en sådan plan inte kan förväntas vara specificerad i detalj men att den bör innehålla konkreta åtgärder och vara möjlig att följa upp.[59] I BP21 hösten 2020 skrev regeringen att man inte ansåg att det var lämpligt att presen-

[57] Metodproblem med åttaårsindikatorn kommenteras i Årsredovisningen för staten (Skr. 2021/22:101 s. 16–17) men det är fortsatt oklart hur indikatorn bör tolkas.
[58] Ramverksskrivelsen, Skr 2017/18:207, s. 15.
[59] Finanspolitiska rådet (2021), s. 98–100.

tera en plan för återgång till överskottsmålet annat än på en övergripande nivå och att man avsåg att återföra det strukturella sparandet till överskottsmålet när de ekonomiska förhållandena medger det. Vidare skrev regeringen att man skulle återkomma med en mer detaljerad plan när utvecklingen blivit mer förutsägbar. Regeringen betonade att finanspolitiken skulle anpassas till det rådande konjunkturläget även för kommande år.

I BP22 gjorde regeringen en avsiktsförklaring att återföra det strukturella sparandet till överskottsmålets nivå 2023 och regeringen pekade på att sparandet enligt beräkningarna i propositionen når detta mål. Trots regeringens utfästelse att återkomma med en mer detaljerad plan så består planen av en prognos utifrån oförändrade regler. Rådet anser att detta är för allmänt hållet och inte lever upp till vad som bör rymmas inom en plan. Bristen på precision och konkretion skapar osäkerhet om återgången till överskottsmålet vilket kan vara problematiskt, särskilt när de beräknade marginalerna, både till överskottsmålet och till utgiftstaket, är små 2023 och det parlamentariska läget är komplicerat.

En avgörande orsak till att sparandet förstärks och beräknas återgå till målnivån 2023 är att tillfälliga coronarelaterade åtgärder fasas ut. Det hade varit önskvärt att regeringen på ett tydligare sätt hade klargjort hur nedtrappningen av tillfälliga åtgärder bidrar till att överskottsmålet bedöms nås 2023 och att detta är en bärande del av planen för återgång. Beräkningarna i BP22 pekade på att utrymmet för nya åtgärder under 2023 kommer att vara begränsat. Konjunkturen beräknas då vara balanserad och sparandet ligger nära målnivån. Därutöver pekade prognoserna i BP22 på att utrymmet under utgiftstaket 2023 var ansträngt, och enligt VP22 riskerar taket att överskridas (avsnitt 2.3). Det hade varit bra om regeringen tydliggjort de utmaningar som finanspolitiken står inför och att utrymmet för nya åtaganden var klart begränsat.

2.2 En samlad budgetprocess

En genomgående målsättning för den svenska budgetprocessen är att den ska vara samlad så att politiska prioriteringar blir tydliga och riksdagen får en helhetsbild av statens budget och den ekonomiska politiken. Genom att budgetförslag tas fram enligt en fastställd process i ordnade former blir också förutsättningarna bättre för en god analys

av olika ingående förslag och deras konsekvenser inklusive behovet av prioriteringar. Dessa ambitioner tar sig flera olika uttryck, t.ex. att budgeten ska omfatta alla inkomster och utgifter som påverkar statens lånebehov, att den ska redovisas brutto[60], att riksdagen fastställer ramarna för utgiftsområden samt godkänner inkomstberäkningen i ett och samma beslut.

Att budgeten ska presenteras och beslutas på ett samlat sätt innebär emellertid inte att den inte kan ändras eller kompletteras, och strävan efter en samlad och välordnad budgetprocess måste vägas mot behoven av att kunna göra ändringar när det är påkallat. Regeringen kan exempelvis lämna ordinarie ändringsbudgetar (i samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen) eller extra ändringsbudgetar och utskott kan ta upp frågor genom egna initiativ. Möjligheterna att ändra en budget är dock omgärdade av olika typer av regler och anvisningar om återhållsamhet. Ändringsbudgetar ska avse det innevarande året och de bör i första hand användas för att göra kompletteringar när det uppstått förhållanden som inte gick att förutse när budgeten lades. För att regeringen ska få lämna en extra ändringsbudget krävs särskilda skäl[61] och för att ett förslag som avser nästkommande budgetår ska få lämnas efter budgetpropositionen är tröskeln högre; då krävs det synnerliga skäl[62]. Vad gäller utskottsinitiativ finns uttalanden från riksdagen om att sådana bör användas med varsamhet och att politisk enighet bör eftersträvas.[63] Det är alltså möjligt för både riksdagen och regeringen att korrigera eller komplettera budgeten men det har varit lagstiftarens avsikt att dessa möjligheter ska användas återhållsamt. Den genomgående tanken med budgetprocessen är att budgeten ska vara heltäckande och att den ska behandlas som en sammanhållen helhet. Olika önskemål och behov kan då vägas mot varandra på ett sätt som tydliggör de politiska prioriteringarna och samtidigt beaktar övergripande budgetmässiga och samhällsekonomiska begränsningar.

Coronakrisen har varit en exceptionell situation och finanspolitiska åtgärder för att stötta ekonomin har av riksdagen genomförts i en omfattning och hastighet som saknar motstycke. Under 2020 och 2021

---

[60] Bruttoredovisning innebär att inkomster inte ska redovisas som minskade utgifter, och att utgifter inte ska redovisas som minskade inkomster.
[61] 9 kap 6 § 2 st riksdagsordningen.
[62] 9 kap 5 § 3 st riksdagsordningen.
[63] Detta framhölls av KU redan när utskottens självständiga initiativrätt infördes 1971 och KU har upprepat detta vid flera tillfällen (se t.ex. bet 2006/07:KU20, s. 172).

lade regeringen fram 20 extra ändringsbudgetar utöver de fyra ordinarie ändringsbudgetarna under samma period, och under våren 2022 har ytterligare 5 extra ändringsbudgetar lagts fram.[64] I praktiken har coronapandemin utgjort ett särskilt skäl som öppnat för användning av extra budgetar i stor skala.

Under våren 2022 avtog pandemin, den 9 februari lyftes i princip alla restriktioner och rekommendationer och riksdagen beslutade att pandemilagen skulle upphöra att gälla vid utgången av mars månad. Budgetpropositionen för 2022 byggde också på bedömningen att pandemin skulle klinga av och att samhället skulle öppna upp under 2022, och de finanspolitiska stödåtgärderna därmed avvecklas.

Ekonomin har återhämtat sig snabbt och enligt både BP22 och VP22 sluts BNP-gapet under loppet av 2022. Beräkningarna visar en skuldutveckling efter krisen som inte ger anledning till oro men också ett finansiellt sparande som avviker från överskottsmålet. Utgiftstaket beräknas återgå till nivåer som ligger i linje med utgiftstaken före krisen men enligt VP22 överskrids utgiftstaket 2023 och marginalen för 2024 är otillräcklig (avsnitt 2.3). Regeringens beräkningar i BP22 och VP22 pekade således mot att finanspolitiken och tillämpningen av de budgetpolitiska målen inte fullt ut återgår till vad som gällde före coronakrisen. Det finns anledning att vara uppmärksam på risken för bristande efterlevnad.

Efter det att budgeten för 2022 fastställdes har en rad ytterligare budgetpåverkande åtgärder föreslagits eller vidtagits, dels i extra ändringsbudgetar, dels i en omfattande vårändringsbudget, dels genom initiativ från riksdagen. Åtgärderna avser främst det innevarande året men vissa av dem har budgeteffekter även för efterföljande år. Huvuddelen av åtgärderna hänger samman med coronapandemin eller är en följd av kriget i Ukraina, men det finns också åtgärder som inte är kopplade till något brådskande problem och som hade kunnat ingå i en mer normal budgethantering.[65] Ändringsbudgetar bör som huvudregel inte innehålla förslag med varaktiga budgeteffekter.[66] Den varaktiga ökningen av försvarsanslagen med anledning av det nya säkerhetspolitiska läget sedan Rysslands anfallskrig mot Ukraina är ett

[64] Fem extra ändringsbudgetar hade lagts fram t.o.m. den 25 mars och dessa ingår i beräkningarna i VP22. Den 13 april lämnade regeringen förslag om tillfälligt sänkta drivmedelsskatter (prop. 2021/22:221) till en kostnad av 3,8 mdkr 2022. Detta förslag ingår inte i VP22.

[65] Några exempel på åtgärder som inte har direkt koppling till corona eller Ukraina är garantitillägget till pensionärer, förstärkning av klimatbonusen och kompensation för höga elpriser.

[66] Prop. 2013/14:173 s. 33–34.

rimligt undantag från denna huvudregel. Så är emellertid inte fallet när det gäller garantitillägget till pensionärer; det är ingen ny fråga utan en åtgärd som borde behandlas i en ordinarie budgetproposition.

När budgetförslag presenteras på detta splittrade sätt ökar risken för att den helhetssyn som budgetprocessen är tänkt att främja försvagas. I stället för att förslagen är en del av en prioriteringsprocess som genomförs inom ramen för övergripande budgetpolitiska mål, riskerar de att adderas utan särskild hänsyn till de övergripande målen. En splittrad budgetprocess löper risk att bli en svag budgetprocess.

Med undantag för akuta förhållanden är det därför angeläget att budgetprocessen normaliseras. Det innebär även att användningen av ändringsbudgetar, extra ändringsbudgetar och utskottsinitiativ åter bör bli återhållsam. Ändringsbudgetar bör i första hand användas till att komplettera eller korrigera budgeten med anledning av yttre förändringar som inte kunde förutses, och extra ändringsbudgetar ska begränsas till tillfällen när det finns särskilda skäl och en ordinarie ändringsbudget inte hinner inväntas.

2.3 Utgiftstaket

Utgiftstaket är ett centralt budgetpolitiskt åtagande som ska bidra till budgetdisciplin och trovärdighet för de offentliga finanserna. Genom att utgiftstaket sätts tre år i förväg skapar det ett flerårigt perspektiv för utgiftsutvecklingen och minskar risken för att tillfälligt höga inkomster används för varaktiga utgiftsåtaganden. Utgiftstaken är också avsedda att tydliggöra prioriteringar mellan olika utgiftsområden och det ska enligt ramverksskrivelsen ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet.[67]

Utgiftstaken har höjts kraftigt under coronaperioden. Våren 2020 höjdes utgiftstaket för 2020 med 350 mdkr och i BP21 höjdes taken för 2021 och 2022 med 250 respektive 130 mdkr. Utgiftstaket för 2023 ändrades emellertid inte utan låg kvar på samma nivå som första gången det presenterades, i VP20, en nivå i linje med utgiftstaket före coronakrisen. Höjningarna innebar därmed mycket stora ökningar 2020–2022, men samtidigt en gradvis återgång till nivåerna från före krisen. När utgiftstaken höjdes var uppskattningarna över kommande utgiftsbehov högst osäkra och höjningarna var utformade för att skapa

[67] Utgiftstaket beskrivs i det finanspolitiska ramverket, Skr. 2017/18:207, avsnitt 7.

utrymme för ansenliga utgiftsökningar, betydligt större än de som beräknades vid samma tidpunkt. Höjningarna innebar i praktiken att utgiftstaket sattes ur spel under 2020–2022.

Rådet var i 2021 års rapport förstående för denna strategi. Det fanns visserligen risker både för försvagad budgetdisciplin och för att skada utgiftstakets trovärdighet, men rådet ansåg att alternativet att göra mindre höjningar men riskera att behöva återkomma med fler hade inneburit minst lika stora risker. Rådet underströk dock vikten av att de höjda taken inte skulle leda till försvagad budgetdisciplin eller långsiktigt ökade utgifter men bedömde att den risken var begränsad, dels därför att det var uppenbart att höjningarna berodde på yttre faktorer bortom regeringens kontroll, dels därför att utgiftstaket beräknades återgå till en normal nivå efter coronakrisen.

Kostnaderna för krisåtgärderna har varit mycket svåra att prognostisera under den snabbt föränderliga pandemin, och utfallet avviker i många fall kraftigt från de budgeterade beloppen. Redovisningen i tabell 2.4 visar de faktiskt utnyttjade beloppen 2020 och 2021 och beräkningar av framtida utnyttjande för övriga år, enligt budgetpropositionen. Under 2020 beräknades åtgärderna höja de takbegränsade utgifterna med ca 170 mdkr jämfört med året innan och 2021 beräknades utgifterna öka med ytterligare 50 mdkr. Stödåtgärderna, såsom stöd vid korttidsarbete, omställningsstöd och omsättningsstöd, minskade i omfattning mellan 2020 och 2021 samtidigt som stöd till sjuk- och hälsovård ökade kraftigt. Mellan 2021 och 2022 beräknades utgifterna minska inom många områden genom att tillfälliga stöd skulle upphöra eller fasas ut. De nya åtgärderna i BP22 beräknades höja de takbegränsade utgifterna 2022 med ca 62 mdkr men eftersom minskningen och utfasningen av tillfälliga stöd var betydligt större, bedömdes ändå den samlade effekten av åtgärder innebära minskade utgifter med ca 70 mdkr mellan 2021 och 2022.

Tabell 2.4 Förändring av takbegränsade utgifter från föregående år

Mdkr

		2020	2021	2022	2023	2024
Takbegränsade utgifter		192,5	79,1	-48,3	-23,0	20,7
varav	Beslutade, föreslagna och aviserade reformer	169,3	50,0	-69,6	-28,9	6,5
	Pris- och löneomräkning	6,1	5,2	1,7	4,3	3,8
	Makroekonomiska förändringar	20,7	17,9	13,7	11,1	12,7
	Volymer	-12,9	-1,6	-4,4	-2,3	0,9
	Tekniska justeringar	5,2	1,0	-0,2	-2,8	0,0
	Övrigt	4,0	6,6	10,5	-4,5	-3,3

Källa: BP22, tabell 6.5, s. 93.

Utgiftsbehoven blev betydligt mindre än regeringen räknade med och höjningarna av utgiftstaken 2020–2022 visade sig vara mer än tillräckliga. När utgiftstaket för 2020 höjdes med 350 mdkr räknade regeringen med en marginal till taket på 300 mdkr. Det visade sig att 242 mdkr av detta utrymme inte behövde användas.

För 2021 var svängningarna än större. När taket höjdes med 250 mdkr hösten 2020 beräknades budgeteringsmarginalen till drygt 200 mdkr. Ett drygt halvår senare, i VP21, beräknades utgifterna vara betydligt högre och marginalen hade minskat till 74 mdkr.[68] Ytterligare ett halvt år senare, i BP22, beräknades utgifterna vara 41 mdkr lägre trots att nya åtgärder på drygt 20 mdkr då ingick.[69] Utfallet för de takbegränsade utgifterna 2021 blev 1 551 mdkr vilket innebär att 144 mdkr av den marginal på 200 mdkr som beräknades när taket höjdes inte behövde användas.

För 2022 är bilden annorlunda. Efter höjningen av utgiftstaket för 2022 i BP21 med 130 mdkr beräknades budgeteringsmarginalen till 155 mdkr. I BP22 hade budgeteringsmarginalen för 2022 minskat till 102 mdkr, men detta berodde inte på coronakrisen utan de högre utgifterna motsvarade i stort sett åtgärderna i BP22. Efter höstens budgetbeslut har ytterligare åtgärder beslutats, dels efter förslag från regeringen, dels genom utskottsinitiativ. Dessa tillkommande åtgärder

[68] Den stora utgiftsökningen bestod i huvudsak av näringslivsstöd, korttidsarbete m.m. inom Uo24 (77 mdkr) och kostnader för hälso- och sjukvården Uo9 (31 mdkr).
[69] HÄB21.

har till största delen, men inte uteslutande, varit motiverade av fortsatt hantering av coronapandemin eller av kriget i Ukraina. Sammantaget beräknas de tillkommande åtgärderna efter höstens budgetbeslut höja de takbegränsade utgifterna 2022 med 63 mdkr.[70] Efter dessa åtgärder återstår i VP22 en budgeteringsmarginal 2022 på 41 mdkr.

År 2023 bedöms krisåtgärderna vara utfasade och taket ska därmed återgå till den nivå som lades fast före krisen och sedan inte har ändrats. En normalisering av utgiftstakets nivå är angelägen och rådet har flera gånger framhållit att höjningarna av utgiftstaket ska vara tillfälliga. Utgiftstaket för 2023 uppgår till 1 539 mdkr och de takbegränsade utgifterna beräknades i BP22 till 1 509 mdkr och budgeteringsmarginalen beräknades alltså till 30 mdkr. Riksdagens budgetbeslut hösten 2022 innebar att marginalen minskade till 27 mdkr. För 2024 fastställde riksdagen utgiftstaket till 1 595 mdkr i enlighet med regeringens förslag.

Budgeteringsmarginalen är tänkt att rymma både en marginal för att hantera osäkerhet i beräkningarna, och därutöver ett utrymme för kommande åtgärder, förutsatt att sådana ryms inom överskottsmålet. Det finanspolitiska ramverkets riktlinjer för hantering av osäkerhet är att budgeteringsmarginalen för det närmast kommande året bör vara minst 1,5 procent av de takbegränsade utgifterna och 2 procent för året därefter, vilket innebär att budgeteringsmarginalen för 2023 i BP22 bör uppgå till minst 30 mdkr.[71] Marginalen uppgick i BP22 till precis denna miniminivå. Redan i BP22 framgick således att utrymmet för utgiftshöjande åtgärder 2023 riskerade att bli begränsat.

[70] Prop. 2021/22:100 tabell 6.12.
[71] Ramverksskrivelsen (skr. 2017/18:207, s. 20).

Tabell 2.5 Utgiftstak

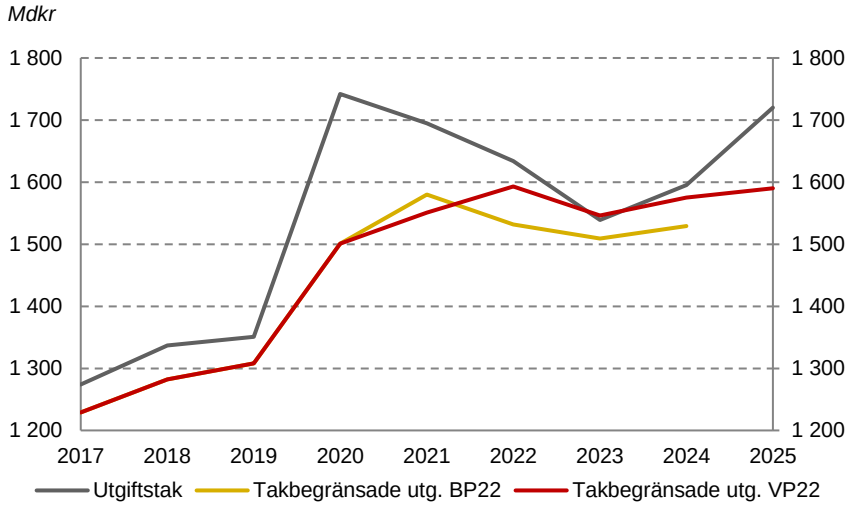
Mdkr där inte annat anges

		2020	2021	2022	2023	2024
BP21	Utgiftstak	1 743	1 695	1 634	1 539	--
	Procent av pot. BNP	*33.8*	*31.8*	*29.7*	*27.1*	--
	Takbegränsade utgifter	1 545	1 494	1 479	1 459	--
	Procent av BNP	*31.8*	*29.1*	*27.4*	*25.8*	--
	Budgeteringsmarginal	198	201	155	80	--
	Procent av takbegränsade utg.	*12.8*	*13.4*	*10.5*	*5.5*	--
VP21	Utgiftstak	1 743	1 695	1 634	1 539	1 595
	Procent av pot. BNP		*31.7*	*29.6*	*27.1*	*27.1*
	Takbegränsade utgifter	1 501	1 621	1 477	1 456	1 471
	Procent av BNP		*31.1*	*26.8*	*25.6*	*25.0*
	Budgeteringsmarginal	242	74	157	83	124
	Procent av takbegränsade utg.		*4.6*	*10.7*	*5.7*	*8.5*
BP22	Utgiftstak	1 743	1 695	1 634	1 539	1 595
	Procent av pot. BNP		*31.4*	*29.2*	*26.7*	*26.7*
	Takbegränsade utgifter	1 501	1 580	1 532	1 509	1 529
	Procent av BNP		29.7	27.3	26.1	25.6
	Budgeteringsmarginal	242	115	102	30	66
	Procent av takbegränsade utg.		*7.3*	*6.7*	*2.0*	*4.3*
RD	Utgiftstak	1 743	1 695	1 634	1 539	1 595
	Procent av pot. BNP		*31.4*	*29.2*	*26.7*	*26.7*
	Takbegränsade utgifter	1 501	1 580	1 531	1 512	1 528
	Procent av BNP		29.7	27.3	26.1	25.6
	Budgeteringsmarginal	242	115	103	27	67
	Procent av takbegränsade utg.		*7.3*	*6.8*	*1.8*	*4.4*
VP22	Utgiftstak		1 695	1 634	1 539	1 595
	Procent av pot. BNP			*28.6*	*26.0*	*26.0*
	Takbegränsade utgifter		1 551	1 593	1 546	1 575
	Procent av BNP			*27.7*	*26.0*	*25.6*
	Budgeteringsmarginal		144	41	-7	20
	Procent av takbegränsade utg.		*9.3*	*2.6*	*-0.4*	*1.3*

Anm.: RD avser riksdagens budgetbeslut (bet. 2021/22:FiU1) som avvek från budgetpropositionen.
Källor: BP21, BP22, VP21, VP22 samt bet. 2021/22:FiU1.

Efter budgetpropositionen för 2022 har flera ytterligare åtgärder presenterats i ändringsbudgetar vilka, om de genomförs, får budgeteffekter under 2022 men även under efterföljande år. I VP22, där de tillkommande åtgärderna inkluderas, beräknar regeringen att de takbegränsade utgifterna 2023 kommer att bli 34 mdkr högre än den beslutade budgeten. Av dessa beräknas 14 mdkr vara effekter av nya åtgärder medan övriga 20 mdkr hänförs till andra faktorer, främst makroekonomiska förändringar och ändrade volymer i transfereringssystem. För 2024 beräknas höjningen av utgifterna efter BP22 uppgå till sammanlagt 47 mdkr.[72]

Diagram 2.3 Utgiftstak och takbegränsade utgifter



Källor: BP22, KI:s prognosdatabas och egna beräkningar.

I mars 2022 beräknade ESV att utgifterna 2023 skulle bli 3 mdkr högre än utgiftstaket och KI beräknade i sin marsprognos att taket 2023 skulle överskridas med hela 35 mdkr.[73] Regeringen beräknade i VP22 att utgiftstaket 2023 kommer att överskridas med 7 mdkr, dvs. en budgeteringsmarginal på -7 mdkr. Det ska jämföras med den budgeteringsmarginal på minst 1,5 procent – ca 23 mdkr – som ramverket föreskriver för nästkommande år. Avvikelsen från ramverkets riktlinje

[72] Prop. 2021/22:100 (VP22), tabell 6.14.

[73] KI använder dock en annan beräkningsmetod än regeringen som innebär att åtgärder vidtas för att upprätthålla ett oförändrat offentligt åtagande. Regeringens beräkningar innehåller inga nya åtgärder efter VP22.

i VP22 är därmed 30 mdkr. För 2024 beräknades en marginal på 20 mdkr, vilket också är mindre än den säkerhetsmarginal på 2 procent (ca 30 mdkr) av de takbegränsade utgifterna som ramverket föreskriver. Siffrorna i VP22 pekar därmed på att det skulle krävas utgiftsminskningar i storleksordningen 30 mdkr 2023 för att återställa en normal budgeteringsmarginal och att utgiftsminskningar även skulle vara nödvändiga 2024. Budgetlagen säger att om ett beslutat utgiftstak riskerar att överskridas ska regeringen vidta åtgärder för att undvika detta eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.[74] Regeringen skriver i VP22 att man har valt att inte vidta eller föreslå några sådana åtgärder i nuläget, givet det osäkra läget i omvärlden, men att man har påbörjat ett arbete för att kunna återkomma med utgiftsbegränsande åtgärder i BP23.

Att höja utgiftstaket för 2023 vore visserligen formellt möjligt men det riskerar att skada dess trovärdighet. Taket bör bara ändras i ”ytterst sällsynta fall” vilket regeringen återkommande har framhållit. I VP21 skrev regeringen:

> *”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 överskottsmålet 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.”*[75]

Det finns även en praxis om att utgiftstaket kan ändras vid ett regeringsskifte. Detta bör dock ses som en möjlighet för en ny regering som önskar en annan finanspolitik att anpassa utgiftstaket därefter. Så var fallet efter regeringsskiftet 2006 när utgiftstaken sänktes och så var också fallet 2014 när den tillträdande regeringen höjde utgiftstaken i linje med en förändring av finanspolitikens inriktning.[76] Utgiftstaket har däremot aldrig höjts som ett resultat av bristande vilja att

[74] Budgetlagen (2011:203) 2 kap 4 §.
[75] Prop. 2020/21:100 (VP21), s. 55.
[76] Prop. 2014/15:1, s. 174.

respektera det, eller för att beslutade utgiftsökningar helt enkelt inte rymts inom fastställda tak. I vilken mån en höjning av utgiftstaket skadar takets trovärdighet eller inte beror i hög grad på varför höjningen görs. Takhöjningarna 2020–2022 var sannolikt inte negativa för trovärdigheten eftersom de orsakades av coronakrisen och bedömdes vara tillfälliga. På liknande sätt skulle möjligen en tillfällig ökning som beror på t.ex. brådskande förstärkningar av det militära försvaret inte heller skada takets trovärdighet. Flera av de utgifter som tillkommit har dock inte denna karaktär.

Den sammantagna bilden är således att utgiftstaken höjdes mycket kraftigt 2020–2022, dels för att rymma föreslagna krisåtgärder, dels för att skapa utrymme för fler åtgärder i ett läge när bedömningarna var extremt osäkra. I efterhand har det visat sig att endast en begränsad del av utrymmet under de höjda taken behövde tas i anspråk. Rådet ansåg i 2021 års rapport att de höjningar riksdagen fattat beslut om var godtagbara men underströk att det var angeläget att de höga taken inte leder till bristande budgetdisciplin eller varaktigt ökade utgifter.

För 2023 ser situationen annorlunda ut. Enligt VP22 beräknas budgeteringsmarginalen vara negativ 2023 och alltför liten 2024. Den förda politiken är därmed inte i linje med ramverkets riktlinjer när det gäller utgiftstaket och dess budgeteringsmarginaler, vare sig för 2023 eller 2024. Det var tydligt redan i höstens budgetproposition att utrymmet under taket 2023 skulle komma att bli ansträngt, men regeringen kommenterade inte detta. Därefter har utgiftshöjande och ofinansierade åtgärder tillkommit. Problemet med utgiftstaket för 2023 och 2024 har till en del uppkommit genom omständigheter som regeringen inte kunnat påverka, men det är också en följd av omfattande utgiftsåtgärder i BP22 och i den budget som riksdagen senare beslutade samt att åtgärder därefter har utformats utan tillräcklig hänsyn till att utrymmet under taket beräknats vara starkt begränsat. Det framgår i VP22 att regeringen har påbörjat ett arbete för att i BP23 kunna återkomma med förslag om utgiftsbegränsande åtgärder men det framgår inget om vilken omfattning och inriktning sådana åtgärder bör ha, eller vilka avvägningar och prioriteringar som kan komma att bli aktuella. Detta borde ha varit ett viktigt inslag i vårpropositionens riktlinjer för den ekonomiska politiken och hade skapat bättre förutsättningar för en realistisk diskussion om det framtida utrymmet för offentliga utgifter. Den lättvindiga hanteringen av utgiftstaket skadar enligt rådets mening förtroendet för taket och

undergräver den samlade prövningen av utgifter som taket är avsett att bidra till.

2.4 Skuldankaret

Skuldankaret infördes 2019 som ett komplement till överskottsmålet. Tanken var inte att låta skuldankaret styra politiken, utan att ge det finanspolitiska ramverket ett minne och på så sätt undvika att systematiska avvikelser från överskottsmålet leder till en oönskad skuldutveckling. Skuldankaret avser Maastrichtskulden[77] och är fastställt av riksdagen till 35 procent av BNP vilket bedömdes vara en lämplig nivå för att både ge ekonomiskt handlingsutrymme i händelse av en djup kris och en rimlig säkerhetsmarginal mot EU:s skuldgräns på 60 procent av BNP.[78] Skuldankaret har ett toleransintervall på 10 procentenheter, dvs. skulden tillåts variera mellan 30 och 40 procent av BNP. Om skuldkvoten skulle hamna utanför toleransintervallet, antingen avseende utfallet för föregående år eller prognoserna för innevarande eller nästkommande år, är regeringen skyldig att lämna en skrivelse till riksdagen i samband med vårpropositionen och förklara hur avvikelsen uppstått och hur man avser att hantera den. Reglerna säger dock inget om vilka eventuella åtgärder regeringen bör vidta om skulden hamnar utanför toleransintervallet.

Tabell 2.6 Offentlig bruttoskuld

Procent av BNP

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BP22	34.9	39.7	37.8	35.4	32.9	31.1
KI september	34.9	39.6	36.6	33.0	30.4	29.8
VP22	34.9	39.6	36.7	33.5	30.7	28.9
KI mars	34.9	39.6	35.3	31.9	28.6	28.3

Källor: BP22, VP22 samt Konjunkturläget (2021, 2022).

Till följd av coronakrisen, de omfattande åtgärderna och en nedgång i BNP med närmare 3 procent steg skuldkvoten med ca 5 procent av BNP mellan 2019 och 2020. I BP22 räknade regeringen med att den offentliga skuldkvoten nådde en topp 2020 på 39,7 procent av BNP för att sedan minska och 2022 i princip befinna sig på skuldankarets

[77] Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld.
[78] SOU 2016:67, kap. 8.

nivå (tabell 2.6). Eftersom skulden inte överskred toleransintervallet behövde någon skrivelse till riksdagen inte lämnas.

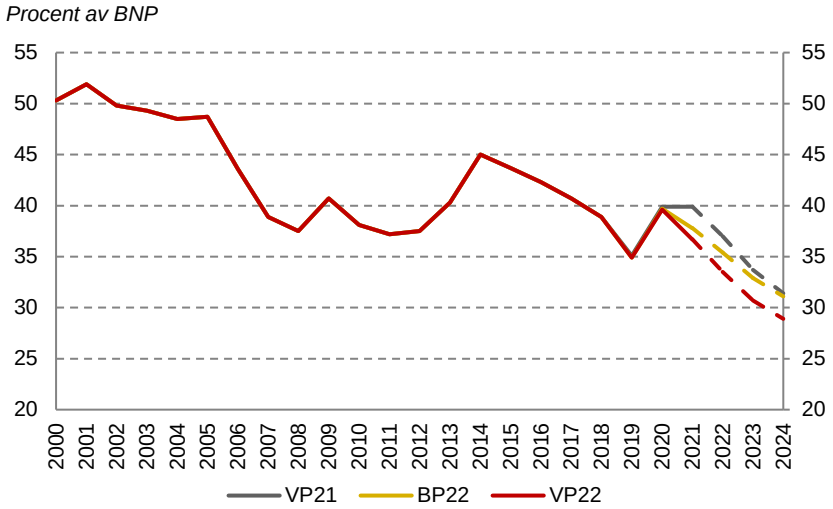
Den minskande skuldkvoten beror dock delvis på en teknisk förändring. Riksbanken beslutade i början av 2021 att ändra metod för att finansiera valutareserven, från att låna pengarna från Riksgäldskontoret (RGK) till att finansiera egna valutaköp med en ökad monetär bas. Riksbanken kommer därför att öka sin egen upplåning och RGK att minska sin i motsvarande grad. I nationalräkenskaperna ingår dock inte Riksbanken i den offentliga sektorn vilket medför att RGK:s minskade upplåning sänker Maastrichtskulden, medan Riksbankens ökade upplåning inte höjer den.[79] Den offentliga bruttoskulden sjunker därför med ca 4 procent av BNP fram till 2023[80]som ett resultat av att upplåningen flyttas från RGK till Riksbanken. Denna tekniska effekt är emellertid inte avgörande för skuldens utveckling. Även utan den skulle skuldkvoten sjunka, om än i en lägre takt.[81] Rådet anser att denna typ av tekniska förändringar av skuldnivån kan motivera att skuldankaret justeras men att detta bör göras inom ramen för de ordinarie planerade översynerna. Skuldsituationen var stark vid pandemins utbrott vilket gav trygghet och skapade gott utrymme för en expansiv politik. Den offentliga skulden har under de senaste åren dessutom av flera skäl utvecklats bättre än det fanns anledning att frukta. Nedgången i ekonomin till följd av coronapandemin blev mindre än väntat, återhämtningen har varit stark och räntorna låga samtidigt som de faktiskt utbetalade coronastöden blev mindre än förutspått.

[79] Det påverkar inte de samlade kostnaderna för Riksbankens och RGK:s upplåning i någon större utsträckning. Mer generellt innebär Riksbankens åtgärd att den konsoliderade offentliga sektorn, där Riksbanken inkluderas, byter från långsiktig upplåning (statsobligationer) till kortsiktig upplåning (upp till en veckas löptid på Riksbankens skulder till finansiella aktörer).

[80] Skuldkvoten minskar i stället med 5 procentenheter om den avbetalning på skulden som skedde 2019 då Riksbanken minskade sin valutareserv inkluderas.

[81] Utan omläggningen av valutareservens finansiering skulle emellertid skuldkvoten ha överskridit 40 procent av BNP och regeringen skulle därmed ha blivit skyldig att lämna en skrivelse om skulden till riksdagen.

Diagram 2.4 Den offentliga sektorns bruttoskuld 2000–2024



Källor: BP22, VP21 och VP22.

2.5 Hur har de finanspolitiska ramverken i Sverige och EU klarat krisen?

Överskottsmålet för det finansiella sparandet i den offentliga sektorn är ramverkets mest centrala del. Det strukturella sparandet är huvudindikator för att bedöma måluppfyllelsen. Överskottsmålet tillåter en avsevärd flexibilitet och det finns ingen angiven gräns för hur stort ett underskott maximalt får vara ett enskilt år. Huruvida en avvikelse från målnivån är i linje med ramverket eller inte är en bedömningsfråga, där alla relevanta omständigheter måste beaktas, inte bara nivån på det strukturella sparandet. Under coronakrisen har ramverkets flexibilitet utnyttjats och både det finansiella och det strukturella sparandet har avvikit väsentligt från målnivån. Ramverket har således tillåtit en kraftigt expansiv finanspolitik utan att överskottsmålet har behövt överges eller revideras.

Utgiftstaket är nominellt och bestämt tre år i förväg. Taket kan ändras genom ett riksdagsbeslut men det är en väletablerad praxis att inte ändra taket. I krisens inledning bedömde regeringen dock att det skulle vara orimligt att låta fastlagda utgiftstak hindra krisåtgärder. Utgiftstaken för 2020–2022 höjdes därför mycket kraftigt med det uttalade syftet att taken inte skulle förhindra nödvändiga krisåtgärder.

I praktiken sattes utgiftstaket ur spel för dessa tre år men för 2023 behölls taket på en nivå i linje med före coronakrisen.

I början av coronakrisen pekade beräkningarna på att den offentliga skulden skulle komma att överskrida skuldankarets övre toleransgräns på 40 procent av BNP men den högsta skuldnivån visade sig bli 39,7 procent av BNP och regeringen behövde därför inte lämna någon skrivelse om skulden till riksdagen.

Den sammantagna bilden är enligt rådets bedömning att det finanspolitiska ramverket tack vare sin flexibilitet har visat sig klara ansenliga påfrestningar. Ramverket innehåller inte någon formell undantagsregel eller några på förhand definierade villkor för när avvikelser är tillåtna. Vad som ryms inom ramverket har i stället lämnats till regering och riksdag att bedöma från fall till fall. En sådan ordning ställer krav på en ansvarsfull tillämpning men har samtidigt inneburit att de bärande elementen i ramverket inte har behövt ifrågasättas på något fundamentalt sätt. Höjningarna av utgiftstaken 2020–2022 var dock sådana att taken upphörde att fylla någon funktion dessa år och kan därför betraktas som ett tillfälligt undantag från det finanspolitiska ramverket, även om höjningarna inte var ett undantag i formell mening.

Här kan en jämförelse med det europeiska finanspolitiska regelverket vara på sin plats. Många länder i Europa har drabbats hårt av krisen och EU:s finanspolitiska regelverk har utsatts för liknande, och i vissa fall större, påfrestningar än det svenska. Redan före coronakrisen hade 11 EU-länder skuldkvoter som översteg gränsen på 60 procent av BNP och den genomsnittliga skuldkvoten 2019 uppgick till ca 77 procent av BNP. Till slutet av 2021 hade den genomsnittliga skulden stigit till nästan 100 procent av BNP. En stor majoritet av EU-ländernas offentliga finanser hamnade under krisen i konflikt med en eller flera av budgetreglerna, antingen det medelfristiga målet för strukturellt sparande, underskottsgränsen på 3 procent av BNP eller skuldgränsen på 60 procent av BNP. Dessa avvikelser borde, om reglerna följs, leda till att formella processer om korrigeringar aktiveras. Att tillämpa dessa regler på ett normalt sett under coronakrisen var dock uppenbart orimligt och därför aktiverades för första gången en generell undantagsklausul. EU:s finanspolitiska regelverk sattes därmed på paus under perioden mars 2020 till utgången av 2022. Detta innebar att det inte var något formellt fel att avvika från normala

underskotts- och skuldregler, och det medförde också att t.ex. krav på medelfristiga planer och prognoser slutade gälla.

Enligt nu gällande beslut ska EU:s finanspolitiska regelverk åter börja gälla från och med 2023. För många länder kommer det att innebära att man åter hamnar i konflikt med regelverket, i synnerhet med skuldgränsen på 60 procent av BNP, och formella underskottsprocedurer kan därför bli aktuella. Det kan också innebära att kommissionen ställer krav på åtstramande politik. Därför pågår för närvarande inom den s.k. Economic Governance Review[82] en intensiv diskussion om hur EU:s finanspolitiska regelverk bör hanteras från och med 2023. Vilka regler bör tillämpas igen och vilka bör ändras? I vilken utsträckning bör reglerna utformas och tillämpas på samma sätt i alla länder? Finns det behov av att anpassa t.ex. skuldgränser efter landspecifika förhållanden?

En möjlighet kan vara att köpa tid genom att förlänga det formella undantaget efter 2022, men detta riskerar att skapa ett långt och regellöst tillstånd. En annan möjlighet är att göra formella ändringar i regelverket. En tredje möjlighet som diskuterats är att tillåta en mer flexibel tillämpning som anpassas efter olika länders villkor och förutsättningar snarare än att formellt ändra reglerna. Ramverket innebär att den del av bruttoskulden som överstiger 60 procent av BNP i princip ska reduceras med 1/20 årligen. För ett land med en skuldkvot på exempelvis 160 procent av BNP innebär det att skuldkvoten årligen och under lång tid skulle behöva reduceras med 5 procent av BNP. Detta är knappast realistiskt. En möjlighet som diskuteras är att i stället tillåta att skuldkvoten anpassas långsammare för högt skuldsatta länder. Ytterligare en möjlighet som diskuteras är att öka användningen av gemensam upplåning och bidrag baserat på den modell som sjösattes i och med EU:s återhämtningsfond, den s.k. Recovery and Resilience Facility (se fördjupning 2.2). På det viset skulle vissa utgifter som bedöms vara i hela unionens intresse kunna utformas utan att begränsas av hur de nationella budgetarna belastas de närmaste åren. Kommissionen avser att före hösten redovisa hur man tänker sig att hantera EU:s finanspolitiska regelverk från och med 2023.

[82] COM(2020) 55 final (5 feb. 2020).

2.6 Balanskravet för kommuner och regioner

Balanskravet för kommunsektorn innebär att varje kommun och region ska budgetera för ett resultat i balans om det inte finns synnerliga skäl. Skulle resultatet visa underskott har kommunen tre år på sig att återgå till balans och fullmäktige är då skyldig att anta en åtgärdsplan för hur detta ska ske. Utöver balanskravet ska alla kommuner och regioner enligt kommunallagen ha god ekonomisk hushållning i sin egen verksamhet och i kommunal verksamhet som bedrivs av andra juridiska personer. Det finns ingen enhetlig definition av vad som är god ekonomisk hushållning, utan fullmäktige i respektive kommun eller region beslutar om riktlinjer som bedöms leva upp till lagens krav. En riktlinje som används i många kommuner är att resultatet ska visa ett överskott på 2 procent.

Kommunsektorns inkomster består till största delen av skatter. I regeringens beräkningar antas den genomsnittliga skattesatsen vara oförändrad och kommunsektorns inkomster utvecklas därmed i takt med lönesumman. Statsbidragen varierar till följd av demografiska förändringar och volymutvecklingen i olika transfereringssystem. Vidare antas att balanskravet nås genom att kommuner och regioner anpassar sina utgifter. Kommunsektorns utgifter anpassas därmed i huvudsak till skatteunderlagets utveckling på några års sikt. Regeringens beräkningar för åren framöver ska därför inte ses som en prognos för huruvida kommunsektorn kommer att klara balanskravet eller inte, utan som en illustration av hur den kommunala konsumtionen kan komma att utvecklas givet oförändrade skattesatser och statsbidrag samtidigt som balanskravet nås.

För 2020 uppvisade kommunsektorn totalt sett ett positivt resultat på 54 mdkr vilket var en klar förbättring jämfört med 2019 för både kommuner och regioner. Även för 2021 beräknades i BP22 ett resultat i samma storlek, 53 mdkr. Tillskotten till kommunsektorn genom generella och riktade statsbidrag mer än kompenserade för den relativt svaga ökningen av skatteintäkterna och för ökade kostnader till följd av coronapandemin. För 2022 beräknas resultatet sjunka tillbaka till 27 mdkr. Under 2020 och 2021 visade således kommunsektorn ovanligt starka resultat vilket möjliggjorde relativt stora avsättningar till resultatutjämningsreserven som under året ökade med drygt 12 mdkr till totalt ca 31 mdkr, fördelat på 24 mdkr för kommunerna och 7 mdkr för regionerna. Samtliga regioner och 96 procent av

kommunerna levde upp till balanskravet. Detta innebar en klar förbättring jämfört med 2019.

Kommunsektorns skatteintäkter ökade jämförelsevis svagt mellan 2019 och 2020 men tillfälligt ökade statsbidrag kompenserade för detta. Sammantaget ökade kommunsektorns inkomster från 19,2 procent av BNP 2019 till 21,0 procent av BNP 2020 och även 2021 beräknas inkomsterna ligga kvar på den nivån.

Kommunsektorns investeringsutgifter har ökat avsevärt de senaste åren, från 90 mdkr 2015 till 132 mdkr 2019. År 2020 bröts denna utveckling tillfälligt och investeringarna minskade till 122 mdkr, men därefter beräknas investeringarna åter stiga, dock i en något lägre takt än åren före coronakrisen. De senaste årens omfattande investeringar har flera förklaringar, såsom stora renoveringsbehov av fastigheter och infrastruktur, låga räntor och goda ekonomiska resultat. Därutöver har ett växande antal unga skapat behov av fler skolor och förskolor, och fler äldre har ökat investeringsbehoven inom vården och äldreomsorgen.

Sammantaget uppfyllde kommunsektorn balanskravet 2020. Under 2020 beräknades (i BP22) sektorn uppvisa ett resultat på 54 mdkr och 2021 beräknades ett resultat på 53 mdkr. Åren 2022–2024 sjunker resultaten tillbaka till 20–27 mdkr men kommunsektorn som helhet beräknas leva upp till balanskravet även dessa år.

Fördjupning 2.2 EU:s återhämtningsfond

Den s.k. Next Generation EU (NGEU) innebär att EU-kommissionen lånar pengar som sedan används dels till bidrag, dels till lån till medlemsländerna. NGEU uppgår till 750 miljarder euro i 2018 års priser, varav den övervägande delen, 672,5 miljarder euro, utgörs av återhämtningsfonden (Recovery and Resilience Facility, RRF) [83]. Denna fond har i sin tur två delar, en bidragsdel på 312,5 miljarder euro och en lånedel på 360 miljarder euro. Bidragsdelen ska fördelas mellan medlemsstaterna enligt en nyckel som bygger på tre delar, befolkningsstorlek, BNP per capita och arbetslöshet 2015–2019. För utbetalningarna 2023 ersätts arbetslöshetskriteriet med ett mått på nedgången i BNP 2020 och 2021. Sverige beräknas vara berättigat till sammanlagt ca 34 mdkr i bidrag från RRF under 2021–2023 och planerar inte att utnyttja lånemöjligheten.

[83] För en närmare beskrivning av RRF, se EU-kommissionen, COM(2020) 408 final.

Bidragsdelen ska finansieras genom en höjning av den ordinarie EU-avgiften 2028–2058. Sveriges betalningsåtagande för detta uppgår till ca 148 mdkr vilket beräknas ge en ökad EU-avgift på 4,9 mdkr per år 2028–2058. Sverige garanterar också en andel av lånen från EU-kommissionen till medlemsstaterna, ca 136 mdkr. Det sistnämnda blir en kostnad för Sverige endast om garantin behöver infrias.

För att få del av bidragen måste medlemsländerna lämna in en återhämtningsplan som ska godkännas av kommissionen. Den planerade användningen av pengarna måste fylla vissa kriterier kopplade till tillväxt och tillväxtpotential, sysselsättning, ekonomisk och social motståndskraft samt grön och digital omställning.

Bidragen från RRF redovisas på budgetens inkomstsida i likhet med övriga stöd från EU. I BP21 beräknade regeringen bidragen från RRF till 14 mdkr och i BP22 till 10,5 mdkr. I återhämtningsplanen redovisar regeringen vilka åtgärder man avser att söka stöd för från RRF. Sammanlagt uppgår de bedömt stödberättigade åtgärderna till ca 34 mdkr under 2021–2023.

Regeringen har oberoende av RRF föreslagit omfattande åtgärder med liknande inriktning. Åtgärder behöver därför inte utformas speciellt för att motsvara EU:s specifikationer utan fonden bör i första hand betraktas som ett finansiellt bidrag på drygt 10 mdkr per år under 2021–2023 till åtgärder som regeringen ändå skulle ha genomfört. Det finansiella sparandet blir genom bidrag från fonden ca 0,2 procent av BNP starkare än det annars skulle ha varit under dessa år. Som noterats innebär fonden samtidigt att Sverige åtar sig ett finansieringsansvar på ca 5 mdkr per år i 30 års tid vilket på motsvarande sätt kommer att försvaga det finansiella sparandet. Till detta kommer garantiåtagandet på 136 mdkr.

För EU-länder med svaga offentliga finanser eller med ofördelaktiga lånevillkor kan medel från RRF utgöra ett väsentligt stöd som möjliggör åtgärder för att stötta konjunkturen eller bidra till klimat- och miljöåtgärder. Åtgärder som finansieras med medel från RRF ligger i praktiken utanför EU:s finanspolitiska ramverk. För Sveriges del innebär bidragen från RRF att de offentliga finanserna stärks med sammanlagt 34 mdkr under tre år men också att de försvagas med 148 mdkr under en efterföljande 30-årsperiod. Effekterna på politiken är således begränsade och finansieringsansvaret betydande.

2.7 Slutsatser

Ekonomin har återhämtat sig snabbt efter coronakrisen och enligt beräkningarna i både BP22 och VP22 är BNP-gapet slutet under loppet av 2022. Beräkningarna visar också en skuldutveckling efter krisen som inte ger anledning till oro.

Då 2022 beräknas vara ett år med ett någorlunda balanserat resursutnyttjande bör sparandet som huvudregel uppgå till överskottsmålets nivå. Beräkningarna i BP22 visar dock ett strukturellt sparande som avviker väsentligt, med närmare 1 procent av BNP, från målnivån. Regeringen motiverar detta dels med att pandemin har medfört ökade kostnader för exempelvis sjukvård, testning och vaccinering, dels med hänvisning till att en aktiv finanspolitik kan bidra till lägre arbetslöshet på lång sikt genom att minska risken för att den kortsiktiga ökningen av arbetslösheten biter sig fast. Även i VP22 avviker det strukturella sparandet från målnivån.

Såväl 2020 som 2021 var år med negativa BNP-gap, och avvikelserna från överskottsmålet var fullt godtagbara. För 2022 beräknas dock konjunkturen vara normaliserad. Sysselsättningen och arbetslösheten har generellt sett återgått till tidigare nivåer. Problemen är tydligt koncentrerade till vissa grupper, främst utrikes födda med låg utbildningsnivå. Underskottet i de offentliga finanserna beror inte på ett svagt konjunkturläge utan föreligger trots ett balanserat resursutnyttjande.

Ramverkets riktlinje om ett sparande på målnivån vid konjunkturell balans behöver visserligen inte följas strikt, men likafullt är det denna riktlinje som är den tydligaste hållpunkten för ramverkets tillämpning och ger bäst förutsättningar för att upprätthålla målet över konjunkturcykeln. Avvikelsen från överskottsmålet i BP22 är avsevärd och regeringens argumentation om stabiliseringspolitiska motiv övertygar inte. Detsamma gäller den politik som presenteras i VP22. Rådet anser därför att de ofinansierade åtgärderna borde ha varit mindre omfattande. Samma bedömning gäller för den politik som avseende BP22 kom att beslutas i riksdagen.

De omfattande åtgärderna i BP22 tillsammans med tillkommande åtgärder därefter har inneburit att utgiftstaket för 2023 enligt regeringens beräkningar, liksom enligt ESV och KI, riskerar att överskridas och att budgeteringsmarginalen för 2024 är liten. Det innebär att den ekonomiska politiken för närvarande inte är förenlig med det

finanspolitiska ramverkets riktlinjer om utgiftstak och budgeteringsmarginal. Detta gäller såväl 2023 som 2024 och understryker vår bedömning att de ofinansierade åtgärderna borde ha varit mindre omfattande.

Budgetlagen säger att regeringen ska vidta åtgärder om utgiftstaket riskerar att överskridas. Det framgår i VP22 att regeringen har påbörjat ett arbete för att kunna återkomma med förslag om utgiftsbegränsande åtgärder i BP23. Rådet anser att regeringen redan i vårpropositionens riktlinjer för den ekonomiska politiken skulle ha diskuterat omfattning och inriktning på sådana åtgärder, och därmed vilka prioriteringar som kan komma att bli aktuella.

Under coronakrisen har mycket omfattande åtgärder vidtagits och beslut i såväl regering som riksdag har fattats under stark tidspress. Extra ändringsbudgetar har använts i en omfattning som saknar motstycke. Det är angeläget att finanspolitiken efter krisen återgår till att bedrivas i mer normala former. Ändringsbudgetar bör i första hand användas till att komplettera eller korrigera budgeten med anledning av yttre förändringar som inte kunnat förutses, och extra ändringsbudgetar ska begränsas till tillfällen när det finns särskilda skäl och en ordinarie ändringsbudget inte hinner inväntas. Sådana skäl kan kanske sägas ha funnits för en del av utgiftsökningarna, t.ex. de till försvaret efter Rysslands invasion av Ukraina, men det finns också åtgärder som borde ha ingått i en mer normal budgetprocess.

Genom att ha en heltäckande budget som analyseras och beslutas samlat både i regeringen och i riksdagen tydliggörs politiska avvägningar och prioriteringar samtidigt som det blir klart hur politiken förhåller sig till de övergripande budgetpolitiska målen och till andra mål för politiken. Om stora frågor i stället hanteras vid sidan av den ordinarie budgeten blir processen fragmenterad och riskerna ökar för att olika åtgärder adderas till varandra utan tillräcklig hänsyn till de övergripande restriktionerna eller de långsiktiga målen. Vi vill därför understryka att när coronakrisen nu är över och konjunkturen har normaliserats är det viktigt att både finanspolitiken och budgetprocessen återgår till normalitet. Avvikelsen från överskottsmålet 2022, otillräckliga budgeteringsmarginaler både 2023 och 2024 samt det faktum att flera åtgärder vidtagits vid sidan av den ordinarie budgetprocessen inger oro för att det finanspolitiska ramverket är på väg att undermineras.

3 Arbetsmarknad och offentliga finanser på längre sikt

De offentliga finanserna har trendmässigt förstärkts under flera decennier. Det har visat sig i en fallande bruttoskuld och en ökning av nettotillgångarna. Det finns många förklaringar till detta. En viktig förklaring är att sysselsättningsgraden har stigit, bland annat tack vare att tidiga utträden från arbetsmarknaden finansierade med sjukersättning (tidigare förtidspension) minskat påtagligt. Utvecklingen framöver är förstås osäker men klart är att sysselsättningen fortsatt är av avgörande betydelse för de offentliga finanserna. Under senare tid har reformer inom två områden genomförts och aviserats vilka kan påverka sysselsättningens utveckling på sikt och därmed de offentliga finanserna. Det gäller dels reformer som syftar till att öka utträdesåldern från arbetsmarknaden, dels regelförändringar inom sjukförsäkringen, inklusive införandet av en s.k. trygghetspension. I detta kapitel undersöker vi hur genomslaget av dessa reformer på äldres sysselsättning skulle kunna påverka de offentliga finanserna på längre sikt.

3.1 Effekter av utträdesålder från arbetsmarknaden

Vi lever allt längre och antalet friska år blir fler. Förutsättningarna för ett långt arbetsliv har därför förbättras. Ett långt arbetsliv är av betydelse både för den egna pensionen och för de offentliga finanserna. Dessutom innebär en stigande andel äldre ett ökat behov av arbetskraft inom vård och äldreomsorg. Det är ytterligare ett skäl till att ett högt arbetskraftsdeltagande är viktigt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Som framgår i detta avsnitt har pensionsgruppens förslag om en s.k. riktålder i pensionssystemet potential att successivt höja utträdesåldern från arbetsmarknaden. Det kan bidra till starkare offentliga finanser och ökad tillgång till arbetskraft som bl.a. kan möta den offentliga sektorns personalbehov. Det är dock osäkert vilket genomslag riktåldern kan komma att få på arbetslivets längd.

De senaste två decennierna har sysselsättningen stigit bland äldre, särskilt i åldersgruppen 60–64 år men även bland 65–69-åringar.[84] Det har medfört att den genomsnittliga åldern då individer helt lämnar arbetsmarknaden – den s.k. utträdesåldern – har stigit från ca 62 år vid millennieskiftet till ca 64 år i fjol.[85] Denna utveckling beror på flera faktorer. Hälsan är en faktor; den har fortsatt att förbättras bland äldre,[86] och den förväntade medellivslängden vid 65 års ålder har stigit ca 2,5 år de senaste två decennierna.[87] Ekonomin är en annan faktor; skatten på arbetsinkomster för personer över 65 år har sänkts och är lägre än på pensionsinkomster vilket stimulerar till ett förlängt arbetsliv.[88] Regler och tillämpning inom sjukförsäkringen är ytterligare en faktor. De senaste 15–20 åren har reglerna och tillämpningen stramats åt vilket har bidragit till att antalet personer i sjukersättning mer än halverats och att fler är sysselsatta.[89]

Hur utträdesåldern utvecklas framöver är förstås svårt att sia om då olika faktorer drar i olika riktningar. År 2026 kommer en s.k. riktålder att införas enligt en överenskommelse i den s.k. pensionsgruppen.[90] Riktåldern ska då uppgå till 67 år och enligt Konjunkturinstitutets (KI:s) prognos ska den höjas till 68 år 2034 och 69 år 2048 (diagram 3.1, gul linje).[91] Riktåldern ska sammanfalla med den ålder då garantipensionen får börja tas ut. Åldern för garantipension har varit 65 år sedan det nya pensionssystemet infördes, men kommer höjas till 66 år 2023 och följa riktåldern från 2026. Vidare ska den lägsta ålder då den allmänna pensionen får börja tas ut vara tre år lägre än riktåldern (diagram 3.1, röd linje), dvs. 64 år 2026. Lägsta åldern för allmän pension höjdes från 61 till 62 år 2020 och kommer höjas till 63 år 2023. Utvecklingen av riktåldern ökar således lägstaåldern för uttag av både allmän pension och garantipension och kan på så sätt bidra till att öka den genomsnittliga utträdesåldern.

Det finns dock andra faktorer att ta hänsyn till. En sådan är att det inte är säkert att nedgången i antalet personer med sjukersättning

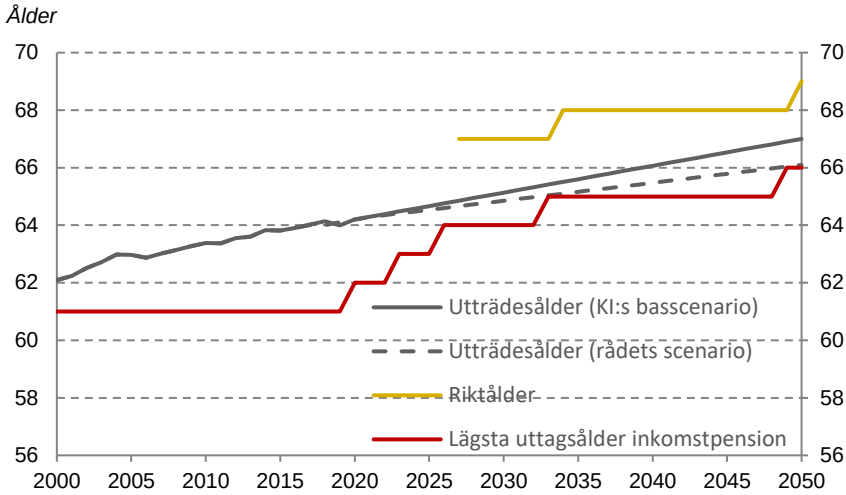
[84] SOU 2020:69, kapitel 3.
[85] Pensionsmyndigheten (2021).
[86] SOU 2020:69, kapitel 2.
[87] Pensionsmyndigheten (2020a).
[88] Se Pensionsmyndigheten (2019, 2022) för en beskrivning av likheter och skillnader i skatter för pensionärer och de som arbetar.
[89] Johansson m.fl. (2018).
[90] Pensionsgruppens överenskommelse från den 14 december, 2017.
[91] Konjunkturinstitutet (2021b). I Pensionsmyndighetens nuvarande prognos stiger riktåldern marginellt långsammare: till 68 år 2035 och till 69 år 2051.

fortsätter. Den bidrog i hög grad till den starka sysselsättningsutvecklingen bland äldre de senaste decennierna. Därutöver finns flera faktorer som motverkar en ökning av utträdesåldern och vi beskriver dessa närmare i vår särskilda studie om pensioner.[92] Det gäller bl.a. förekomsten av s.k. ålderism i samhället som motverkar äldres deltagande i arbetslivet. Det kan i sin tur påverka möjligheterna till omställning och arbetsanpassningar för äldre arbetstagare negativt. Vidare tyder mycket på att 65 år fortfarande är en stark norm för beslutet att gå i pension, och det är osäkert i vilken utsträckning den s.k. riktåldern lyckas rucka på denna djupt förankrade föreställning. Av dem som är sysselsatta efter 65 arbetar två tredjedelar deltid och många är egenföretagare.[93] Därutöver är det många som uttalar att en pensionering runt 65 år ger en ekonomisk situation – bl.a. tack vare en god tjänstepension – som uppfattas som rimlig i beaktande av de fördelar som finns med att gå i pension.[94] Det nyligen införda inkomstpensionstillägget och det föreslagna garantitillägget försvagar dessutom drivkrafterna till arbete på vissa sätt.[95] Sammantaget finns en uppenbar risk att utträdesåldern framöver inte kommer att öka i takt med att medellivslängden stiger. Detta kommer att påverka storleken på pensionerna och de offentliga finanserna negativt.

KI genomför regelbundet hållbarhetsberäkningar för de offentliga finanserna. Senast det skedde antog KI en stigande utträdesålder från arbetsmarknaden framöver, bl.a. som en följd av den politiska överenskommelsen om stigande s.k. riktålder inom pensionssystemet.[96] Fram till 2040 antog KI vidare att utträdesåldern skulle ligga närmare lägstaåldern för uttag av inkomstpension än riktåldern för att under 2040-talet hamna ungefär mitt emellan (diagram 3.1, grå linje). Av skäl som vi noterade ovan finns det en risk att utträdesåldern inte ökar lika snabbt som den gjort de senaste två decennierna. Mot denna bakgrund undersöker vi de offentligfinansiella effekterna av en långsammare ökning av utträdesåldern än vad KI antar. Den genomsnittliga skillnaden i utträdesålder 2025–2045 mellan KI:s basscenario och vårt alternativa scenario är 0,5 år (diagram 3.1, gråstreckad linje).

[92] Finanspolitiska rådet (2022).
[93] SOU 2020:69.
[94] Pensionsmyndigheten (2020b).
[95] Finanspolitiska rådet (2022), avsnitt 4 och 5.
[96] Konjunkturinstitutet (2022b).

Diagram 3.1 Utträdesålder, pension



Källa: Konjunkturinstitutet (2022c).

I vårt alternativscenario minskar sysselsättningen med ca 0,8 procent, vilket motsvarar ca 70 000 personer, till 2045 jämfört med KI:s basscenario.[97] Det innebär att BNP blir lägre och intäkter från framför allt mervärdesskatter och inkomstskatter minskar; skillnaden i inkomstskatt blir dock begränsad eftersom även pensioner beskattas.[98] Inte heller påverkas vare sig offentliga transfereringar eller övriga offentliga utgifter i någon stor utsträckning;[99] de som går i pension tidigare får helt enkelt dela upp sin pensionsbehållning på fler år.[100]

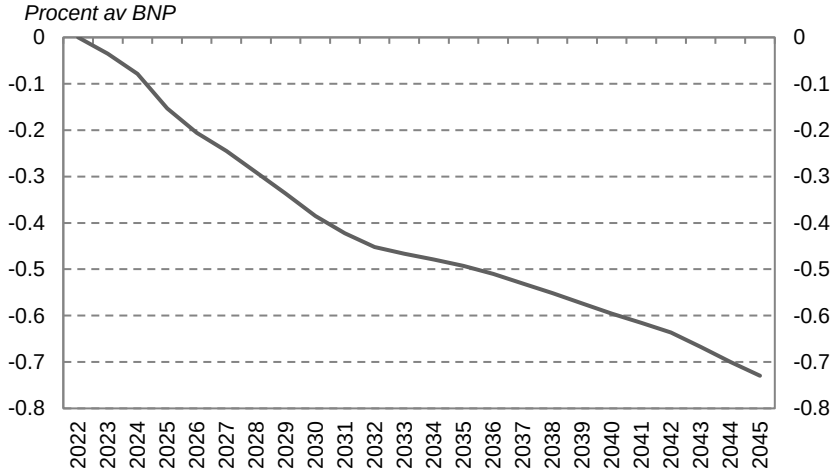
Sammantaget innebär en lägre BNP, mindre skatteintäkter och i princip oförändrade utgifter att det finansiella sparandet utvecklas svagare och Maastrichtskulden blir högre som andel av BNP (diagram

[97] Resultaten baseras på en underlagsrapport som rådet har beställt av KI. Se Konjunkturinstitutet (2022c) för en närmare beskrivning av alternativscenariot.
[98] Se Pensionsmyndigheten (2022) för skillnader i skatt på pensions- respektive arbetsinkomster i olika åldrar.
[99] Vissa uppbär arbetsmarknadsrelaterade transfereringar innan pensionen och dessa kan därför minska något när genomsnittlig utträdesålder ändras. Samtidigt ökar transfereringar inom grundskyddet (garantipension, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg) för de som inte har tillräcklig inkomstpension.
[100] I vår särskilda studie om pensioner, Finanspolitiska rådet (2022), diskuterar vi risken för att politikerna kompenserar pensionärerna om pensionerna blir lägre för att uttagsåldern inte ökar tillräckligt. Skulle så ske får det av naturliga skäl offentligfinansiella konsekvenser.

3.2 och diagram 3.3)[101]. Det finansiella sparandet försämras med 0,7 procentenheter av BNP till 2045 och Maastrichtskulden ökar med ca 5 procentenheter av BNP. Det motsvarar omkring 35 respektive 250 mdkr i dagens penningvärde.[102] En utträdesålder som i genomsnitt är 0,5 år lägre kan därmed få relativt stora effekter på sikt.

Beräkningarna understryker betydelsen av att riktåldern verkligen får ett rejält genomslag på utträdesåldern. Som noterades ovan finns fortfarande en stark norm att gå i pension vid 65 och införandet av riktåldern behöver därför sannolikt kompletteras med en aktiv politik på andra områden för att säkerställa att så blir fallet. Även om äldres hälsa stadigt förbättras behöver det finnas möjligheter till omställning och anpassningar av arbetets innehåll för att underlätta ett förlängt arbetsliv.[103]

Diagram 3.2 Finansiellt sparande, effekter av en långsammare ökning av utträdesåldern



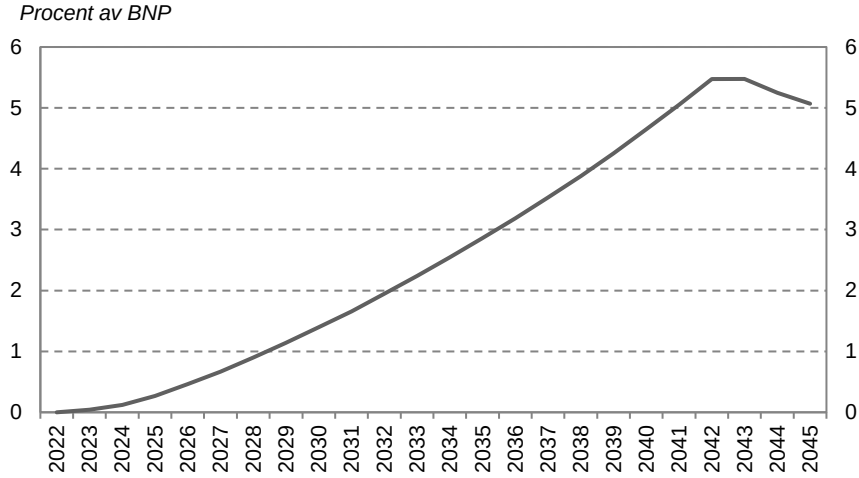
Källa: Konjunkturinstitutet (2022c).

[101] I diagram 3.3 visar linjen ett trendbrott 2042 då differensen i Maastrichtskulden inte fortsätter öka utan i stället minskar från 2044 och framåt, detta trots att det finansiella sparandet fortsätter att försämras. Detta uppstår eftersom statsskulden i KI:s basscenario blir noll 2042 och sedan inte tillåts fortsätta minska. Fram tills 2042 minskar statsskulden vilket leder till en minskning av Maastrichtskulden. Från 2044 och framåt stiger Maastrichtskulden marginellt som andel av BNP i KI:s basscenario. I rådets scenario inträffar ingen bindande restriktion av statsskulden. Därför kan Maastrichtskulden fortsätta att minska även efter 2042, vilket visas i diagram A.2.

[102] I appendix adderas dessa effekter till det finansiella sparandet och Maastrichtskulden i de basscenarier för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet som KI publicerat de tre senaste åren, 2020–2022.

[103] För en diskussion om åtgärder som kan bidra till ett förlängt arbetsliv, se SOU 2020:69 (kapitel 5 och 6).

Diagram 3.3 Maastrichtskuld, effekter av en långsammare ökning av utträdesåldern



Källa: Konjunkturinstitutet (2022c)

3.2 Effekter av förändringar i sjukförsäkringen

Sjukförsäkringen spelar en viktig roll i ett välfärdssamhälle. Dess utformning är en avvägning mellan att ge ett rimligt försäkringsskydd till de som av olika, främst medicinska, skäl inte kan arbeta och att ha ett system som ger fortsatt goda motiv för arbete, eventuellt efter en tid av rehabilitering och omskolning. Hur denna avvägning bör se ut är ytterst en politisk fråga. Sjukförsäkringen utgör också ett viktigt komplement till det allmänna ålderspensionssystemet, som en väg ut ur arbetslivet för den som inte har arbetsförmåga kvar ända till pensionsåldern. Samtidigt är bedömningen av arbetsförmåga sällan svartvit, och utformningen av sjukförsäkringen spelar därför roll för vilka som deltar på arbetsmarknaden.

Förändringar i sjukförsäkringen, dess regelverk och tillämpning har historiskt bidragit till stora variationer i utnyttjande och därmed i arbetskraftsdeltagande.[104] Flera förändringar är nu aktuella inom både

[104] Johansson m.fl. (2018).

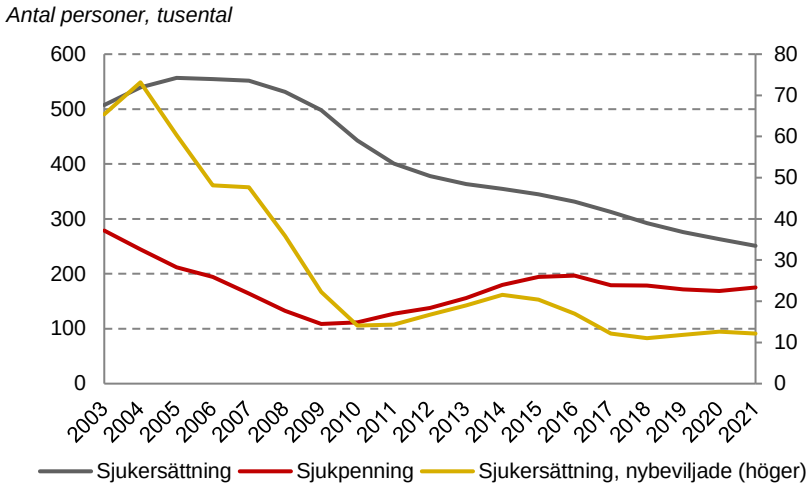
sjukpenningen och sjukersättningen.[105] Vilka effekter dessa kan tänkas få på de offentliga finanserna beror i hög grad på hur de påverkar arbetskraftsdeltagandet och antalet arbetade timmar. För att uppskatta dessa är det rimligt att utgå ifrån den historiska utvecklingen.

Diagram 3.4 visar utvecklingen av antalet personer med sjukpenning respektive sjukersättning under de senaste två decennierna; diagram 3.5 visar hur utgifterna för dessa försäkringar utvecklats sedan 1970. Utgifterna har svängt avsevärt under det senaste halvseklet. Kostnaderna för sjukpenning har flera gånger dubblerats eller halverats på bara några år och kostnaderna för sjukersättning ökade länge stadigt för att sedan halveras det senaste decenniet. Under slutet av 1990-talet steg utgifterna för sjukpenning kraftigt och i början av 2000-talet uppgick de till ca 60 mdkr i 2020 års priser (diagram 3.5, grå linje). En stor andel av sjukskrivningarna var långvariga (över ett år) och ungefär hälften övergick till sjukersättning; antalet nybeviljade fall med sjukersättning var som högst 2003–2005 (diagram 3.4, gul linje).

År 2008 genomfördes ett flertal större förändringar inom både sjukpenningen och sjukersättningen.[106] Inom sjukersättningen följdes förändringarna av en nedgång i antalet nybeviljade sjukersättningsfall 2008–2011 (diagram 3.4, gul linje). Nedgången hade dock inletts redan flera år tidigare, och kan sannolikt åtminstone delvis förklaras av reformeringen av Försäkringskassan 2005, då verksamheten centraliserades och bedömningsgrunderna blev mer likvärdiga.[107] Inom sjukpenningen infördes den s.k. rehabiliteringskedjan som breddade den arbetsmarknad mot vilken en sjukskriven person skulle prövas. Därutöver infördes en gräns för hur länge sjukpenning kunde erhållas och ersättningsgraden sänktes från 80 till 75 procent efter sjukskrivningsdag 365. Antal personer med sjukpenning nådde en historiskt låg nivå 2009–2010 för att därefter öka igen (diagram 3.4, röd linje).

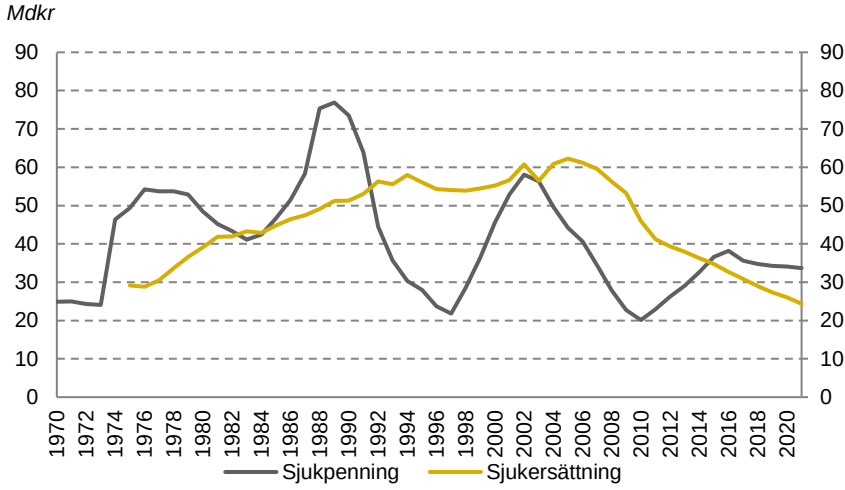
[105] En person som inte kan arbeta för att vederbörande är sjuk kan erhålla sjukpenning. En person som fyllt 19 år kan få sjukersättning om vederbörande har en sjukdom eller funktionsnedsättning som förhindrar arbete nu och i framtiden på hela arbetsmarknaden. Sjukersättningens omfattning varierar beroende på hur mycket arbetsförmågan bedöms vara nedsatt. I avsnittet inkluderas rehabiliteringspenning och arbetsskadepenning i begreppet sjukpenning; i begreppet sjukersättning (tidigare förtidspension) inkluderas aktivitetsersättning. Aktivitetsersättning riktas till personer mellan 19–30 år och kan erhållas om arbetsförmåga bedöms kunna finnas i framtiden.
[106] Prop. 2007/08:136.
[107] Se Johansson m.fl. (2018), kapitel 4.

Diagram 3.4 Antal personer med sjukpenning och sjukersättning



Anm. Antal personer som erhållit ersättning under respektive år. Sjukpenning inkluderar även rehabiliteringspenning och arbetsskadepenning. Sjukersättning inkluderar även aktivitetsersättning. Se fotnot 105 för information om vilka som har rätt till de olika ersättningarna.
Källa: Försäkringskassans statistikdatabas.

Diagram 3.5 Utgifter för sjukpenning och sjukersättning



Anm.: Fasta priser, 2020. Se anmärkning till diagram 3.4 för information kring serierna.
Källa: Försäkringskassans statistikdatabas.

Både antalet personer med sjukpenning och inflödet i sjukersättning ökade en del under första halvan av 2010-talet samtidigt som regelverket var intakt. I Försäkringskassans regleringsbrev för 2016 skrev

regeringen att myndigheten skulle verka för att antalet personer med sjukpenning skulle minska och att antalet nybeviljade sjukersättningar inte fick överstiga 18 000 i genomsnitt per år 2016–2020.[108] Antalet nybeviljade sjukersättningar blev också jämförelsevis lågt under denna period; knappt 10 000 per år.

Sammantaget har antalet personer med sjukpenning och sjukersättning varierat relativt mycket över tid. Förändringar i de regelverk som styr försäkringen och deras tillämpning förefaller ha haft stor betydelse för hur många personer som erhållit ersättningar inom sjukförsäkringen det senaste decenniet.[109] Så har även varit fallet längre tillbaka historiskt när det gäller förtidspension (nuvarande sjukersättning).[110]

3.2.1 Nya bedömningsgrunder

Rätten till ersättning från sjukförsäkringen beror på arbetsförmågan.[111] I bedömningen av denna får inte hänsyn tas till arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala eller liknande förhållanden.[112] Under senare tid har flera förändringar inom sjukförsäkringen aviserats eller beslutats, men dessa förändringar ändrar enligt regeringen inte på denna princip. Förändringarna syftar i stället till att i vissa delar tydliggöra, i andra delar förändra, arbetsmarknadsbegreppet inom sjukpenningen och sjukersättningen. Med arbetsmarknadsbegrepp avses i huvudsak hur stor del av arbetsmarknaden en individ ska prövas mot innan sjukpenning eller sjukersättning kan bli aktuellt.

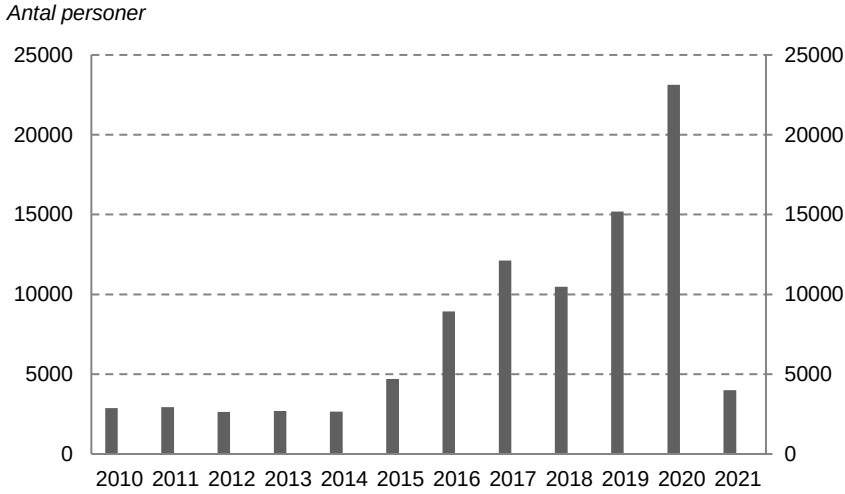
Sjukpenning

När coronapandemin slog till mildrades reglerna beträffande dag 181–365, vilket är den period då arbetsförmågan prövas mot arbetsmarknaden utanför den nuvarande arbetsgivaren. Den 15 mars 2021 infördes en smalare bedömningsgrund inom sjukpenningen för dag 181–365 som gäller tills vidare.[113] Försäkringskassan anser att den smalare bedömningsgrunden är huvudförklaringen till att antalet

[108] Försäkringskassans regleringsbrev för 2016.
[109] SOU 2021:69, s. 330ff.
[110] SOU 2021:69, avsnitt 9.5.
[111] Prop. 2020/21:171.
[112] Prop. 2007/08:136.
[113] Prop. 2020/21:78 vilken baseras på SOU 2020:06.

avslag för fortsatt sjukpenning efter dag 180 minskade drastiskt mellan 2020 och 2021; från drygt 23 000 till 4 000 (diagram 3.6).[114]

Diagram 3.6 Antal avslag efter sjukskrivningsdag 180



Källa: Försäkringskassans statistikdatabas.

I den antagna budgeten för 2022 beslutades att personer som har uppnått den ålder då inkomstgrundad ålderspension tidigast kan betalas ut (idag 62 år) undantas från bedömningen mot normalt förekommande arbete. I stället ska de få sin arbetsförmåga fortsatt bedömd mot arbete hos den befintliga arbetsgivaren. Vidare ska det vara möjligt att skjuta upp bedömningen av arbetsförmågan mot ett arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden till och med dag 550 om det finns särskilda skäl.[115]

Sjukersättning inklusive trygghetspension

I BP22 meddelade regeringen att den bereder förändringar i arbetsmarknadsbegreppet inom sjukersättningen i syfte att det ska bli samstämmigt med begreppet efter dag 180 inom sjukpenningen.[116] Regeringen har också föreslagit att det s.k. varaktighetskravet ska

[114] Terese Östlin, nationell samordnare på Försäkringskassan, i DN 20 januari; https://www.dn.se/sverige/farre-nekades-sjukpenning-forra-aret/.
[115] Särskilda skäl kan utgöras av behov av en längre tids vård, behandling och rehabilitering.
[116] Samtidigt bör noteras att kraven för att få sjukersättning även med den förändringen som bereds är striktare än kraven att få sjukpenning, bl.a. då det för sjukersättning krävs en långvarig nedsatt arbetsförmåga utan återstående rehabiliteringsmöjligheter.

ändras när bedömning av rätt till sjukersättning görs.[117] Tidigare har det krävts att arbetsförmågan ska vara ”stadigvarande nedsatt” utan någon angiven tidsgräns. Det föreslås nu ändras till att det ska vara sannolikt att arbetsförmågan kommer vara nedsatt ”under överskådlig tid” där det sistnämnda begränsas till den tid som återstår till dess rätt till sjukersättning som längst kan beviljas (f.n. 65 år). Förändringarna av arbetsmarknadsbegreppet och varaktighetskravet förväntas leda till att fler beviljas sjukersättning.[118]

Därutöver aviserade regeringen i BP22 ett förslag om en förändring av arbetsmarknadsbegreppet inom sjukersättningen för de individer som har fem år eller mindre kvar tills sjukersättning inte längre kan utbetalas (f.n. 65 år).[119] Det ska fortfarande krävas en långvarigt nedsatt arbetsförmåga, men arbetsförmågan ska endast prövas mot arbeten som individen har haft erfarenhet av de senaste 15 åren eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för vederbörande. Som en följd av detta kommer kravet på omställning och rehabiliteringsinsatser att minska. Denna nya åtgärd kallas trygghetspension och ett syfte med åtgärden är enligt regeringen att undvika att de som får avslag på sin ansökan om sjukersättning med nuvarande arbetsmarknadsbegrepp börjar ta ut sin inkomstpension i förtid. Trygghetspensionen kommer innebära en generösare bedömning av rätten till sjukersättning då sökande kommer att prövas mot en mindre del av arbetsmarknaden. I fördjupning 3.1 beskrivs kortfattat system i några andra länder som, liksom trygghetspensionen, riktar sig mot personer som befinner sig i slutet av sina arbetsliv.

Fördjupning 3.1 Möjligheter till tidig pensionering: trygghetspensionen relativt system i andra länder

Införandet av en successivt stigande riktålder i pensionssystemet innebär att lägstaåldern för att ta ut allmän pension och garantipension sannolikt kommer att öka (avsnitt 3.1). Det är en nödvändig utveckling om pensionsnivåerna inte ska minska när medellivslängden ökar. Samtidigt kommer det finnas individer som av hälsoskäl inte har möjlighet att jobba allt högre upp i åldrarna. Regeringen har lagt ett lagförslag för att hantera detta problem, den s.k. trygghetspensionen.[120]

[117] Prop. 2021/22:220.
[118] SOU 2021:69.
[119] En proposition lades på riksdagens bord 7 april i år och lagändringen föreslås träda i kraft 1 september 2022 (prop.2021/22:220).
[120] Ibid.

System utformade på ganska olika sätt men med motsvarande syften finns i ett flertal länder.

I de flesta länder finns det möjlighet att lämna arbetsmarknaden före den normala pensionsåldern. I länder som liksom Sverige har ett avgiftsbestämt pensionssystem innebär en tidigarelagd pension från arbetsmarknaden att den årliga pensionen blir lägre livet ut. I de flesta länder finns även s.k. riktade möjligheter att lämna arbetsmarknaden, t.ex. på grund av antalet arbetsår eller yrke.

Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) har på regeringens uppdrag utrett vad andra länder har för system, särskilt när det gäller dem som arbetat många år i tunga arbeten med låga inkomster.[121] ISF fann fem olika former av system för att bistå arbetstagare som av olika skäl behöver gå i pension tidigare än normalt.

Långt arbetsliv: Det finns exempel på system där ett stort antal år i arbetslivet berättigar till en förtida pension trots att pensionsåldern inte uppnåtts. I Danmark kan exempelvis den som har arbetat 43 år och har ett år kvar till pensionering få s.k. Arnepension. Den som har arbetat 44 (45) år och har två (tre) år kvar till pensionering kan också få Arnepension.

Slitsamma yrken: Andra länder har system där vissa yrken som anses vara fysiskt eller psykiskt påfrestande ger rätt till förtida pension. I exempelvis Frankrike finns denna ordning i form av ett poängsystem som bl.a. beaktar buller, extrema temperaturer och skiftarbete.

Deltidslösningar: Det är vanligt att som i Sverige i slutet av arbetslivet arbeta deltid och ta ut deltidspension. Det kan dock innebära att pensionen per månad blir lägre livet ut jämfört med om man hade fortsatt arbeta heltid. Det finns exempel på system där detta undviks genom att nedgången i arbetstid subventioneras av staten och arbetsgivaren.[122] I Österrike finns exempelvis s.k. åldersdeltid som innebär att individer kan minska arbetstiden och inte förlora så mycket i inkomst trots att de inte börjar ta ut sin pension.

Nedsatt arbetsförmåga: Den aviserade trygghetspensionen innebär en individuell prövning av arbetsförmågan för äldre (f.n. 60–65 år) även om den del av arbetsmarknaden som ingår i prövningen är mer begränsad. Det finns ett liknande system i Finland; vid 60 års ålder prövas arbetsförmågan, likt inom den föreslagna trygghetspensionen, mot personens eget yrke.

---

[121] ISF (2021).

[122] Liknande avtal finns inom det statliga området i Sverige.

Arbetslösa äldre. Slutligen finns det också exempel på system som förlänger arbetslöshetsersättningen för äldre tills de når pensionsåldern. Ett exempel är systemet som Sverige hade fram till 1991.[123] I Finland kan en arbetslös som är 61 år få s.k. tilläggsdagar inom arbetslöshetsförsäkringen fram tills vederbörande når 65 år och pensioneras.

Det är värt att notera att det endast är den näst sista kategorin, där trygghetspensionen ingår, som tar hänsyn till individuell arbetsförmåga. Övriga stöd baseras på arbetslivets längd, arbetslivets innehåll, individens ålder eller individens arbetsanknytning.

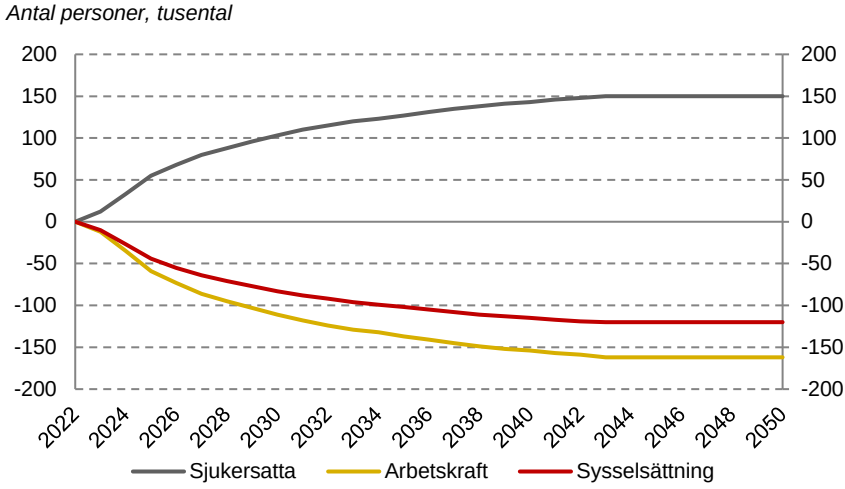
3.2.2 Sjukersättning och offentliga finanser

Som framgått har flera förändringar genomförts och aviserats under senare tid där samtliga går i samma riktning: mildare krav när arbetsförmåga prövas inom sjukpenningen och sjukersättningen. Enskilda förändringar av de slag som diskuterats behöver inte få stora effekter på sysselsättning och offentliga finanser, åtminstone inte på kort sikt. Att flera förändringar sker samtidigt och i samma riktning riskerar dock leda till fler och längre sjukskrivningar, och färre personer i arbete.

När det gäller arbetsutbud kommer de aviserade förändringarna inom sjukersättningen öka både benägenheten att söka ersättning och andelen ansökningar som beviljas. Regeringen baserar sitt lagförslag på en statlig utredning som utifrån historiska erfarenheter bedömde att de skulle kunna leda till en ökning av antalet sjukersatta med 150 000 personer (inklusive den nya gruppen trygghets¬pensionärer) på 20 års sikt.[124] Baserat på en empirisk s.k. flödesmodell för arbetsmarknaden uppskattar de att större delen av ökningen i antalet sjukersatta kommer utgöras av individer som idag är sysselsatta[125] – ca 120 000 av de totalt 150 000 (diagram 3.7, röd respektive grå linje). Den resterande delen av ökningen i antalet sjukersatta utgörs av individer som tidigare varit arbetslösa, utanför arbetskraften eller som har tagit ut pension i förtid och ansöker om sjukersättning i stället.

[123] SOU 2021:69, avsnitt 9.5.
[124] SOU 2021:69, kap. 9. Bedömningen 150 000 avser det mittersta av tre olika scenarier.
[125] Även de som har sjukpenning definieras som sysselsatta enligt AKU.

Diagram 3.7 Scenario: effekter av nya bedömningsgrunder inom sjukersättningen



Anm.: Under antagande att reformen sjösätts 2023.
Källa SOU 2021:69, figur 9.6.

En varaktigt lägre sysselsättning på 120 000 personer är en betydande förändring. Även om den baseras på historiska erfarenheter är det förstås en mycket osäker uppskattning. Det är dock viktigt att analysera vilka effekter det skulle kunna få för de offentliga finanserna. Vi tar återigen utgångspunkten i KI:s senaste basscenario för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.[126] I förhållande till KI:s basscenario baseras våra beräkningar på följande förutsättningar:[127]

- 150 000 fler får sjukersättning på sikt;
- sysselsättningen minskar med 120 000 och innebär lägre BNP;
- skattesatser, offentlig konsumtion och offentliga investeringar är oförändrade.

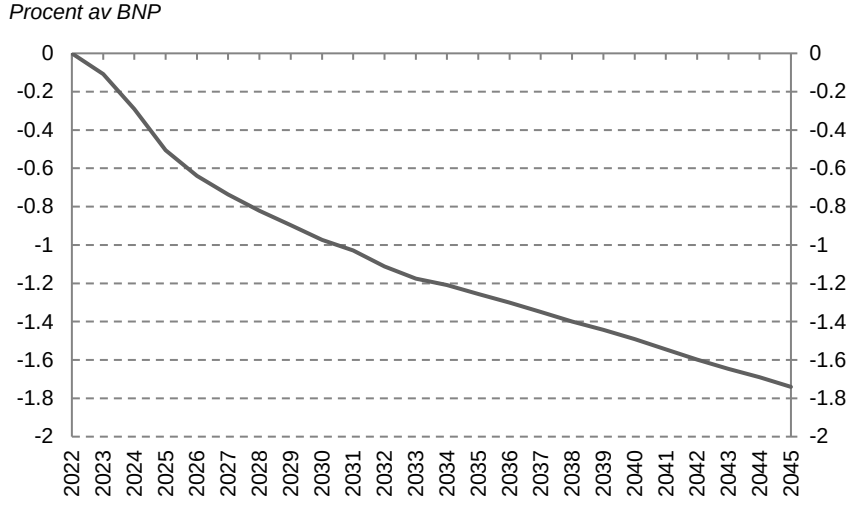
I avsnitt 3.1 framgick att färre sysselsatta på grund av långsammare ökning av utträdesåldern påverkar de offentliga finanserna negativt, framför allt då skatteintäkterna blir lägre. Till skillnad från dessa

[126] Konjunkturinstitutet (2022b).
[127] Resultaten kommer från den underlagsrapport rådet beställt av KI, se Konjunkturinstitutet (2022c). I KI:s basscenario har eventuella effekter av aviserade förändringar inom sjukersättningen ej beaktats.

beräkningar innebär färre sysselsatta på grund av att fler personer får sjukersättning även ökade transfereringsutgifter, vilket ytterligare försvagar de offentliga finanserna.

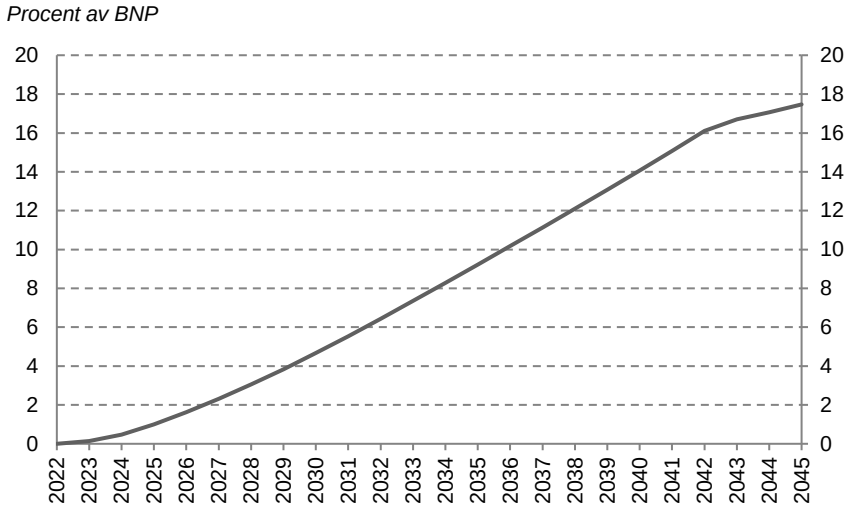
Resultaten från beräkningarna framgår i diagram 3.8 och 3.9. Det finansiella sparandet som andel av BNP är drygt 1,7 procentenheter svagare 2045 vilket motsvarar omkring 90 mdkr i dagens penningvärde. Försämringen av det finansiella sparandet bidrar till att Maastrichtskulden som andel av BNP är drygt 17 procentenheter högre (ca 900 mdkr i dagens penningvärde) 2045.

Diagram 3.8 Finansiellt sparande, effekter av fler i sjukersättning



Källa: Konjunkturinstitutet (2022c).

Diagram 3.9 Maastrichtskuld, effekter av fler i sjukersättning



Källa: Konjunkturinstitutet (2022c).

3.3 Slutsatser

De offentliga finanserna i Sverige är starka; bruttoskulden är låg och understiger dessutom de finansiella tillgångarna. Bakom den påtagliga förbättring som skett sedan tidigt 1990-tal ligger i hög grad en ökande sysselsättning. En fortsatt hög sysselsättning är avgörande för styrkan i de offentliga finanserna.

Sysselsättningen påverkas av när individer väljer att lämna arbetsmarknaden (den s.k. utträdesåldern). Medellivslängden väntas fortsätta att öka men det är osäkert hur utträdesåldern kommer att utvecklas. En anpassning av riktåldern till utvecklingen av medellivslängden verkar för en stigande utträdesålder. Normer, individuella preferenser och utbredd ålderism tillhör de faktorer som drar i motsatt riktning. Förändringar inom sjukförsäkringen som har aviserats eller beslutats kommer sannolikt leda till ett tidigare arbetsmarknadsutträde och minskad sysselsättning. Dessutom kan det nyligen införda inkomstpensionstillägget och det föreslagna garantitillägget påverka den genomsnittliga utträdesåldern negativt.

Om utträdesåldern stiger långsammare än i KI:s basscenario och ungefär sammanfaller med lägstaåldern för uttag av inkomstpension påverkas både sysselsättningen och de offentliga finanserna negativt.

Enligt våra beräkningar kan en lägre utträdesålder med i genomsnitt 0,5 år medföra att det finansiella sparandet 2045 blir ca 35 mdkr lägre i dagens penningvärde.

De förändringar som beslutats och föreslagits inom sjukförsäkringen utgör en risk för de offentliga finanserna. Både förändringarna inom sjukpenningen och sjukersättningen riskerar att leda till att fler beviljas längre sjukskrivningsperioder och att fler personer beviljas sjukersättning. När kraven på arbetsförmåga sänks för en viss åldersgrupp (vilket är fallet för trygghetspensionen) minskar drivkrafterna för omställning och arbetsplatsanpassning även i yngre åldersgrupper vilket kan ytterligare öka utflödet från arbetskraften.

Trygghetspensionen syftar till att förbättra de ekonomiska förhållandena i första hand för de som haft arbeten som sätter ner arbetsförmågan. Inte sällan är det dock också personer som börjat arbeta redan i unga år. En del länder har knutit sina pensions- och sjukförsäkringssystem för denna grupp till antalet arbetade år. Sådana system riskerar att bli onödigt dyra genom att understödja tidig pension också för personer som har full arbetsförmåga. Förslaget om trygghetspension innebär en kombination av ålderskvalificering och bedömning av arbetsförmågan. Det är enligt rådets uppfattning önskvärt att det senare kriteriet fortsatt har en väsentlig funktion; prövningen av arbetsförmågan är ur ett offentligfinansiellt perspektiv ett bra inslag i det svenska systemet.

Baserat på hur förändringar i regelverk historiskt har påverkat variationer i antalet personer som befinner sig i sjukförsäkringen skulle de förändringar som görs nu sammantaget kunna få betydande negativa effekter på både sysselsättning och offentliga finanser. Enligt våra beräkningar kan det finansiella sparandet bli omkring 90 mdkr lägre 2045 i dagens penningvärde.

Sammantaget åskådliggör båda dessa beräkningar sysselsättningens betydelse för de offentliga finanserna. Beräkningarna är behäftade med stor osäkerhet men visar att de potentiella effekterna är stora. Det är därför särskilt viktigt att effekterna av förändringarna av riktåldern och inom sjukförsäkringen regelbundet följs upp. Vidare bör tidigare erfarenheter beaktas när åtgärder vidtas som kan påverka sysselsättningen negativt, vilket är fallet med förändringarna inom sjukförsäkringen. Risken är annars stor att andra viktiga offentliga åtgärder i framtiden i praktiken kommer att trängas ut.

Avslutningsvis förtjänar några saker att påpekas. Hur sjukförsäkringen utformas är en avvägning mellan att ge ett rimligt försäkringsskydd vid nedsatt arbetsförmåga och att ge goda drivkrafter till arbete. Hur denna avvägning bör se ut är ytterst en politisk fråga. Oberoende av hur denna avvägning görs måste stor kraft läggas på att utforma arbetslivet så att antalet individer som slits ut – fysiskt och psykiskt – är så litet som möjligt. Eftersom förutsättningarna för arbete kan skilja sig åt mellan individer behöver den sammanlagda politiken inom området – sjukförsäkring, rehabilitering, anpassning, omställning, arbetsmiljö – rymma åtgärder både för de som kan, eventuellt med visst stöd, arbeta längre upp i åldrarna och för de som måste lämna arbetsmarknaden i förtid. Därutöver har arbetsgivare ett stort ansvar för att säkerställa att arbetsmiljön och möjligheterna är sådana att arbetstagare vill och förmår att arbeta allt längre upp i åldrarna. Det gäller inte minst den offentliga sektorn – staten, kommunerna och regionerna – som bör vara ett föredöme i att visa hur ett hållbart arbetsliv kan utformas i praktiken.

Appendix: KI:s hållbarhetsberäkningar 2020–2022

Hållbarhetsanalyser för de offentliga finanserna i Sverige genomförs regelbundet av Konjunkturinstitutet (KI), regeringen och EU-kommissionen.[128] Beräkningarna kan t.ex. användas för att analysera hur de offentliga finanserna påverkas av den demografiska utvecklingen vid oförändrade skattesatser och ett oförändrat offentligt åtagande.[129]

Analysen i kapitlets huvudtext visar att utträdesåldern från arbetsmarknaden och det regelverk som omgärdar sjukförsäkringen har betydelse för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. De scenarier som rådet beställt av KI visar att Maastrichtskulden blir högre, jämfört med KI:s basscenario. Huruvida utvecklingen av de offentliga finanserna kan anses vara hållbar i KI:s basscenario har varierat mycket de sista åren. Detta appendix belyser därför hur de offentliga finanserna utvecklas om rådets scenarier appliceras på de basscenarier som KI tagit fram de tre senaste åren.

Hållbarhetsanalyser sträcker sig flera decennier fram i tiden och behöver därför baseras på flera antaganden, däribland:

- hälsoutveckling, påverkar bl.a. kostnader för vård och omsorg;
- utträdesålder från arbetsmarknaden, påverkar bl.a. antalet arbetade timmar och skatteintäkter;
- produktivitetsutveckling i offentlig sektor, påverkar bl.a. kostnaden för offentlig verksamhet;
- ränteläge, påverkar bl.a. den offentliga sektorns nettokapitalinkomster.

Antaganden kring dessa faktorer varierar över tid vilket, som vi ska se, kan påverka beräkningarna i betydande utsträckning. Därutöver spelar utgångsläget för beräkningarna när det gäller skattesatser och offentligt välfärdsåtagande en avgörande roll. Eftersom beräkningarna utgår från att nuvarande skatteregler och välfärdsåtagande ska fortsätta att gälla

[128] Se VP22, kap. 9, Konjunkturinstitutet (2022b) och EU-kommissionen (2021a). Se Blanchard m.fl. (2021) för ett förslag kring hur metoderna skulle kunna utvecklas.

[129] KI definierar det offentligfinansiella åtagandet som att antalet arbetade timmar i offentlig sektor följer det demografiska behovet så att personaltätheten bibehålls och att ersättningsnivån i transfereringar till hushåll följer löneutvecklingen; se vidare Konjunkturinstitutet (2022b).

så får även små förändringar i dessa utgångspunkter stor betydelse för resultaten på lång sikt. Om regeringen från ett år till ett annat t.ex. höjer välfärdsåtagandet med 1 procent av BNP kommer det ökade välfärdsåtagandet vara startpunkten för hållbarhetsberäkningarna. Om det ökade åtagandet inte finansieras kommer den offentliga sektorns finansiella sparande, lite förenklat, försvagas permanent med 1 procent av BNP årligen. Detta får betydande effekter på skuldsättning och nettoförmögenhet på längre sikt och skillnaden mot tidigare års hållbarhetsberäkningar blir stora. På motsvarande sätt kan en skatteförändring från ett år till ett annat påverka hållbarhetsberäkningarna.

I diagram A.1 och A.2 framgår hur det finansiella sparandet och Maastrichtskulden utvecklas som andel av BNP i KI:s hållbarhetsberäkningar de senaste tre åren. Revideringarna är stora; från en utveckling 2020 (grå, heldragen linje) där Maastrichtskulden stiger trendmässigt och når omkring 50 procent av BNP 2045 till årets beräkningar (röd, heldragen linje) där skulden i stället faller och når 15 procent samma år. Revideringarna beror i huvudsak på förändringar i ett antal centrala antaganden som KI gjorde mellan åren.

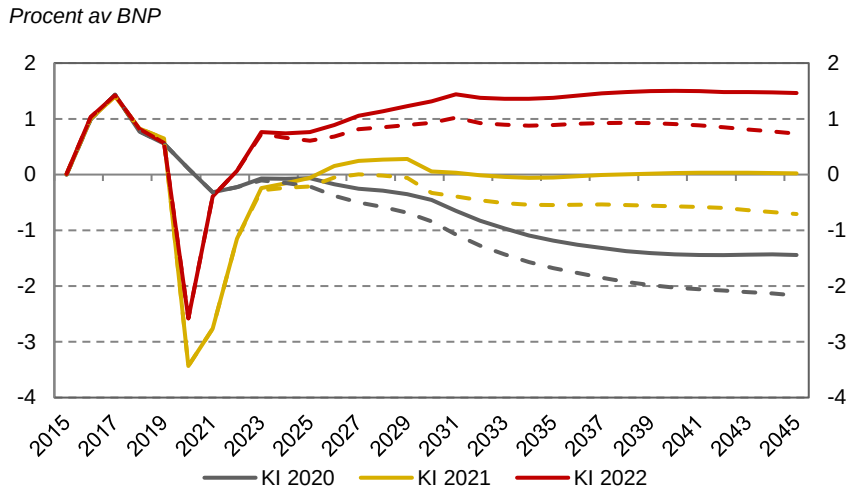
Jämfört med 2020 antogs en högre utträdesålder från arbetsmarknaden i 2021 års beräkningar[130]som en följd av politisk överenskommelse om stigande s.k. riktålder inom pensionssystemet.[131] Dessutom antogs en högre avkastning på finansiella tillgångar vilket gav högre nettokapitalinkomster. Som framgår av diagram A.1 och A.2 påverkade dessa förändringar de offentliga finanserna positivt.

I 2022 års beräkningar ändrades antaganden igen och även denna gång i förbättrande riktning.[132] En ny befolkningsprognos från SCB med lägre nativitet än tidigare innebar lägre välfärdskostnader. Därtill gav en förändrad beräkningsmetod en lägre uppskattning av framtida välfärdskostnader. Slutligen bedömdes priserna på BNP-nivå, den s.k. BNP-deflatorn, bli högre än vad som tidigare antagits samtidigt som bedömningen av priserna för den offentliga konsumtionen inte ändrades nämnvärt. Det förbättrar de offentliga finanserna som andel av nominell BNP.

---

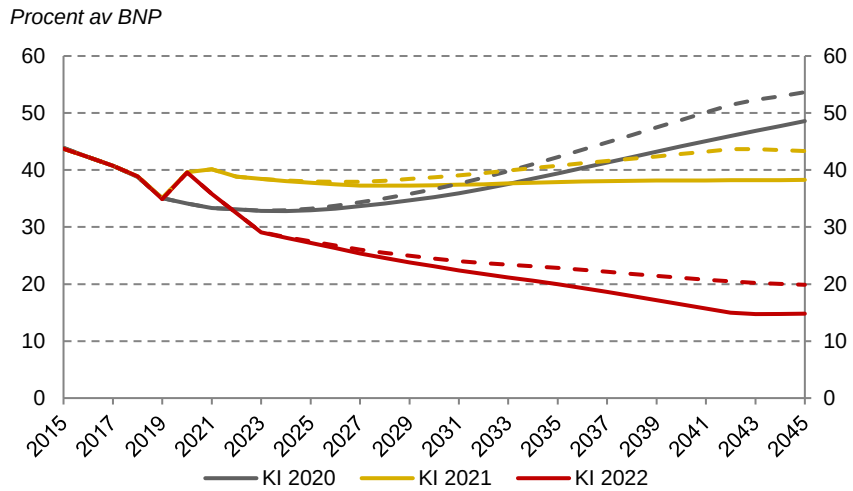
[130] Konjunkturinstitutet (2021b), bilaga 1.
[131] Se avsnitt 3.1.
[132] Konjunkturinstitutet (2022b), bilaga 1.

Diagram A.1 Finansiellt sparande i KI:s tre senaste hållbarhetsberäkningar, samt effekter av en långsammare ökning av utträdesåldern



Anm.: Heldragna linjer är KI:s basscenarier. Streckade linjer visar när vårt alternativscenario med långsammare ökning i utträdesåldern adderas till resp. basscenario.
Källor: Konjunkturinstitutet (2020a, 2021b, 2022b,c).

Diagram A.2 Maastrichtskuld i KI:s tre senaste hållbarhetsberäkningar, samt effekter av en långsammare ökning av utträdesåldern

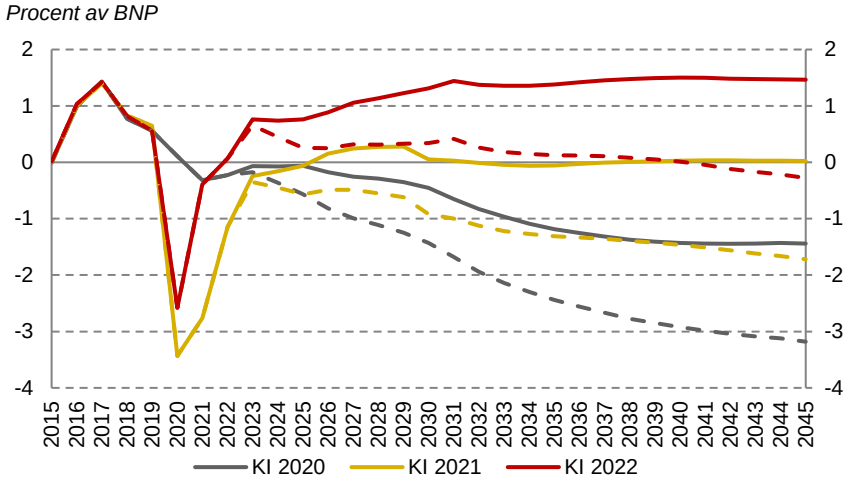


Anm.: Heldragna linjer är KI:s basscenarier. Streckade linjer visar när vårt alternativscenario med långsammare ökning i utträdesåldern adderas till resp. basscenario.
Källor: Konjunkturinstitutet (2020a, 2021b, 2022b,c).

I huvudtexten i kapitel 3 beskrivs hur det finansiella sparandet och Maastrichtskulden påverkas i två alternativa scenarier. I det första scenariot (avsnitt 3.1) ökar utträdesåldern från arbetsmarknaden långsammare än i KI:s huvudscenario från 2022 och i det andra scenariot (avsnitt 3.2) minskar sysselsättningen med 120 000 personer på sikt på grund av att fler beviljas sjukersättning (se diagram 3.7). Antagandena i dessa två alternativa scenarier skiljer sig från KI:s basscenarier för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet såväl 2020, 2021 som 2022. Effekterna från våra alternativa scenarier kan därför, åtminstone approximativt, adderas till vart och ett av dessa basscenarier och resultaten framgår i diagram A.1 och diagram A.2 respektive diagram A.3 och diagram A.4.

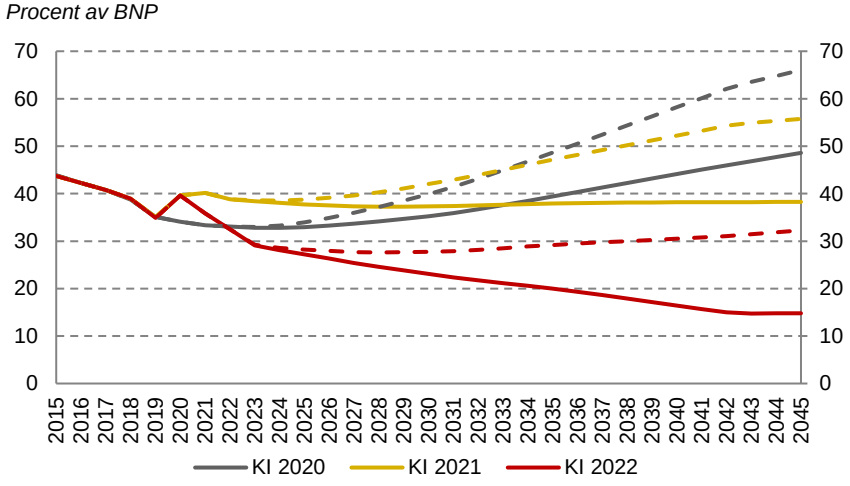
Med en långsammare ökning av utträdesåldern kommer Maastrichtskulden att hamna på 20 procent av BNP 2045 enligt KI:s senaste basscenario (diagram A.2, rödstreckad linje) och knappt 55 procent av BNP 2045 enligt KI:s basscenario från 2020 (diagram A.2, gråstreckad linje). Med utgångspunkt från det senaste basscenariot (2022) innebär försämringen i det alternativa scenariot med fler i sjukersättning att Maastrichtskulden når en bit över 30 procent 2045 (diagram A.4, rödstreckad linje). Som framgår i diagrammet har dock KI:s basscenario för Maastrichtskulden varierat kraftigt de tre senaste åren. Med utgångspunkt från basscenariot 2020 innebär alternativscenariot med fler i sjukersättning att Maastrichtskulden hamnar omkring 65 procent 2045 (diagram A.4, gråstreckad linje).

Diagram A.3 Finansiellt sparande i KI:s tre senaste hållbarhetsberäkningar, samt effekter av fler i sjukersättning



Anm.: Heldragna linjer är KI:s basscenarier. Streckade linjer visar när vårt alternativscenario med fler i sjukersättning adderas till resp. basscenario.
Källor: Konjunkturinstitutet (2020a, 2021b, 2022b,c).

Diagram A.4 Maastrichtskuld i KI:s tre senaste hållbarhetsberäkningar, samt effekter av fler i sjukersättning



Anm.: Heldragna linjer är KI:s basscenarier. Streckade linjer visar när vårt alternativscenario med fler i sjukersättning adderas till resp. basscenario.
Källor: Konjunkturinstitutet (2020a, 2021b, 2022b,c).

4 Klimatpolitiska åtgärder – behovet av offentlig finansiering

Jordens klimat blir successivt allt varmare. Denna utveckling måste brytas. Det kommer att ställa krav på omfattande förändringar i människors sätt att leva. Det kommer i sin tur att kräva politiska beslut och betydande offentliga insatser. Mot denna bakgrund har röster höjts för att det finanspolitiska ramverket bör förändras och att detta bör ske innan den planerade översynen som ska vara klar 2027. För att ta ställning till behovet av att ändra ramverket, särskilt i förtid, bör man ha en välgrundad uppfattning om omfattningen på de offentliga finansiella åtaganden som kan komma att behövas för att bromsa uppvärmningen och anpassa samhället till klimatförändringarna.

Syftet med detta kapitel är att belysa vilken typ av frågeställningar som måste hanteras för att en sådan uppskattning ska kunna göras och att preliminärt försöka ringa in storleksordningen på de åtgärder som verkar behöva finansieras med offentliga medel. Kapitlet inleds med en principiell diskussion av de olika frågeställningar som måste redas ut för att ska vara möjligt att göra välgrundade antaganden om behoven av offentligfinansiella åtaganden. Därefter följer en beskrivning av det klimatpolitiska ramverket, en bedömning av storleken på nuvarande offentlig finansiering av klimatpolitiska åtgärder (i huvudsak för att minska utsläppen av koldioxid) samt genomgång av planer för offentliga infrastrukturinvesteringar under det kommande decenniet. I följande avsnitt analyseras klimatpolitiska åtgärder inom tre huvudsakliga områden: för att minska utsläppen (bekämpning), rusta samhället för klimatförändringarna (anpassning) samt att hantera extrema klimatrelaterade händelser (avhjälpning). Kapitlet avslutas med rådets slutsatser. I nästa kapitel diskuteras om offentliga klimatpolitiska åtgärder – eller andra skäl – motiverar en ändring av ramverket innan den planenliga översynen.

4.1 Behovet av offentliga åtgärder

Klimatomställningen innebär en stor utmaning för samhället under kommande decennier. Det finns en bred politisk enighet om att

Sverige ska vara koldioxidneutralt 2045, vilket är fem år före EU:s mål 2050. Därutöver består klimatmålen av bl.a. följande delar i Sverige:[133]

- utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska 2045 vara minst 85 procent lägre än utsläppen 1990. För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder om högst 15 procent tillgodoräknas[134];
- växthusgasutsläppen i ESR-sektorn[135] bör senast år 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen år 1990. Högst 8 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder. År 2040 bör motsvarande minskning vara 75 procent och högst 2 procentenheter får ske genom kompletterande åtgärder;
- växthusgasutsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart) ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010.

Sveriges territoriella utsläpp har minskat med en tredjedel sedan 1990, dvs. på drygt 30 år. Det innebär att minskningen av resterande två tredjedelar ska ske på endast drygt 20 år.[136] Att utröna vilka insatser – finansiella och icke-finansiella – den offentliga sektorn behöver göra är en svår uppgift. För att göra en sådan analys behöver ett antal principiella frågeställningar diskuteras och besvaras.

Den första frågeställningen är naturligen hur stor utsläppsminskning Sverige ska åta sig och på vilken horisont. Detta är ingen enkel fråga och uppfattningarna om vad som är rätt skiljer sig mellan olika bedömare. Sveriges mer ambitiösa klimatmål, fokusering på inhemska utsläpp samt begränsningar när det gäller kompletterande åtgärder, kan innebära både för- och nackdelar. Att ställa om snabbare än vad EU kräver innebär att kostnaderna för omställningen kommer tidigare än vad som annars skulle behöva ha varit fallet. Kostnaderna kan också bli högre genom lägre kostnadseffektivitet i anpassningen, dels på

[133] Prop. 2016/17:146. Klimatmålen utgör en delmängd av de svenska miljömålen vilka ingår i det s.k. miljömålssystemet. Se *sverigesmiljlmal.se* för en beskrivning.
[134] Kompletterande åtgärder utgörs av nettoupptag i skog och mark, utsläppsminskningar som uppkommer genom investeringar i andra länder samt avskiljning och lagring av biogen koldioxid (bio-CCS).
[135] ESR-sektorn består av verksamheter som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem.
[136] Klimatpolitiska rådet (2022).

grund av de självpåtagna begränsningarna,[137] dels då effektivare tekniska lösningar kan antas bli tillgängliga med tiden. Samtidigt kan de mer ambitiösa klimatmålen innebära att svenska företag hamnar i framkant i den tekniska utvecklingen vilket kan ge en konkurrensfördel på världsmarknaden. I ett globalt klimatperspektiv kan också Sverige bidra till andra länders klimatomställning genom att visa hur nya tekniska lösningar och effektiva styrmedel kan användas för att minska utsläppen.

Den andra frågeställningen rör hur beslutade utsläppsmål ska nås och hur samhället bör anpassas till klimatförändringarna. När det gäller utsläpp råder det konsensus kring att utsläppshandelssystem kan styra storleken på de totala utsläppen i de verksamheter som ingår samtidigt som utsläppsminskningarna fördelas på ett kostnadseffektivt sätt.[138] För verksamheter som inte ingår inom sådana system är en koldioxidskatt ett effektivt styrmedel. EU:s utsläppshandelssystem, EU:s avgaskrav och svenska koldioxidskatter är tillsammans med klimatmålen de huvudsakliga anledningarna till att industriföretag investerar i koldioxidneutrala produktionsprocesser och att fordonstillverkare signalerar att de inom en relativt snar framtid slutar producera fossildrivna fordon, åtminstone för den europeiska marknaden.[139] Stora investeringar kommer också att krävas bl.a. inom elproduktion och elnät då klimatomställningen bedöms fördubbla behovet av el inom två decennier. Företag i andra branscher, men även hushåll, investerar också för att möta klimatomställningen. När fossila produkter ökar i pris finns det motiv för hushåll och företag att satsa på fossilfria alternativ (t.ex. elfordon) samtidigt som högre elpriser ger incitament till investeringar i energibesparande åtgärder (t.ex. i fastigheter). När det gäller att anpassa samhället till klimatförändringarna behöver också många olika åtgärder vidtas. Bland annat behöver byggnader, kommunikationer, jord- och skogsbruk och tekniska försörjningssystem anpassas för att klara av större nederbördsmängder, fler översvämningar och intensivare värmeböljor.

Utöver finansiella åtgärder kan den offentliga sektorn även behöva vidta icke-finansiella åtgärder. För att klimatomställningen i praktiken

---

[137] Det skulle exempelvis kunna vara mer effektivt att bidra mer till lägre utsläpp utomlands och därmed minska utsläppen med mindre än 85 procent på svenskt territorium.
[138] Se t.ex. Blanchard och Tirole (2021) och Konjunkturrådet (2020).
[139] När det gäller koldioxidutsläpp från lätta fordon är även EU:s krav på utsläpp drivande, Regeringskansliet, Faktapromemoria 2020/21:FPM143. Generellt är EU:s olika regelverk centrala för utformningen av svensk klimatpolitik, se Hassler (2022) och Konjunkturrådet (2020).

ska fungera behövs en effektiv ”institutionell infrastruktur”. Den består av flera delar. En central del är att regelverk, tillståndsprocesser m.m. ska vara förutsägbara och ändamålsmässigt utformade, inte minst då de klimatinvesteringar företag och hushåll gör påverkar aktörerna många decennier framåt i tiden. Vidare påverkar klimatomställningen alla samhällsaktörer, varför det finns ett stort behov av samordning och koordinering av åtgärder. Den offentliga sektorn kan behöva ta en ledande roll för att detta ska ske. Transportsektorn är ett sådant exempel eftersom det finns flera möjliga strategier för den framtida elektrifieringen. För att företag och individer ska kunna fatta rationella beslut vid tillverkning och köp av fordon behöver de veta hur transportinfrastrukturen kommer att se ut avseende batteridrift, vätgasdrift och elvägar. Även inom klimatanpassningsområdet har den offentliga sektorn en samordnande funktion. Eftersom de flesta som äger egendom (bostäder, fabrikslokaler, mark m.m.) behöver fundera kring klimatanpassning finns ett stort behov av att offentliga aktörer sprider kunskap kring vilka effekter klimatförändringarna kan få i olika delar av landet. Kommunerna är vidare ansvariga för planläggning av ny bebyggelse vilken behöver vara anpassad för de klimatförändringar som väntas.

En *tredje frågeställning* rör vems medel – offentliga eller privata – som ska användas för klimatomställningen. Med olika regelsystem och åtgärder på skatte- och avgiftsområdet skapas ramar som påverkar de privata aktörernas agerande inklusive deras investeringar. Det är rimligt att tänka sig att en stor del av de investeringar som behöver ske kommer att genomföras i privat regi på ett eller annat vis. Men investeringar inom en del områden kan tänkas vara så omfattande att det inte är realistiskt med enbart privat finansiering. Offentliga insatser kan också krävas inom områden där det finns problem med rena marknadslösningar. Det gäller bl.a. att säkerställa en effektiv och tillgänglig infrastruktur för laddning och tankning av el- respektive vätgasfordon, särskilt i glesbefolkade områden. Nya tekniska lösningar kan också ha positiva spridningseffekter som talar för att ge offentliga stöd till forskning och utveckling. Osäkerheten är också stor kring vilka lösningar som kommer att vara kommersiellt gångbara varför även statliga kreditgarantier kan vara motiverade. Det gäller också att erbjuda ekonomiska incitament för att biogena och fossila utsläpp ska

fångas upp och lagras.[140] Det är samtidigt viktigt att vara uppmärksam på risken för att offentliga stöd leder till s.k. greenwashing, dvs. att företag ger intrycket av att deras investeringar eller produkter är mer klimatvänliga än vad som är fallet. Denna risk finns även vid redovisning av offentliga åtgärder som ges etiketten ”klimatvänlig”.

Klimatomställningen kan också ge upphov till fördelningsproblem som kan behöva mötas med offentliga insatser. Det kan handla både om att konkreta samhällsförändringar som blir nödvändiga för att hantera klimatproblemen tydligt påverkar identifierbara grupper som behöver ersättas, och att prisförändringar i omställningarnas spår bedöms bli så omfattande att subventioner införs.

När det gäller att anpassa samhället till klimatförändringarna är äganderätten en utgångspunkt för vem som ska stå för kostnaderna. Den privata eller offentliga aktör som äger egendom kan välja att klimatanpassa den och därigenom minska risken för skador vid extrema väderhändelser såsom en översvämning. Inom den offentliga sektorn faller ett stort ansvar på kommunerna vars byggnader, vägar, VA-system m.m. behöver klimatanpassas. Även om klimatanpassningsåtgärder vidtas kommer extrema väderhändelser att kunna innebära skador på egendom och därför är fungerande försäkringsmarknader för sådana händelser viktiga.

Givet att en viss andel av klimatpolitiska åtgärderna behöver finansieras med offentliga medel uppkommer *en fjärde frågeställning*: ska åtgärderna finansieras av nuvarande generationer via högre skatter, lägre utgifter på annat håll eller, via ökad skuldsättning, av framtida generationer? Det finns argument för båda ståndpunkterna. Positiva effekter av klimatpolitiska åtgärder kan dröja många decennier vilket innebär att det är främst framtida generationer som kan dra nytta av dess frukter.[141] Det finns därför en risk att om nuvarande generationer ensamt står för samtliga kostnader kommer de göra mindre än vad som är samhällsekonomiskt lämpligt i ett längre perspektiv. Samtidigt är det nuvarande generationers leverne och bristande klimatpolitiska åtgärder under det gångna seklet som orsakat den skada som uppkommer för framtida generationer om inte tillräckliga åtgärder inte vidtas. Det talar för att nuvarande generationer inte bör skjuta finansieringsbördan framåt. Därutöver kommer det i praktiken ha betydelse hur mycket

[140] Det kallas för ”negativa utsläpp” vilket är en s.k. kompletterande åtgärd. Koldioxiden som släpps ut när trä och annat organiskt material förbränns kallas för biogen koldioxid.
[141] Se bl.a. De Grauwe (2018), IPCC (2018) och Pisani-Ferry (2021).

offentliga medel det rör sig om; behöver stora offentliga klimatpolitiska åtgärder vidtas under en relativt kort tidsperiod kan skuldfinansiering bli nödvändigt då det är förenat med samhällsekonomiska kostnader att kraftigt öka skatter eller minska andra utgifter under kort tid.[142]

Under senare tid har det i den svenska debatten framförts att behovet av offentlig finansiering av klimatpolitiska åtgärder motiverar förändringar i det finanspolitiska ramverket i närtid i stället för att invänta den planenliga översynen som ska vara klar 2027.[143] För att ta ställning till denna fråga behöver man ha en ungefärlig uppfattning om omfattningen av de åtgärder som kan motiveras. Ingen expertmyndighet eller oberoende organisation/forskare har dock presenterat en samlad beskrivning av vad de klimatpolitiska åtgärderna bör bestå av, när i tiden de bör ske och vilka belopp det rör sig om, än mindre hur stor andel som behöver offentlig finansiering.[144]

Behovet av offentlig finansiering beror på hur de frågeställningar som diskuterats ovan besvaras, bl.a. utformningen av de svenska klimatmålen, valda styrmedel, graden av marknadsmisslyckanden och fördelningspolitiska överväganden. För att ringa in storleksordningen på de insatser som kan behövas behöver troligen scenarier tas fram baserade på olika svar på de frågor som diskuterats ovan. Detta är en omfattande analys, som bör göras innan eventuella förändringar görs av det finanspolitiska ramverket.

Finanspolitiska rådet har inte resurser att göra en sådan omfattande analys som därtill kräver politiska ställningstaganden. Vi har därför valt ett snävare perspektiv. När det gäller den första frågeställningen ovan har vi utgått från de mål som riksdagen lagt fast om en omställning till 2045. Den visar Sveriges nuvarande ambition. Vi för inte en principiell diskussion om de styrmedel som används och planeras, ej heller om hur mycket som bör finansieras med offentliga medel. I stället ställer vi samman bedömningar av vilka offentliga utgifter och andra finansiella åtaganden som lyfts fram i offentliga utredningar samt från

---

[142] Det finns ett värde i s.k. skatte- och utgiftsutjämning (tax and expenditure smoothing).

[143] Se bl.a. Calmfors (2021), Klimatpolitiska rådet (2021), Nationella Expertrådet för klimatanpassning (2022), Reformisterna (2021) och Vänsterpartiet (2022). Finanspolitiska rådet har tidigare diskuterat denna fråga och fann då att de uppskattningar som då fanns inte motiverade en ändring av det finanspolitiska ramverket, se Finanspolitiska rådet (2013).

[144] Reformisterna (2021) redovisar ett stort antal åtgärder som enligt dem under tre år ska bidra till att Sverige når koldioxidneutralitet 2035, dvs. tio år innan klimatmålet. Dessa finansieras genom en kombination av skattehöjningar, utgiftsminskningar och ökad skuldsättning.

myndigheter och andra aktörer.[145] Vi utgår då ifrån att de gjorts med tanken att de av riksdagen fastställda målen ska kunna nås. Vi noterar även områden där ytterligare analys och ställningstaganden behövs. Eftersom vår analys utgör ett underlag till frågan om det finanspolitiska ramverket bör ändras i närtid, ligger fokus i vår diskussion på behoven de kommande 10–20 åren samt på större offentligfinansiella åtaganden; snarare 10-tals mdkr än 100-tals mnkr per år.

4.2 Klimatpolitiskt ramverk och offentligfinansiella åtaganden

Det klimatpolitiska ramverket är en förutsättning för det klimatpolitiska arbetet och avgörande för den omställning som samhället befinner sig i. Ramverket beskrivs nedan tillsammans med den nyligen antagna elektrifieringsstrategin och storleken på nuvarande klimatpolitiska åtgärder.

4.2.1 Det klimatpolitiska ramverket

De klimatpolitiska målen som listades ovan präglas av de internationella avtal Sverige har ingått och EU:s lagstiftning på området.[146] Sverige ratificerade 1994 FN:s ramkonvention om klimatförändringar vilket har följts av åtaganden vid klimatmöten i bl.a. Kyoto, Paris och nu senast i Glasgow. Även EU sätter ramar för svensk klimatpolitik. Förra året antog EU en ny klimatlag som skärpte klimatmålen, bl.a. ska växthusgasutsläppen minska med 55 procent till 2030 och unionen ska vara klimatneutral till 2050.[147] EU:s huvudsakliga styrmedel är systemet för handel med utsläppsrätter (EU ETS). För de verksamheter som inte täcks av detta system ställer EU krav på minskade utsläpp inom ramen för den s.k. ansvarsfördelningsförordningen (ESR) där bl.a. transportsektorn ingår. Slutligen ställer EU krav på att nettoupptagen av koldioxid från markanvändning och skogsbruk inte ska minska (LULUCF).

---

[145] Klimatomställningen kan också påverka de offentliga finanserna via intäkter från skatter och avgifter. I linje med flertalet analyser inom området fokuserar kapitlet på behovet av offentliga utgifter. Givet en bedömning av dessa är nästa fråga hur de ökade utgifterna ska finansieras; via högre skatter, lägre utgifter på andra områden eller lån. Denna fråga diskuterar vi i nästa kapitel.
[146] Prop. 2016/17:146.
[147] Europaparlamentet P9 TA(2021)0309, Europeisk klimatlag.

Sedan 2017 finns i Sverige ett klimatpolitiskt ramverk som består av tre delar: mål för klimatpolitiken, en klimatlag och inrättandet av ett klimatpolitiskt råd. Det sistnämnda ska bistå regeringen med en oberoende utvärdering av i vilken mån den samlade politiken är förenlig med klimatmålen. Det bör noteras att det klimatpolitiska ramverket än så länge endast föreskriver hur utsläppen ska minska. Nationella expertrådet för klimatanpassning föreslog i februari i år att även klimatanpassning bör bli en del av ramverket.[148]

Klimatlagen trädde i kraft 2018 och innehöll grundläggande bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete. Regeringen åläggs bl.a. att bedriva det klimatpolitiska arbetet utifrån ett utsläppsmål som beslutas av riksdagen, och beskriva hur den planerar och följer upp det klimatpolitiska arbetet. Vidare ska regeringen lämna en årlig *klimatredovisning* till riksdagen som beskriver utsläppsutvecklingen, de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året, vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen samt en bedömning av om det finns behov av ytterligare åtgärder och när beslut om sådana åtgärder i så fall kan fattas. Klimatredovisningen lämnas i budgetpropositionen. I BP22 och HÄB21 handlar det t.ex. om skatteåtgärder, reduktionsplikt, stöd till laddinfrastruktur och justeringar av bonus-malus-systemet.[149]

Vart fjärde år ska regeringen också lämna en *klimatpolitisk handlingsplan* som bl.a. bör innehålla en beskrivning av hur utsläppen bedöms utvecklas, vilka åtgärder som planeras och hur de förväntas bidra till att uppnå klimatmålen. Liksom för klimatredovisningen finns inget krav på att handlingsplanen ska innehålla en kostnadsbedömning av planerade åtgärder. Den första och hittills enda handlingsplanen lämnades till riksdagen i december 2019.[150] Den behandlar bl.a. frågor om regler, samhällsplanering, offentlig upphandling och beskattning. Den preciserar dock inte vilka konkreta klimatpolitiska åtgärder som regeringen anser bör genomföras, än mindre vilka ekonomiska ramar som är förenliga med planen.

Vidare ska regeringen vart femte år ta fram en *nationell strategi för klimatanpassning*. Strategin syftar till att bl.a. med hjälp av nationell samordning stärka arbetet med klimatanpassning.[151] Nuvarande

[148] Nationella expertrådet för klimatanpassning (2022).
[149] Utgiftsområde 20, Allmän miljö- och naturvård.
[150] Prop. 2019/20:65.
[151] Prop. 2017/18:163. Via denna strategi uppfyller regeringen EU:s krav såsom det kommer till uttryck i EU:s strategi för klimatanpassning.

strategi ska uppdateras 2023, bl.a. baserat på den rapport som det Nationella expertrådet för klimatanpassning publicerade i februari i år.

Regeringen har därutöver tagit fram en *nationell strategi för elektrifiering*. Tillsammans med en arbetsgrupp bestående av berörda departement, myndigheter och affärsverk är målet att ”lägga grunden för att kunna realisera en omfattande elektrifiering som bidrar till att klimatmålen nås”.[152] Som beskrivs i avsnitt 4.3 behövs en kraftig utbyggnad av såväl elnät som elproduktion och regeringen avser att tillsätta ett *Elektrifieringsråd* som ska stödja genomförandet av elektrifieringsstrategin, bl.a. genom att säkerställa ändamålsenlig samverkan mellan den offentliga sektorn, näringslivet och andra samhällsaktörer. Transportsektorn är en central del av strategin och regeringen har tillsatt en *Elektrifieringskommission* där företrädare för berörda delar av näringslivet ingår och infrastrukturministern är ordförande. Kommissionen behandlar frågor om hur el- och vätgasdrivna fordon – både lätt och tung trafik – ska laddas respektive tankas i hela Sverige (laddstationer för el respektive tankstationer för vätgas samt elvägar) samt hur ansvarsfördelningen bör se ut.[153]

4.2.2 Klimatrelaterade offentliga åtaganden

En naturlig utgångspunkt för att analysera behovet av offentligfinansierade klimatpolitiska åtgärder vore att fastställa hur stora de är i utgångsläget. Någon sådan sammanställning finns dock inte i det klimatpolitiska ramverket, något som har efterfrågats när det gäller kostnader relaterade till klimatanpassning.[154] I finansplanen listas reformer på ca 12 mdkr för 2022 under rubriken ”Klimatomställningen ska gå snabbare”, dock saknas en sammanställning av kostnader för klimatpolitiska åtgärder. Nedan diskuteras redovisningen av befintliga offentligfinansierade klimatpolitiska åtgärder i fyra kategorier: offent-

[152] Regeringen (2022a), s. 4.
[153] Regeringen (2021a). Därutöver kan noteras att Trafikverket har interna mål inom transportsektorn, se Trafikverket (2022).
[154] Nationella expertrådet för klimatanpassning (2022).

liga investeringar, subventioner, kreditgarantier[155] och forskningsmedel.[156]

Klimatinvesteringar

I den allmänna debatten förekommer begreppet ”klimatinvesteringar” frekvent, bl.a. i sammanhang där behovet av offentlig finansiering diskuteras. Det finns dock ingen vedertagen definition av vad som utgör en klimatinvestering. Regeringen använder termen för utgiftsområde 20[157] och där avses subventioner inom *Klimatklivet*. Subventionerna uppgick till 1,9 mdkr 2021 och anslaget ökar till 2,8 mdkr 2022, 2,7 mdkr 2023 samt 3,7 mdkr 2024.[158]

Regeringen använder dock ett bredare begrepp för klimatinvesteringar i den återhämtningsplan som tagits fram för att få del av medel från EU:s återhämtningsfond (Recovery and Resilience Facility). Utöver Klimatklivet klassas där *Industriklivet*, vissa järnvägssatsningar, åtgärder för energieffektivisering i flerbostadshus samt skydd av värdefull natur som ”investeringar för grön omställning”. Klimatinvesteringar enligt denna klassificering uppgår till sammanlagt 16,3 mdkr i BP22.[159]

Principiellt skulle säkert fler av statens fysiska investeringar i exempelvis järnväg kunna klassas som klimatinvesteringar i den mån de över tid bidrar till att klimatmålen nås inom transportsektorn, dock med hänsyn till de utsläpp som själva investeringen innebär. I fördjupning 4.1 beskrivs utvecklingen av de offentliga investeringarna samt de infrastrukturplaner som finns för de kommande tre respektive tolv åren.

---

[155] Som framgår nedan tas avgifter ut när garantier ges. Avgifterna ska täcka förväntade kreditförluster samt administrativa kostnader varför den sammantagna förväntade offentligfinansiella kostnaden ska vara noll.

[156] Därutöver finns offentliga åtgärder som kan få indirekt påverkan på de offentliga finanserna. Ett exempel är reduktionsplikten som höjer drivmedelspriserna och, som vi sett i år, kan leda till kompensation till fordonsägare. Ett annat exempel är regeringens uppdrag till Svenska Kraftnät att dra stamnätet till vissa punkter i Östersjön. Det är förenat med stora kostnader vilket kan påverka utdelningen till staten. Ett ytterligare exempel är klimat- och miljökrav inom offentlig upphandling vilket kan göra den dyrare.

[157] Allmän miljö- och naturvård, område 1:16; BP22, tabell 1.1, s. 12. Därutöver används termen i utgiftsområde 1:12, *internationella klimatinvesteringar*. De sistnämnda uppgår dock endast till ca 150 mnkr. 2022.

[158] Språkbruket är som framgår alltså inte ändamålsenligt; rubriceringen ”klimatinvesteringar” består alltså av subventioner.

[159] Regeringen (2021b), tabell 1.1. I den antagna budgeten minskades bidrag till energieffektivisering av flerbostadshus med 1,3 mdkr vilka ingick i regeringens återhämtningsplan.

Subventioner

Regeringen redovisar inte någon sammanhållen kostnadsberäkning när det gäller subventioner. Ett antal klimatrelaterade subventioner som vardera överstiger 0,5 mdkr är dock möjliga att identifiera i den antagna budgeten och följande åtgärder summerar till 11,5 mdkr:[160]

- Landsbygdsprogrammet 3 mdkr: Hållbart jordbruk.[161]
- Klimatklivet 2,8 mdkr: Investeringar som gör klimatnytta.
- Klimatpremien 1,6 mdkr: Bl.a. elbussar och arbetsmaskiner.
- Statsmiljöavtal 1,5 mdkr: Främja hållbara statsmiljöer.
- Energiteknik 1,1 mdkr: Biogas, energilagring m.m.
- Industriklivet 0,9 mdkr: Minska industrins utsläpp.
- Laddinfrastruktur 0,6 mdkr: För elektrifierade transporter.

Kreditgarantier för gröna investeringar

För att underlätta finansieringen för klimatinvesteringar införde regeringen 2021 en möjlighet att ansöka om kreditgarantier för större gröna investeringar som bidrar till att nå målen i det klimatpolitiska ramverket. Dessa hanteras inom garantimodellen, dvs. staten tar ut en avgift där den bedömda risken i investeringen beräknas.[162] Ramen för garantiernas totala storlek 2021 uppgick i BP21 till 10 mdkr, ökades i den antagna budgeten till 50 mdkr 2022. Garantiramen beräknas därefter till 65 mdkr 2023 samt 80 mdkr 2024. När företag lånar till gröna investeringar på kapitalmarknaden har de kreditinstitut som lånar ut

[160] Se LEKS (2022) för klimatrelaterade subventioner på regional nivå och EU-nivå. Utöver dessa stöd finns även en klimatbonus för personbilar, lätt lastbil och lätt buss. Det är den första delen i det s.k. Bonus-malus-systemet. Tanken är att gynna mer miljöanpassade fordon med en bonus medan mindre miljöanpassade fordon får betala högre fordonsskatt. Det finns inget mål att systemet som helhet ska ge någon nettokostnad eller nettointäkt; därför exkluderas det från punktlistan.

[161] Under perioden 2014–2020 gick i genomsnitt ca 3 mdkr per år till klimat- och miljörelaterade satsningar. Åren 2023–2027 ska stöd om drygt 5,5 mdkr per år utgå för att främja ”hållbart jordbruk”.

[162] Statens garantier hanteras av fyra myndigheter: Boverket, Exportkreditnämnden (EKN), Riksgäldskontoret samt styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och uppgår sammanlagt till ca 2 400 mdkr eller ca 50 procent av BNP. Huvuddelen av detta, ca 1 700 mdkr, utgörs av insättningsgarantin för banksparande. Garantier, som till skillnad från insättningsgarantin hanteras inom den s.k. garantimodellen, uppgår till ca 300 mdkr. Dessa garantier är kopplade till avgifter som ska avspegla den risk staten tar och fungerar därmed som en form av statlig försäkring. Avgifternas storlek är anpassade för att garantin i förväntan ska vara kostnadsneutral för staten. Garantier inom garantimodellen bör därför inte ses som en offentligfinansiell kostnad eftersom avgifterna över tid ska täcka garantiutbetalningarna plus administrativa kostnader.

medlen möjlighet att få en statlig garanti på upp till 80 procent av det utlånade beloppet, förutsatt att investeringen uppgår till minst 500 mnkr. En förutsättning för att få del av garantin är att investeringen är grön, vilket i förordningen om statliga garantier för gröna investeringar (2021:524) definieras som ”industriinvesteringar i Sverige som bidrar till att målen i miljömålssystemet och det klimatpolitiska ramverket nås”. För att kunna avgöra om en investering lever upp till förordningen behövs någon form av definition av vad som är en grön investering, och Riksgäldskontoret avser att använda den taxonomi som EU-kommissionen tagit fram. EU:s taxonomi är ett verktyg för att hjälpa investerare att identifiera och jämföra miljömässigt hållbara investeringar.[163] För att verksamhet ska klassas som miljömässigt hållbar ska den bidra väsentligt till minst ett av sex fastställda miljömål och samtidigt inte orsaka någon betydande skada för något av målen. De sex miljömålen är:

- begränsning av klimatförändringar;
- anpassning till klimatförändringar;
- hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser;
- övergång till en cirkulär ekonomi;
- förebyggande och kontroll av föroreningar;
- skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem.

Forskningsmedel

Staten bistår även med forskningsmedel som, åtminstone i viss utsträckning, går till projekt som främjar klimatomställningen; tre centrala organ för detta är Vinnova, Energimyndigheten och Formas.[164] *Vinnova* har anslag på ca 3 mdkr och av dessa bedöms upp till 10 procent (ca 300 mnkr) ha klimatomställning som huvudfokus. *Energimyndigheten* har ett anslag med benämningen Energiforskning vilket kan kopplas till klimatomställningen och under senare år har ca 1,3 mdkr per år förmedlats. *Formas* ger stöd till grön omställning och utveckling om ca 1,8 mdkr per år; projekt där klimatfrågan är i fokus står för ca 0,5 mdkr. Sammantaget bidrar staten med forsknings-

[163] Se Regeringskansliet, Faktapromemoria 2020/21:FPM128.
[164] Uppgifterna, som är ungefärliga, har erhållits via samtal med Peter Eriksson (Vinnova), Rémy Kolessar (Energimyndigheten) och John Tumpane (Formas).

medel inom klimatområdet om ca 2 mdkr per år via Vinnova, Energimyndigheten och Formas.

Fördjupning 4.1 Statens investerings- och infrastrukturplaner

Som noterats i avsnittet finns ingen vedertagen definition av vad som utgör en klimatinvestering. I syfte att ge en överblick av framför allt statens investeringar beskrivs i denna fördjupning dels storleken på de statliga investeringar som planeras de kommande tre åren, dels storleken på de infrastrukturinvesteringar som planeras de kommande tolv åren.

I BP22 redovisar regeringen en treårig s.k. *samlad investeringsplan* för alla statliga investeringar. Planen omfattar både samhällsinvesteringar och investeringar som används i statens egen verksamhet. Med samhällsinvesteringar avses investeringar i vägar och järnvägar, försvarsmateriel och krisberedskap, fastigheter och markanläggningar samt affärsverkens investeringar i elförsörjning[165], flygtrafikledning och sjöfart. Medel för forskning klassas i nationalräkenskaperna som en investering och de ingår därför i den samlade investeringsplanen.[166]

De sammanlagda investeringarna i staten beräknas uppgå till 490 mdkr 2022–2024, dvs. drygt 160 mdkr per år. Av dessa avser 267 mdkr nyanskaffning och utveckling, 98 mdkr vidmakthållande och 124 mdkr forskning. De största investeringarna i nyanskaffning och utveckling samt vidmakthållande 2022–2024 utgörs av vägar och järnvägar (27 procent), försvarsmateriel och krisberedskap (41 procent) och statens egen verksamhet (12 procent).

Diagram 4.1 visar utvecklingen av offentliga, statliga och kommunala investeringar 1993–2024 som andel av BNP. Den statliga investeringsplanen innebär att statliga investeringarna kommer stiga något ytterligare framöver från de senaste årens uppgång (gul linje). Åren 2022–2024 är de sammantaget i linje med genomsnittet på drygt 2,5 procent av BNP sedan 1993.

En gång per mandatperiod presenterar regeringen en *infrastrukturproposition* med en 12-årig planeringshorisont. Den senaste planen omfattar perioden 2022–2033.[167] Eftersom planen omfattar 12 år och uppdateras vart fjärde år överlappar två tredjedelar av tidsperioden

[165] Här ingår Svenska Kraftnäts investeringar (se vidare avsnitt 4.3).
[166] Investeringar som används i statens verksamhet avser myndigheternas investeringar för att kunna utföra sina uppgifter. I relation till samhällsinvesteringarna är de mycket begränsade och finansieras med en låneram som riksdagen beslutar om samlat för alla myndigheter.
[167] Prop. 2020/21:151.

med tidigare beslutade planer vilka givetvis kan revideras. Propositionen omfattar järnvägar, vägar, sjöfart och luftfart. Den bygger huvudsakligen på analyser och bedömningar från Trafikverket och regeringen diskuterar behoven av åtgärder i ljuset av både transportpolitiska mål och klimatmålen för transportsektorn.

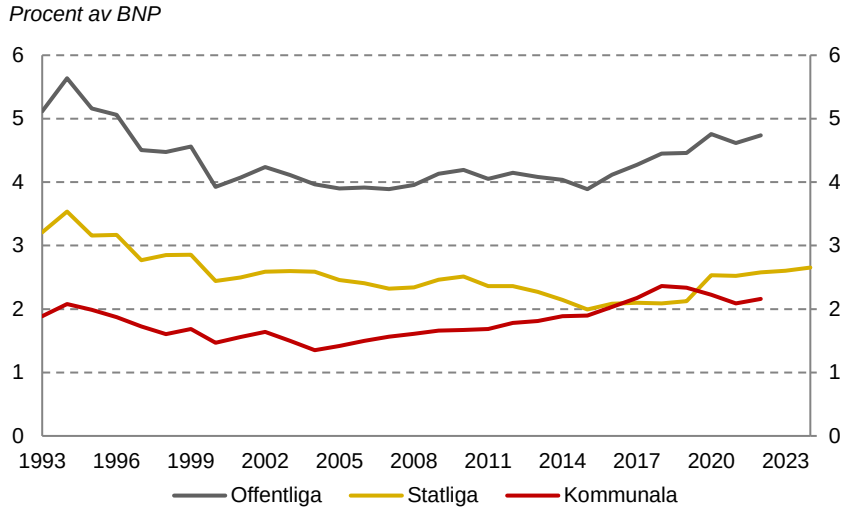
Den totala ramen för infrastrukturinvesteringar 2022–2033 uppgår till 799 mdkr, dvs. i genomsnitt ca 67 mdkr per år (löpande priser). Av dessa avser 165 mdkr vidmakthållande och reinvesteringar i järnvägar och 197mdkr motsvarande för vägar. Övriga 437 mdkr avser utveckling av transportsystemet och avser nyinvesteringar i t.ex. statliga järnvägar och vägar, trimnings- och miljöåtgärder i befintlig infrastruktur, statlig medfinansiering till viss regional kollektivtrafik, åtgärder i allmänna farleder och slussar, stöd för att främja hållbara stadsmiljöer, samt räntor och amorteringar för investeringar som finansieras med lån.

Den planerade volymen av statliga investeringar i infrastruktur har ökat sedan 2010-talet. I diagram 4.2 approximeras genomsnittliga årliga infrastrukturinvesteringar för de fyra planerna sedan 2010.[168] Ramen för planeringsperioden 2022–2033 (blå stapel) är större än ramen för perioden 2010–2021 (grå stapel); ca 60 mdkr jämfört med 40 mdkr per år.[169] Ökningen är störst för transportsystem. I de planerade infrastrukturinvesteringarna för perioden 2022–2033 ingår medel för fortsatt utbyggnad av nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm, Göteborg och Malmö.

[168] Infrastrukturplanerna redovisas propositionen endast som en totalsumma i löpande priser för respektive tolvårsperiod. I diagram 4.2 approximeras infrastrukturinvesteringar *per år i fasta priser* med 2021 som basår genom att dels anta att investeringarna i respektive plan har samma årliga nominella belopp, dels att deflatorn för offentliga investeringar är 2 procent varje år.

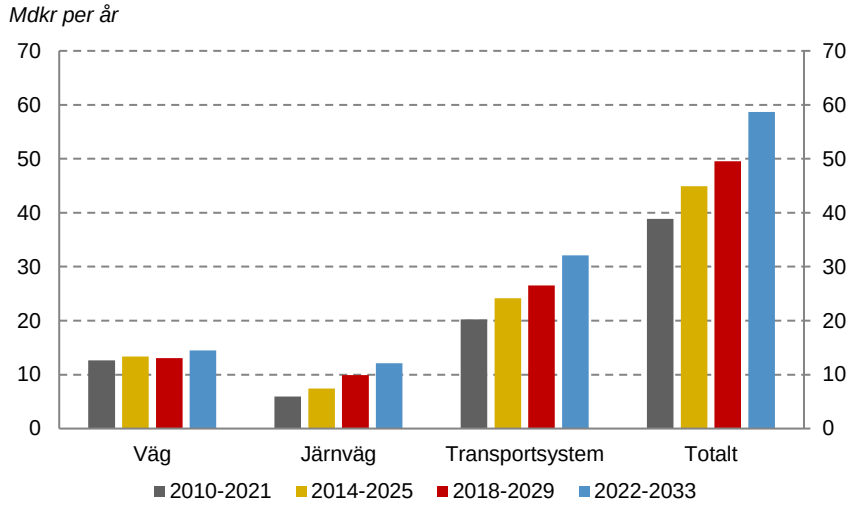
[169] När investeringsnivåerna jämförs mellan perioder bör även BNP beaktas. Som andel av BNP har infrastrukturplanerna ökat från i genomsnitt knappt 0,8 procent per år 2010–2021 till drygt 0,9 procent 2022–2033.

Diagram 4.1 Offentliga investeringar



Anm.: Offentliga investeringar är summan av statliga och kommunala investeringar.
Källa: Konjunkturinstitutets prognosdatabas.

Diagram 4.2 Infrastrukturinvesteringar i fyra infrastrukturplaner



Anm.: Fasta priser, 2021. Se fotnot 168 angående deflatering. ”Väg” och ”Järnväg” avser vidmakthållande och reinvesteringar. ”Transportsystem” avser nyinvesteringar i t.ex. statliga järnvägar och vägar, trimnings- och miljöåtgärder i befintlig infrastruktur och statlig medfinansiering till viss regional kollektivtrafik.
Källor: Propositionerna 2008/09:35, 2012/13:25, 2016/17:21 och 2020/21:151.

4.2.3 Avslutande kommentarer

Regeringen redovisar ingen sammanställning över offentliga kostnader för klimatpolitiska åtgärder. Det saknas även en samlad begreppsram vilket försvårar en uppskattning av klimatrelaterade utgifter för staten. Även om det inte finns någon vedertagen definition av vad som utgör en klimatinvestering kan det noteras att regeringens nuvarande investerings- och infrastrukturplaner visar att nyinvesteringarna i framför allt transportsystem men även reinvesteringar i järnvägar kommer att stiga under det kommande decenniet. Jämfört med föregående decennium planeras infrastrukturinvesteringar kosta ca 20 mdkr mer per år i fasta priser det kommande decenniet. När det gäller subventioner är informationen mer utförlig och en grov uppskattning är att omkring 10–15 mdkr per år för närvarande läggs på klimatrelaterade stöd. Därutöver bistår staten årligen med omkring 2 mdkr i klimatrelaterade forskningsbidrag. Regeringen har vidare aviserat en kraftig höjning av garantiramen för gröna kreditgarantier för klimatpolitiska åtgärder i näringslivet från 10 mdkr 2021 till 80 mdkr 2024. De är dock förknippade med avgifter vars storlek är anpassad så att staten inte har någon förväntad belastning på de offentliga finanserna.

4.3 Bekämpningsåtgärder

För att nå nettonollutsläpp 2045 behöver utsläppen minska med dubbelt så mycket fram till 2045 som de hittills gjort sedan 1990 – dvs. mycket mer ska ske de kommande drygt 20 åren än vad som har skett de senaste drygt 30 åren.[170] Så kallade bekämpningsåtgärder kan vara av direkt eller indirekt karaktär. Direkta åtgärder minskar utsläppen (t.ex. elfordon och fossilfritt stål) medan indirekta åtgärder är en förutsättning för att direkta åtgärder kan komma till stånd (t.ex. utbyggnad av elproduktion, elnät och annan stödjande infrastruktur).

Klimatomställningen är en stor utmaning och kommer att påverka samtliga sektorer och aktörer i ekonomin. Inte minst behöver stora förändringar ske inom industrin och transportsektorn för att ställa om till en koldioxidneutral framtid. Även hushållen kommer att påverkas och behöva ändra konsumtionsmönster för att minska de utsläpp som konsumtionen av varor och tjänster ger. Utöver eget engagemang sker

[170] Klimatpolitiska rådet (2022).

det främst via de priser hushållen möter på olika varor och tjänster. Förändrade produktionsmetoder och offentliga styrmedel – både i Sverige och globalt – kommer innebära att varor med ett högt koldioxidavtryck blir relativt dyrare vilket främjar mer klimatvänlig konsumtion.

Klimatpolitiska rådet beskriver fyra s.k. omställningselement där lejonparten av utsläppsminskningen måste ske i Sverige (procent av total utsläppsminskning i parentes):[171]

- fossilfri elektrifiering (34): framför allt inom industrin och transporter;
- resurseffektivitet och cirkulär ekonomi (27): framför allt genom effektivare transporter och arbetsmaskiner;
- hållbar användning av biomassa (19): genom att binda koldioxid samt ersätta fossila bränslen och betong;
- koldioxidlagring (15): infångning och lagring av koldioxid från fossila och biogena utsläpp.

I detta avsnitt beskrivs s.k. bekämpningsåtgärder inom centrala sektorer där de omställningselement som listas ovan är framträdande, samt i vilken utsträckning offentligfinansiella stöd finns eller efterfrågas.[172] Vi börjar dock med att beskriva investeringsbehovet och statens roll inom den sektor som är en förutsättning för klimatomställningen – produktion och distribution av el.

4.3.1 Elnät och elproduktion

Industrin och transportsektorn står för en stor andel av Sveriges koldioxidutsläpp. För att minska dessa utsläpps krävs att produktionsprocesser inom industrin och fordonen på våra vägar elektrifieras.[173] Det kommer att kräva en kraftig utbyggnad av både fossilfri elproduktion och elnät.

[171] Klimatpolitiska rådet (2022). De fyra omställningselementen överensstämmer med de fyra grundläggande teknikskiften som behöver ske enligt Material Economics (2021).
[172] Det finns internationella uppskattningar av offentliga investeringsbehov för att nå EU:s klimatmål (se t.ex. IMF, 2021, och Darvas och Wolff, 2021). Förutsättningarna skiljer sig dock mycket mellan länder, bl.a. när det gäller typ av energiproduktion, infrastruktur och förekomsten av andra styrmedel såsom koldioxidskatt. Därför är landspecifika analyser av större relevans.
[173] När det gäller fordon behöver omställningen inte med nödvändighet innebära att de drivs på el. Alternativ såsom vätgas eller syntetiska drivmedel kräver dock el vid framställningen.

Det har under senare tid skett stora förändringar i bedömningarna av det framtida elbehovet. På uppdrag av Energiföretagen presenterades 2019 en prognos av det framtida elbehovet.[174] I huvudscenariot bedömdes efterfrågan på el öka från dagens dryga 140 TWh/år till ca 190 TWh 2045. Bara två år senare, senhösten 2021, bedömde Svenska Kraftnät och Sweco att energiefterfrågan i stället kommer att fördubblas från dagens nivå och uppgå till ca 300 TWh 2045.[175] Den reviderade synen beror framför allt på att den framtida efterfrågan i norra Sverige väntas öka kraftigt när nya elintensiva verksamheter etableras och gamla energikrävande verksamheter ställer om till en koldioxidneutral produktion.[176] Det kommer därför att krävas stora investeringar i både elnät och elproduktion.

Elnät

Elnätet behöver ha en dimensionering som klarar det ökade energibehovet men som samtidigt är anpassat för att överbrygga avstånden mellan där elproduktion sker relativt var i landet som elen efterfrågas (dvs. vart den ska distribueras). Ett problem är att elnätet inte är dimensionerat för att distribuera stora mängder el från elproduktionsanläggningar i norr till elanvändning i södra Sverige. Bristen på överföringskapacitet har bidragit till periodvis stora prisskillnader mellan de norra och de södra prisområdena.

Elnätet delas upp i stamnät, regionnät och lokalnät. Svenska Kraftnät, en statlig förvaltningsmyndighet som drivs i form av ett affärsverk, ansvarar för stamnäten. Regionala och lokala nät ägs av privata nätbolag som innehar koncession för sin verksamhet.

För att möta det kraftigt ökade energibehovet behöver betydande re- och nyinvesteringar göras i elnäten fram till 2045; 191 mdkr i stamnät och sammanlagt 477 mdkr i region- och lokalnät, dvs. sammanlagt 668 mdkr eller i genomsnitt ca 27 mdkr per år.[177] Betydelsen av en ökad takt i utbyggnaden av elnät är också något regeringen lyfter fram i sin elektrifieringsstrategi.

När det gäller Svenska Kraftnät och *stamnäten* bedöms alltså att investeringar på 191 mdkr behövs fram till 2045 om elproduktionen

[174] Nepp (2019). Energiföretagen är en branschorganisation och består av ca 400 medlemsföretag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi.
[175] Svenska Kraftnät (2021a) och Sweco (2022).
[176] Se Energiforsk och Profu (2021) för vilka branscher och företag det gäller. För det ökade behovet står industrin för ca 75 procent (Regeringen, 2022a).
[177] Sweco (2022). Störst investeringspuckel beräknas bli 2026–2035.

ska öka till 300 TWh. Fram till 2031 bedömer Svenska Kraftnät att investeringar i stamnät kommer uppgå till ca 100 mdkr, dvs. ca 10 mdkr per år vilket kan jämföras med i genomsnitt ca 2,5 mdkr per år de senaste fem åren.[178] Svenska Kraftnät finansierar sina investeringar framför allt via lån i Riksgäldskontoret[179] och med s.k. kapacitetsavgifter.[180] Svenska Kraftnät erhåller kapacitetsavgifter när överföringsbegränsningar föreligger mellan elområden och orsakar prisskillnader. Förra året uppgick kapacitetsavgifterna till rekordhöga 21 mdkr. Enligt nationella riktlinjer och EU-regelverk[181] ska kapacitetsavgifter komma kunderna till godo och över tid inte ge någon ekonomisk vinning till Svenska Kraftnät. Det sker i första hand genom att använda medlen till åtgärder, i stor utsträckning investeringar, för att tillgängliggöra befintlig överföringskapacitet och bygga ut densamma. När så skett i tillräcklig utsträckning kan avgifterna för nätbolagen sänkas, dock efter godkännande av Energimarknadsinspektionen. Regeringen sänkte avkastningskravet på Svenska Kraftnät från 6 till 4 procent med hänvisning till det ökade investeringsbehovet. Trots detta bedöms de stora investeringarna innebära betydande avgiftshöjningar det kommande decenniet.[182]

De privata företag som äger *region- och lokalnät* lånefinansierar i huvudsak sina investeringar. Avskrivningstiderna är långa vilket innebär att kapitalkostnaden fördelas ut på många decennier och därmed flera generationer. Hur stora kostnadsökningar det kan innebära per kWh kommenteras nedan i samband med genomgången av investeringskostnaderna för elproduktion.

Elproduktion

Enligt nuvarande bedömningar kommer alltså elbehovet fördubblas fram till 2045. Även om Sverige är en del av den europeiska elmarknaden och inom vissa ramar kan importera el från andra länder kräver det ökade behovet en markant ökning också av den inhemska produktionskapaciteten. Regeringen lyfter i sin elektrifieringsstrategi

---

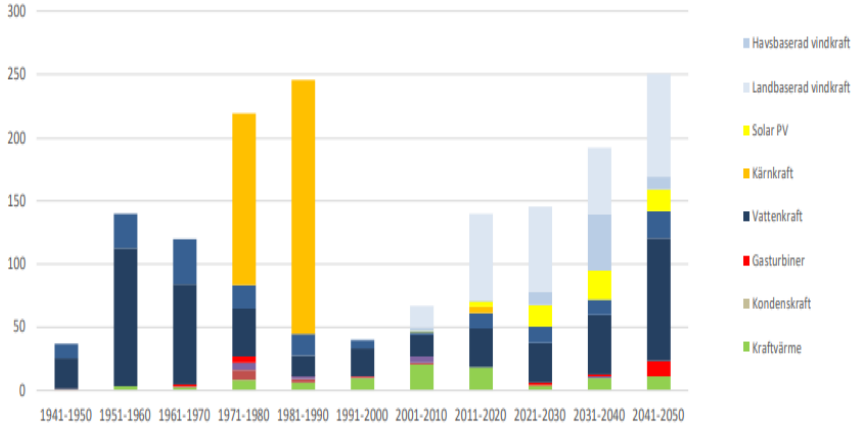
178 Svenska Kraftnät (2021a), Sweco (2022) och Regeringen (2022a).
179 Låneramen äskas årligen och regeringen har hittills godkänt äskandena.
180 Svenska Kraftnät (2021b).
181 EU:s elmarknadsförordning, 2019/943.
182 Om Svenska Kraftnät höjer sina avgifter för nätbolagen leder det i normalfallet till att dessa i sin tur behöver höja sina avgifter mot hushåll och företag. Svenska Kraftnät (2021a) bedömer att avgiftshöjningen för transmissionsnätskunder respektive balansansvariga parter kan bli 30 respektive 65 procent fram till 2031. Det är rimligt att utgå ifrån att dessa avgiftshöjningar i betydande utsträckning kommer föras vidare till elkunderna.

fram att ”oaktat kärnkraftens utveckling behöver den förnybara produktionen öka mycket” och understryker att landbaserad vindkraft är det mest konkurrenskraftiga alternativet.[183] Vidare gav regeringen nyligen Energimyndigheten i uppdrag att utreda en utbyggnad av havsbaserad vindkraft som ska ge 90 TWh utöver de 20–30 TWh som nu planeras.[184]

Det finns för närvarande endast kostnadsberäkningar av investeringsbehov i elproduktion för ökningen till 190 TWh som uppskattades 2019, inte den senaste bedömningen på ca 300 TWh. För att nå 190 TWh bedöms re- och nyinvesteringsbehovet uppgå till 596 mdkr 2021–2050.[185] Som framgår i diagram 4.3 är det i linje med de investeringsnivåer som förelåg vid utbyggnaden av kärnkraft under 1970- och 1980-talen.

Diagram 4.3 Investeringar i elproduktion

Mdkr, fasta priser, 2018



Källa: Nepp (2019).

Investeringar i elproduktion kommer ske i statligt helägda Vattenfall (vattenkraft) och i privata företag, sannolikt främst i form av vind- och solkraft. Investeringsbehoven i elnät (668 mdkr) och elproduktion

[183] Regeringen (2022a).
[184] Regeringen (2022b). Det bör påpekas att bara för att det finns ett behov av ökad elproduktion, t.ex. i form av vindkraft, är det inte säkert att det kommer till stånd. Under senare år har det funnits motstånd mot utbyggnad av land- och havsbaserade vindkraftsparker, se Jarvis (2022).
[185] Scenariot ”Förnybart centraliserad” avses i Sweco (2022). Det består av 100% fossilfri och förnybar elproduktion, företrädesvis produktion vid större, centraliserade anläggningar. Två andra scenarier med något annorlunda produktionsmix landar på 485 respektive 441 mdkr.

(596 mdkr) uppgår sammantaget till 1 264 mdkr fram till 2045/50. Denna siffra är dock i underkant eftersom det alltså saknas beräkningar av vad en ökning från 190 till 300 TWh innebär för investeringsbehovet i elproduktion.

Den totala kostnaden – den s.k. systemkostnaden[186] – per kWh bedöms öka relativt långsamt trots stora investeringar i elnät och elproduktion. Det beror på att investeringarna i stor utsträckning lånefinansieras, varför kostnaden fördelas ut över många decennier. Systemkostnaderna kommer dock att stiga; i en beräkning baserad på en ökning till 190 TWh uppskattas systemkostnaden per kWh öka drygt 60 procent till 2045. Givet nuvarande bedömning på 300 TWh kommer systemkostnaderna per kWh stiga ännu mer. I en långsiktsprognos från Volue Insight spås elpriset stiga med 40 (65) procent till 2025 (2030) jämfört med ett genomsnitt för perioden 2011–2020.[187] I detta sammanhang kan noteras att regeringen i sin elektrifieringsstrategi skriver att ”kostnaderna för utbyggnaden av elnätet ska vara rimliga för elkunderna”, dock utan att precisera vad det innebär.[188]

Offentlig finansiering och önskemål om offentliga åtgärder

Det är mot denna bakgrund sannolikt oundvikligt att den kraftfulla ökningen av elproduktion samt utbyggnad av elnät – såväl statliga som privata – kommer innebära ökade kostnader för elkunderna de kommande decennierna. När det gäller utbyggnad av stamnäten kommer dock kostnadsökningarna begränsas en del eftersom Svenska Kraftnät, utöver lånefinansiering, kan delfinansiera utbyggnaden med hjälp av de höga kapacitetsavgifter man har erhållit under senare tid. Staten har förstås därutöver möjlighet att påverka kostnaden för elkunder genom att förändra energiskatten på el och mervärdesskatten på el eller, vilket beslutades i början på året, genom direkta nedsättningar av elkundernas elräkningar. Att åstadkomma sänkta avgifter var ett motiv när avkastningskravet på Svenska Kraftnät sänktes från 6 till 4 procent häromåret. Genom att sänka sitt avkastningskrav ytterligare skulle staten, dock sannolikt i jämförelsevis begränsad utsträckning, kunna påverka de avgifter Svenska Kraftnät tar ut av

[186] Systemkostnaden innefattar kapitalkostnader (avskrivningar, ränta), rörliga och fasta underhållskostnader, systemtjänster, skatter och avgifter.
[187] SBAB (2022). Det baseras dels på prissättningen av befintliga elkontrakt, dels på en bedömning av hur efterfrågan utvecklas i relation till utbudet samt en harmonisering till EU i takt med ökad integrering av elmarknaderna.
[188] Regeringen (2022a), s. 5.

nätbolagen vilket i sin tur kan påverka de slutgiltiga elkundernas elkostnader.[189]

Branschorganisationen Energiföretagen, som samlar privata elnätsdistributörer och elproducenter, efterfrågar inte offentliga stöd. De lyfter i stället fram behov av politisk handlingskraft inom bl.a. följande områden:[190]

- riksdagens partier bör sluta en bred energiöverenskommelse med en helhetssyn på energisystemet;
- korta tillståndsprocesserna radikalt för utbyggnad av elnät och elproduktion;
- tillsätt offentlig utredning i syfte att ta fram en ändamålsenlig elnätsreglering.[191]

Beträffande den andra punkten uttalar regeringen en målsättning om halverade ledtider för tillståndsprövning vid elnätsutbyggnad samt bättre samordning mellan Svenska Kraftnät och regionala och lokala elnätsföretag i sin elektrifieringsstrategi.[192] När det gäller privatpersoner finns en skattereduktion för installation av solceller. Kommuner, företag, bostadsrättsföreningar m.fl. kan söka stöd inom ramen för Klimatklivet när det gäller investeringar ”med stor klimatnytta”.[193]

4.3.2 Industrin

Industrin ingår i EU:s utsläppshandelssystem och påverkas därför av priset på utsläppsrätter. Detta system påskyndar omställningen och industrin utgör en central sektor i det s.k. omställningselement som Klimatpolitiska rådet benämner *fossilfri elektrifiering*. Ett exempel är LKAB, där den fossilfria produktionen 2045 ensamt bedöms kräva 55 TWh, dvs. över en tredjedel av landets totala elproduktion idag och en sjättedel av det bedömda elbehovet på 300 TWh 2045.[194]

---

[189] Regeringen kräver en marknadsmässig avkastning av Vattenfall och bolagets mål är 8 procent (Vattenfall, 2020). Vattenfalls påverkan på elpriset till kund är dock mycket begränsat.
[190] Energiföretagen (2021).
[191] SNS kommer i höst presentera en rapport om framtidens energisystem.
[192] Se dock Jarvis (2022) för motstånd till vindkraftsbyggen.
[193] Naturvårdsverket.se.
[194] Energiforsk (2021). Ett annat exempel är H2 Green Steel som redan 2026 bedöms behöva 12 TWh.

Den omläggning till nya produktionsmetoder som sker inom industrin innebär relativt stora investeringar. Analytiker menar dock att de är hanterbara. En uppskattning visar att omställningen fram till 2045 kommer att kräva ökade investeringar inom industrin med 50 mdkr utöver vad som krävs för att behålla nuvarande produktionsnivå, dvs. ytterligare drygt 2 mdkr per år.[195] Därutöver tillkommer betydande ökningar i industrins operativa kostnader som en följd av nya produktionsmetoder.[196]

Offentlig finansiering och önskemål om offentliga åtgärder

Som beskrevs i avsnitt 4.2.2 stödjer Klimatklivet, Industriklivet och de gröna kreditgarantierna industrin i dess omställning. Anslaget för Klimatklivet uppgår till 2,8 mdkr 2022, 2,7 mdkr 2023 och 3,7 mdkr 2024; kreditgarantierna planeras utökas från 50 mdkr 2022 till 65 mdkr 2023 och 80 mdkr 2024.[197] En central fråga är om dessa offentlig-finansiella åtgärder är tillräckliga. Fossilfritt Sverige menar att det framför allt är icke-finansiella åtgärder som behövs från offentligt håll, även om vissa ytterligare finansiella stöd efterfrågas.[198] Inom ramen för Fossilfritt Sveriges arbete beskriver 22 branscher hur de ska kunna nå klimatmålen och vilka institutionella och finansiella hinder de ser.[199] Baserat på dessa s.k. färdplaner har Fossilfritt Sverige efterfrågat höjningar av stöden inom Industriklivet, Klimatklivet och statliga garantier, vilket också har skett.[200] I sin senaste uppdatering är det inte främst mer finansiellt stöd som lyfts fram. Fossilfritt Sverige anser att följande områden utgör de fem viktigaste utmaningarna:[201]

---

[195] Stockholm Sustainable Finance Centre (2020).
[196] Exempelvis bedöms kostnaderna för cementproduktion stiga med 80–100 procent, plast 24–40 procent och järn- och stålproduktion 10–30 procent; se Material Economics (2021).
[197] BP22. Industriklivet är 0,9 mdkr per år 2022–2024. Klimatklivet och kreditgarantier kan även sökas av andra än industrin.
[198] Fossilfritt Sverige är en kommitté under Miljödepartementet som startades 2015. De samverkar med företag, kommuner, regioner och organisationer i syfte att öka takten i klimatomställningen och göra Sverige till ett av världens första fossilfria välfärdsländer. De ger också förslag till politiska reformer inom klimat- och miljöområdet.
[199] Fossilfritt Sverige (2020).
[200] Fossilfritt Sverige (2021a,b). Industriklivet har sedan 2019 ökat med 0,6 mdkr till drygt 0,9 mdkr 2022; Klimatklivet har ökat med 0,8 mdkr till 2,8 mdkr under samma period; Klimatpremien ökar med 1,3 mdkr 2022 och garantibeloppet vid investeringar ökar från 10 mdkr 2021 till 50 mdkr 2022.
[201] Fossilfritt Sverige (2021a).

- Cirkulära lösningar:[202] bl.a. bör kvotplikter införas[203] och den svenska implementeringen av EU:s avfallsdefinition ändras.
- Tillståndsprocesser: behöver bli snabbare och effektivare.
- Utbildning: strukturomvandling kräver fler med rätt kompetens, 100 mdkr (10 mdkr per år i 10 år).[204]
- Hållbar offentlig upphandling: årligen upphandlas 800 mdkr och många branscher efterfrågar att mer ska riktas till fossilfri produktion.[205]
- Elektrifiering: ett helhetsgrepp efterfrågas när det gäller elnät, elproduktion och laddinfrastruktur (se nästa avsnitt).

När det gäller finansiering av omställningen publicerade Fossilfritt Sverige en finansieringsstrategi i mars i år. Där efterfrågas inte ytterligare direkta offentliga bidrag. I stället ser man ett behov av att staten i ett första steg tar finansiella risker och därigenom visar vägen för det privata kapitalet:[206]

- statliga kreditgarantier: öka gröna kreditgarantier från dagens 50 mdkr till 160 mdkr;[207]
- statliga lån: i tidigt skede för riskabla projekt;
- statlig investeringsfond: för investeringar i tidiga skeden.

4.3.3 Transport

Transportsektorn ingår i den s.k. ESR-sektorn vilken, som noterats, består av verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. EU:s avgaskrav och svenska koldioxidskatter är viktiga styrmedel för att minska utsläppen från transportsektorn. Sveriges klimatmål innebär att utsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart) ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört

[202] Cirkulära lösningar var en av Klimatpolitiska rådets s.k. omställningselement som de bedömer behöver stå för 27 procent av minskningen av koldioxidutsläpp i Sverige.
[203] Med kvotplikt menas att krav ställs på att en vara ska innehålla en viss andel återvunnet material.
[204] Även Klimatpolitiska rådet (2022) lyfter behovet av ett kunskapslyft för att klara klimatomställningen. I år finansierar staten ett kompetenslyft för klimatet med 100 mnkr.
[205] Även Klimatpolitiska rådet (2022) föreslår att upphandling ska användas i detta syfte. Konjunkturinstitutet (2020b) anser dock att utrymmet att via upphandling minska Sveriges koldioxidutsläpp på ett kostnadseffektivt sätt är begränsat.
[206] Fossilfritt Sverige (2022).
[207] I BP22 framgår att garantiramen för gröna kreditgarantier beräknas till 80 mdkr 2024.

med 2010. För att det ska uppnås behöver omställning ske både vad gäller fordon och infrastruktur.[208] Det kan noteras att EU avser att införa ett nytt utsläppshandelssystem för vägtransporter 2026 vilket kan innebära att svenska regleringar och styrmedel inom transportsektorn behöver omprövas i grunden.[209]

Offentlig finansiering och önskemål om offentliga åtgärder

När det gäller *fordon* väntas den totala kostnaden för eldrivna fordon inom en snar framtid vara densamma som för fossildrivna fordon – före 2025 för personbilar och bussar, strax efter 2025 lastbilar i stadstrafik och runt 2030 för lastbilar som kör långdistans.[210] Det finns offentligfinansiella stöd för att påskynda omställningen av fordonsparken: Klimatbonus för mindre fordon[211] och Klimatpremien för lastbilar, arbetsmaskiner och bussar.

När det gäller *infrastruktur* behövs åtgärder inom tre huvudsakliga områden för att göra transportsektorn koldioxidneutral: laddstationer för el, tankstationer för vätgas samt elvägar.[212] Den s.k. Utfasningsutredningen bedömer att *laddinfrastrukturen* kan komma att kosta 100–225 mdkr.[213] Elektrifieringskommissionen publicerade i december 2021 en handlingsplan kring hur de mest trafikerade vägarna i Sverige ska elektrifieras.[214] När det gäller laddning bedömer kommissionen att det i huvudsak kommer skötas kommersiellt:

- fordonstillverkare planerar publikt laddningsnätverk för tunga fordon i Sverige och Europa;
- s.k. elektrifieringslöften[215] från kommuner, regioner och näringslivet syftar till att hitta regionspecifika lösningar för regionala godstransporter;

[208] Vi behandlar bil-, buss- och lastbilstransporter – ej båt- och flygtransporter.
[209] EU-kommissionen (2021b) och Hassler (2022).
[210] SOU 2021:48 och Material Economics (2021). Det råder dock fortfarande osäkerhet kring om fordonsparken i framtiden uteslutande kommer att vara el- eller vätgasdriven. Syntetiska bränslen kan komma att behövas, även om de för närvarande inte är konkurrenskraftiga (Konjunkturinstitutet, 2021c).
[211] Personbilar, lätt lastbil eller lätt buss.
[212] Även hållbara stadsmiljöer är en del av infrastrukturen för koldioxidneutral transport i städer och kan därför läggas till denna lista. Statliga stöd till hållbara städer uppgick till 2 mdkr 2015–2018.
[213] SOU 2021:48.
[214] Regeringen (2021c).
[215] Regeringen (2021d).

- drivmedelsstationer planerar för ett stort antal laddningsstationer längs vägarna;
- icke-publik laddning för personbilar i hemmet (skattereduktion 50 procent) och i bostadsrättsföreningar (investeringsstöd från Klimatklivet).

Det kommer sannolikt att behövas visst statligt stöd där laddinfrastruktur för el och tankstationer för vätgas inte bär sig kommersiellt, s.k. vita fläckar. Regeringen avser att ge Energimyndigheten och Trafikverket i uppdrag att ta fram ett nationellt handlingsprogram för utbyggnad av publik och icke-publik laddinfrastruktur samt tankinfrastruktur för vätgas.[216] För närvarande finns flera stöd för laddinfrastruktur: inom ramen för Klimatklivet, regionala elektrifieringspiloter inom Klimatpremien och skattereduktion på 50 procent för privatpersoner. Det finns också möjlighet att söka vätgasrelaterade stöd där flera kan användas både för inköp av fordon och för tankinfrastruktur: Industriklivet, Klimatklivet, Klimatpremien och Klimatbonus.[217] Energimyndigheten har föreslagit en vätgasstrategi som regeringen nu bereder.[218] För närvarande är vätgasen dyrare än fossila alternativ. För att öka vätgasens konkurrenskraft anser Energimyndigheten att det behövs mer vägledning till aktörer som vill söka EU-stöd, att nuvarande stöd tydliggörs samt att en utredning om ytterligare styrmedel tillsätts.

När det gäller *elvägar* har Trafikverket på regeringens uppdrag utrett frågan.[219] Elvägar är tänkta att främst lösa elektrifieringen av fjärrtransporter eftersom lokal- och regionaltransporter kan lösas med el och vätgas. Trafikverket har beräknat att fyra fjärrelvägar på sammanlagt ca 2 400 km skulle kosta 24–48 mdkr 2025–2037, dvs. i genomsnitt 2,8 mdkr per år (36 mdkr/13 år). Investeringar i elvägar bekostar staten medan drift och underhåll avgiftsfinansieras. Hittills har en permanent elväg beslutats. Den ska gå mellan Hallsberg och Örebro, en sträcka på 21 km, dvs. en knapp hundradel av de 2 400 km som Trafikverket räknat på. I och med att de tekniker för snabbladdning av tunga fordon gör stora framsteg är en större utbyggnad av fjärr-

[216] Regeringen (2022a).
[217] Energimyndigheten (2021a); regeringen bereder det förslag till vätgasstrategi som Energimyndigheten föreslår i rapporten.
[218] Ibid.
[219] Trafikverket (2021).

elvägar – och därmed stora statliga investeringskostnader inom detta område – mindre sannolik än för ett antal år sedan.

I Fossilfritt Sverige ingår flera branscher inom transportsektorn: fordonsindustrin, petroleumindustrin samt åkerier. Fossilfritt Sverige anser att elektrifiering, och då bl.a. laddinfrastruktur för el och tankinfrastruktur för vätgas, är centralt för klimatomställningen och att staten har ansvar för att det fungerar i hela Sverige. De lyfter i likhet med Utfasningsutredningen fram betydelsen av att regeringen tar fram en nationell plan. Det kan i viss utsträckning anses ha skett i och med Elektrifieringsstrategin som publicerades i februari i år. Som framgått i avsnittet är det dock en hel del arbete som återstår. Bland annat återstår att utreda behovet av offentlig finansiering av ”vita fläckar” när det gäller laddstolpar och tankinfrastruktur för vätgas samt bereda Energimyndighetens förslag beträffande vätgasstrategi.

Sammantaget finns flera men i sammanhanget relativt begränsade offentligfinansiella stöd inom transportsektorn. Störst oklarhet råder rörande i vilken utsträckning och till vilken kostnad staten behöver bekosta utbyggnad av laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas där det inte bär sig kommersiellt.

4.3.4 Jordbruk

Jordbruket står för drygt 15 procent av Sveriges utsläpp och de kommer främst från jordbruksmarken och djurens matsmältning. Jämfört med energi, industri- och transportsektorerna har utsläppen inom jordbruket endast minskat marginellt och det är inte sannolikt att sektorn kommer att nå koldioxidneutralitet, vare sig till 2045 eller senare.[220] Det är orsaken till att s.k. negativa utsläpp behövs vilket beskrivs i nästa delavsnitt.

Det finns flera offentliga stöd som jordbrukare är berättigade till. När det gäller arbetsmaskiner inklusive lastbilar finns Klimatpremien och stöd till klimatinvesteringar kan sökas inom Klimatklivet. Därutöver finns Landsbygdsprogrammet[221] där drygt 60 procent av de totalt tillgängliga 37 mdkr under 2014–2020 var tillgängliga för klimat- och miljörelaterade satsningar, dvs. drygt 3 mdkr per år.[222] För peri-

[220] Material Economics (2021). Jordbrukssektorn bedömer dock att vara fossilfria när det gäller drivmedel, torkning och värme redan 2030 (Fossilfritt Sverige, 2020).
[221] Jordbruksverket.se.
[222] 37*0,6/7 år = 3,2.

oden 2023–2027 har 28,5 mdkr avsatts för landsbygdsinvesteringar inklusive hållbart jordbruk vilket är en ökning med ca 0,5 mdkr per år jämfört med landsbygdsprogrammets medel för 2021 och 2022.[223]

4.3.5 Koldioxidinfångning och negativa utsläpp

Enligt det Klimatpolitiska ramverket ska Sverige nå koldioxidneutralitet 2045 via (minst) 85 procent minskade utsläpp. Resterande 15 procent ska uppnås med hjälp av s.k. kompletterande åtgärder. Vägvalsutredningen lyfter fram tre s.k. kompletterande åtgärder: bio-CCS, kolsänkor och verifierade utsläppsminskningar i andra länder.[224] Koldioxidinfångning och lagring – CCS (Carbon Capture and Storage) – kan ske av koldioxidutsläpp från både fossila och biogena bränslen (s.k. bio-CCS). Koldioxidlagring är det fjärde s.k. omställningselementet som det Klimatpolitiska rådet lyfter fram och Vägvalsutredningen bedömer att bio-CCS är den effektivaste kompletterande åtgärden att satsa på. Bio-CCS innebär att koldioxid från förbränning av biologiska bränslen avskiljs och lagras, framför allt från massabruk, fjärrvärmeanläggningar och avfallsförbränning.[225] I den utsträckning det biogena materialet, likt skogsråvara, har bundit koldioxid och man återplanterar grödan bidrar bio-CCS därför till negativa utsläpp. Dessa bidrar till att nå koldioxidneutralitet då vissa delar av samhället, särskilt då jordbruket, fortfarande kommer ha positiva koldioxidutsläpp 2045.

Bio-CCS innebär betydande investeringskostnader och även ökade driftskostnader. De negativa utsläppen kan dock betraktas som en positiv extern effekt vilket motiverar statligt stöd.[226] I den antagna budgeten för 2022 planeras driftstöden uppgå till sammanlagt 36 mdkr 2026–2046, ca 1,7 mdkr per år, vilket innebär en höjning på 30 mdkr jämfört med förslaget på 6 mdkr i BP22.[227] Beloppet 36 mdkr ligger i det intervall på 26–49 mdkr som Energimyndigheten beräknade att Vägvalsutrednings förslag på infångning av 25 miljoner ton koldioxid

[223] Klimatpolitiska rådet (2022).
[224] SOU 2020:4.
[225] Material Economics (2021).
[226] Klimatpolitiska rådet (2022).
[227] Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU1. Den antagna budgeten stöddes av M, SD, KD och L.

skulle kosta 2026–2046. Energimyndigheten pekar dock på att kostnaderna kan visa sig bli betydligt högre.[228]

4.3.6 Avslutande kommentarer

Det kommer att krävas omfattande investeringar för att nå målet om koldioxidneutralitet 2045. Som det ser ut nu kommer med bred marginal de största re- och nyinvesteringarna krävas i elnät och elproduktion. Kostnader för utbyggnad av såväl stam-, region- och lokalnät kommer i avsaknad av politiska åtgärder att bäras av elkunderna. Osäkerheten på detta område är dock stor. Kanske kommer det inte att vara möjligt att få den önskade utbyggnaden till stånd utan mer statliga stöd såväl till producenter som konsumenter.

Även inom industrin och transportsektorn kommer investeringarna behöva vara högre än normalt under det kommande decenniet. Vår analys indikerar att offentlig finansiering utgör en mycket liten del av de totala investeringar som måste till. Vidare är det inte större direkta finansiella stöd som centrala aktörer efterfrågar, utan indirekta stöd i form av effektivare tillståndsprocesser, stabila spelregler och nationell samordning.

De större subventionerna till klimatomställningen som vi listat i avsnittet uppgår 2022 till ca 11,5 mdkr. Regering och riksdag har beslutat om ökade stöd kommande år. Klimatklivet och stödet till ett hållbart jordbruk ska ökas med sammantaget ca 2 mdkr till 2024. Det ska ske en kraftigt ökad satsning på bio-CCS som uppgår till i genomsnitt 1,7 mdkr per år kommande decennier samtidigt som Energimyndigheten påpekar att det kan bli betydligt dyrare. Det är inte självklart att alla nuvarande subventioner ska bibehållas men adderas dessa tillskott till befintliga subventioner blir det totalt ca 15 mdkr per år. Till detta ska läggas de offentligfinansiella stöd som behövs när det gäller ladd- och tankinfrastruktur i områden där det inte bär sig kommersiellt. Det råder oklarhet kring hur stort åtagande staten behöver göra när det gäller det sistnämnda; regeringens aviserade utredning i frågan är därför välkommen.

Därutöver visar vår analys att det finns områden där aktörer pekar på att den offentliga sektorn kan behöva ta en större finansiell roll. Det

[228] Energimyndigheten (2021b) och SOU 2020:4. Konjunkturrådet uppskattade att avskiljning och lagring av koldioxid (både från fossila och biogena bränslen) motsvarande hälften av den utsläppsminskning som krävs skulle kosta 23 mdkr per år; Konjunkturrådet (2020).

gäller bl.a. utbildningsåtgärder som Klimatpolitiska rådet och Fossilfritt Sverige lyfter för att kunna svara upp mot klimatomställningens krav (10 mdkr per år i tio år). Skulle de fjärrelvägar som Trafikverket räknat på bli verklighet innebär det investeringskostnader på ca 3 mdkr per år till 2037. Adderas dessa belopp till subventionerna ovan erhålls 15+10+3 = 28 mdkr per år. Denna summering är av naturliga skäl ingen prognos för vad som kommer att ske. Sannolikt kommer inte samtliga nämnda åtgärder att genomföras och sannolikt kommer andra – bl.a. inom ladd- och tankinfrastruktur – att tillkomma. Rådet bedömer dock att offentlig finansiering av bekämpningsåtgärder på mellan 20 och 40 mdkr per år det kommande decenniet är en rimlig utgångspunkt baserat på analysen i avsnittet. Det är utöver de eventuella klimatrelaterade investeringar som ingår nuvarande tolvåriga infrastrukturplan på ca 60 mdkr per år i dagens penningvärde.[229]

4.4 Anpassningsåtgärder

Även om världens länder – inklusive Sverige – når sina utsläppsmål kommer temperaturen fortsätta att stiga och förändra klimatet. På vår del av jordklotet bedöms det bl.a. bli vanligare med skyfall, översvämningar och värmeböljor vilket innebär att samhället behöver vidta s.k. anpassningsåtgärder för att minska skadeverkningarna.

I Sverige finns sedan 2018 en nationell strategi för klimatanpassning och en första uppdatering ska publiceras 2023. Inom ramen för strategin bildades ett nationellt expertråd[230] som vart femte år ska ge en samlad bild av samhällets sårbarhet och hur klimatanpassningen i Sverige utvecklas.[231] Den första rapporten från Expertrådet publicerades i februari i år och ger en bred översikt av hur olika delar av samhället behöver anpassas för att möta klimatförändringarna.[232] Expertrådet konstaterar att det saknas aktuella beräkningar av det samlade investeringsbehovet för anpassningsåtgärder i Sverige, likaså saknas beräkningar av den offentliga sektorns finansiella roll. Utifrån Expertrådets rapport och tidigare analyser belyser vi anpassningsbehov, ansvarsfördelning samt ett antal kostnadsberäkningar som för närvarande finns att tillgå.

---

229 Fördjupning 4.1.
230 Nationella Expertrådet för klimatanpassning, i det följande benämnt som ”Expertrådet”.
231 Prop. 2017/18:163.
232 Nationella Expertrådet för klimatanpassning (2022).

4.4.1 Klimatförändringar i vår del av världen

En sammantagen bedömning efter klimatmötet i Glasgow i november 2021 är att temperaturökningen i världen, givet att utsläppen minskar i överenskommen takt, följer ett scenario där medeltemperaturen 2100 är 2,5–4 grader högre än jämförelseperioden 1850–1900.[233] Redan inom ett drygt decennium beräknas temperaturen ha stigit med 1,5 grader och till 2070 uppgår ökningen till 2 grader. I vår del av världen, norra Europa, blir temperaturökningen sannolikt större.[234]

Den globala uppvärmningen kommer i flera geografiska områden få betydande effekter på naturmiljö och livsförutsättningar. Det gäller bl.a. utökade problem med vattentillgång och extrem värme vilket kan försvåra möjligheten till drägliga livsförhållanden i bl.a. Medelhavsområdet, Mellanöstern och Afrika. Det kan innebära folkförflyttningar då människor söker sig till områden med bättre förutsättningar.

För svensk del handlar de direkta effekterna av uppvärmningen främst om större nederbördsmängder, kraftigare snöfall, kraftigare skyfall[235] med fler översvämningar som följd och intensivare värmeböljor. Uppvärmningen kommer framför allt ske under vintern vars säsong blir kortare. När det gäller klimatförändringarnas effekter är dock norra Europa tillsammans med bl.a. Australien och Kanada minst sårbara. De direkta effekterna av klimatförändringarna i bl.a. Sverige är därför begränsade i ett globalt perspektiv.

Direkta ekonomiska effekter för de nordiska länderna blir sannolikt små eller, om något, positiva. Det beror framför allt på ett mer produktivt skogs- och jordbruk och ökad produktion av vattenkraft.[236] Utöver direkta effekter kan negativa indirekta effekter uppkomma via bl.a. ökade migrationsströmmar och förändrat handelsutbyte med länder som drabbas hårdare än vi av klimatförändringarna. Till exempel kan ökad torka och konflikter leda till brist på livsmedel och ett större behov av självförsörjning inom vissa områden. Därtill kommer smältande isar vid Antarktis, Arktis och Grönland höja havsnivåerna. Det påverkar framför allt kustförhållandena i södra Sverige. Norr om en linje mellan Norrköping och Göteborg överstiger landhöjningen nuvarande höjning av havsnivån på 3,7 mm per år.

---

[233] Detta avsnitt baseras på en underlagsrapport till rådet, se Kjellström och Mauritsen (2022).
[234] Medeltemperaturen i Sverige 1991–2020 var 1,8 grader högre än under perioden 1861–1890 vilket kan jämföras med 0,9 grader högre globalt.
[235] En temperaturökning på 2–3 grader motsvarar 15–20 procent kraftigare skyfall.
[236] EU-kommissionen (2020).

Klimatförändringarna påverkar även förutsättningarna för jord- och skogsbruk då vegetationsperiodens längd ändras och därmed lämpliga grödor och växlighet.

Ovanstående effekter bygger på att klimatförändringarna, trots temperaturökningar, inte leder till en instabil utveckling genom att s.k. tippningspunkter[237] nås. Med det avses att klimatsystemet förlorar sin stabilitet och snabbt förändras utan ytterligare påverkan av yttre faktorer. I diskussionen har bl.a. en accelererande avsmältning vid en stor temperaturökning (hothouse earth) och en kollaps av Golfströmmen förekommit.[238]

Sammanfattningsvis, i ett globalt perspektiv påverkas norra Europa i liten utsträckning av klimatförändringarna. Detta gäller i varje fall om bedömningen att processen inte blir accelererande är riktig. Trots detta kommer flera delar av samhället att behöva anpassa egendomar och verksamheter vilket beskrivs i nästa avsnitt.

4.4.2 Anpassningsområden och ansvarsfördelning

Klimatanpassning är likt minskning av utsläpp (avsnitt 4.3) ett komplext område. Kunskapsläget kring omfattningen av nödvändiga anpassningsåtgärder har förbättrats; så är dock inte fallet när det gäller ändamålsenlig prioritering bland åtgärder och behovet av offentlig finansiering. Sex grupper med sammanlagt ca 25 områden brukar lyftas fram när behovet av klimatanpassning analyseras:[239]

- kommunikation (bl.a. väg, järnväg, sjöfart);
- tekniska försörjningssystem (bl.a. elsystem, fjärrvärme);
- bebyggelse och byggnader (bl.a. översvämning, ras, skred, erosion, dagvatten);
- areella näringar och turism (bl.a. skogsbruk, jordbruk, rennäring, fiske, turism);
- naturmiljön och miljömål, samt
- människors hälsa.

---

[237] Den engelska termen är *tipping points*.
[238] Baserat på nuvarande forskningsläge är det enligt Kjellström och Mauritsen (2022) inte sannolikt att katastrofala tippningspunkter kommer att passeras under nuvarande sekel.
[239] Se SOU 2007:60 och SOU 2017:42.

De många delområdena är en orsak till komplexiteten och den visar sig även i att det mellan 2013 och 2020 publicerades 20 statliga offentliga utredningar om klimatanpassning.[240] En annan orsak till komplexiteten är mängden aktörer som är inblandade. År 2020 ingick klimatanpassning som ett ansvarsområde i 20 myndigheters instruktioner och dessa myndigheter har det senaste dryga decenniet sammanlagt fått 85 regeringsuppdrag angående klimatanpassning.[241]

I den s.k. Klimatanpassningsutredningen analyseras vilket ansvar olika aktörer har, vilket är av betydelse för hur anpassningsåtgärder påverkar de offentliga finanserna.[242] På grund av frågans komplexitet avgränsades Klimatanpassningsutredningen till ansvarsförhållandena mellan stat, kommun och fastighetsägare för *byggnader och bebyggelse* där översvämning, ras, skred och erosion är potentiella problem som förvärras av klimatförändringarna. Kommunerna har via sitt planmonopol ansvar för att marken vid *ny bebyggelse* är lämplig. De kan därför behöva vidta åtgärder för att anpassa marken för framtida problem med t.ex. skred och erosion, annars kan de bli skadeståndsskyldiga. När det gäller *befintlig bebyggelse* – vilket förstås dominerar över ny bebyggelse – har kommunerna inte något juridiskt ansvar när preskriptionstiden gått ut. Kommunen behöver därmed inte vidta åtgärder för att skydda befintlig bebyggelse mot översvämning, ras, skred och erosion. Vidare saknar staten ansvar för såväl ny som befintlig bebyggelse. Det är därför fastighetsägaren, dvs. i de allra flesta fall en individ eller ett företag, som bär ansvaret för sin fastighet.[243] Fastighetsägaren har dock inget ansvar för att klimatanpassa sin egendom; de får ta konsekvenserna vid eventuella skador, vare sig skadorna är klimatrelaterade eller ej (se vidare avsnitt 4.5).

4.4.3 Expertrådets bedömningar

Expertrådet för klimatanpassning tillsattes av regeringen hösten 2018 och dess uppgift är att vart femte år skriva en rapport som ska utgöra ett underlag till uppdatering av den nationella klimatanpassningsstrategin. Rapporten ska analysera hur klimatförändringarna påverkar samhället, utvärdera det nationella arbetet, föreslå prioritering och ge

[240] Sweco (2020). En ytterligare SOU publicerades 2007 och två stycken pågick under 2020.
[241] Ibid.
[242] SOU 2017:42.
[243] Statligt och kommunalt ägande av fastigheter är marginellt i förhållande till privat ägande.

förslag på inriktning på arbetet framöver.[244] Expertrådet publicerade sin första rapport i februari i år[245] och nästa klimatanpassningsstrategi publiceras 2023.

Expertrådet noterar att klimatanpassning ofta prioriteras ned i kommunernas budgetarbete, bl.a. då sådana åtgärder innebär kostnader på kort sikt medan förväntade besparingar kommer på lång sikt. Utöver ytterligare statsbidrag (se nedan) efterfrågar kommuner mer information och bättre samordning då det är tidskrävande och kostsamt att själva analysera vad klimatförändringarna innebär när det gäller behov av anpassningsåtgärder. Expertrådet konstaterar att arbetet med klimatanpassning i stor utsträckning kännetecknas av oklar ansvarsfördelning, otillräcklig samordning, otydliga mål och styrmedel. Expertrådet konstaterar vidare att det saknas en aktuell samlad uppskattning av det nationella investeringsbehovet för klimatanpassning; den senaste, om än begränsade, beräkningen gjordes 2017 och beskrivs i nästa avsnitt. Expertrådet anser att det nu är hög tid att gå från ord till handling och ta fram konkreta handlingsplaner på nationell, regional och lokal nivå samt tillsätta en utredning som kvantifierar de insatser som behövs.

Expertrådet har gjort några nedslag i befintliga kostnadsberäkningar som relaterar till klimatförändringarna och behöver offentlig finansiering.[246] Kostnader kopplade till kommunernas vatten och avlopp inklusive vattenverk och ledningsnät beräknas av klimatskäl sammantaget öka med ca 1,3 mdkr per år 2017–2047. Det avgjort största projektet Expertrådet nämner är ej ännu beslutat och berör anpassningar av hamnområden i delar av Göteborg. För att minska risken för översvämningar och minska skador vid stormar och skyfall kan investeringar på 40–50 mdkr vid hamnområdena bli nödvändiga.

Expertrådet föreslår alltså att en utredning tillsätts som analyserar vilka kostnader klimatanpassningen innebär i ett långsiktigt perspektiv. Därutöver anser Expertrådet i likhet med Klimatpolitiska rådet[247] att översynen av det finanspolitiska ramverket bör tidigareläggas. När det gäller frågor som berör offentlig finansiering av klimatanpassningsåtgärder landar Expertrådet i följande övergripande slutsatser (utan att nämna några belopp):

---

[244] Prop. 2017/18:163.
[245] Nationella expertrådet för klimatanpassning (2022).
[246] Se gula rutor i Nationella expertrådet för klimatanpassning (2022). Flertalet nedslag i rapporten är dock av begränsad kvantitativ offentligfinansiell betydelse och nämns ej här.
[247] Klimatpolitiska rådet (2021).

- öka statens finansiering av samhällsnyttiga klimatpolitiska åtgärder genom ökade statsbidrag till kommunerna och ett klimatanpassningskliv[248];
- kraftfull ökning av medel till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som kommuner kan söka[249];
- ge ut gröna statliga obligationer till projekt inom klimatanpassning då investeringsbehovet kommer att bli mycket omfattande och staten förväntas bidra med finansieringen.

Därutöver anser Expertrådet att regeringen bör redovisa hur dess samlade politik inom alla relevanta utgiftsområden sammantaget bidrar till samhällets klimatanpassning.

4.4.4 Kostnadsberäkning i Klimatanpassningsutredningen

Den s.k. Klimatanpassningsutredningen publicerades 2017 och där ingick en underlagsrapport i vilken kostnader för anpassningsåtgärder uppskattades.[250] Rapporten, som också Expertrådet hänvisar till, beaktar anpassningsåtgärder som rör översvämningar från hav, sjöar, vattendrag samt skyfall, ras och skred, kusterosion samt erosion från vattendrag.

Samtliga Sveriges kommuner delades in i risknivåer med avseende på översvämningar, ras, skred och erosion. Risknivån var en funktion av kommunernas geografiska läge och den förväntade utvecklingen vad gäller nederbörd, skyfall och havsnivåhöjning. Data samlades in från samtliga kommuner, berörda myndigheter samt andra organisationer. När det gäller kostnadsberäkningar var datamaterialet dock mycket skralt; uppskattningar saknades hos de flesta kommuner och länsstyrelser.[251] Svenska data kompletterades därför med siffror från danska kommuner, som översattes till svenska förhållanden.[252]

---

[248] Nuvarande klimatkliv rör bekämpningsåtgärder, se avsnitt 4.3.
[249] Beloppet 2022 ökade från 25 till 500 mnkr.
[250] SOU 2017:42, kap. 5.
[251] Att kostnadsberäkningar fortfarande är ovanligt hos kommunerna bekräftas av en enkätstudie från 2020, se Sweco (2020). Endast 30 av de 180 kommuner som svarade på enkäten hade gjort kostnadsberäkningar för möjliga anpassningsåtgärder.
[252] Författarna poängterar att bristen på svenska data innebär att resultaten bör betraktas som en grov uppskattning.

Underlagsrapporten finner att anpassningskostnaderna uppgår till 137–205 mdkr. Givetvis är kostnadsuppskattningarna behäftade med stor osäkerhet. Kostnaderna för att anpassa miljön är till 96 procent kopplade till översvämningar från hav, sjöar och vattendrag samt skyfall. Resterande kostnader är kopplade till att begränsa erosion. Rapporten bedömer vidare att den största delen av anpassningsåtgärderna när det gäller hav (totalt ca 50 mdkr) bör ske 2020–2040, dvs. i genomsnitt 2,5 mdkr per år. Åtgärder riktade mot skyfall och översvämningar i vattendrag (totalt ca 110 mdkr) kan spridas ut mer över tid. När det gäller anpassningsåtgärder för ras och skred (totalt ca 3,5 mdkr) är ledtiderna från förstudie till byggnation betydande och bör därför enligt studien påbörjas i närtid. Slutligen uppskattas anpassningsåtgärderna för erosion uppgå till totalt 2 mdkr (framför allt Skånes kust) men där finns ingen uppgift om när i tiden det bör utföras.

4.4.5 Avslutande kommentarer

Expertrådets rapport beskriver en mängd områden som är i behov av klimatanpassning. Det saknas dock kunskap om kostnaderna för de anpassningsåtgärder som behövs de kommande decennierna, inklusive behovet av offentlig finansiering. Därutöver krävs politiska prioriteringar för att klimatanpassningsarbetet ska gå från ord till handling.

Det förefaller inte finnas några uttalade behov att snabbt höja utgifterna kraftigt inom detta område. Expertrådet förutspår att ytterligare statsbidrag behövs till kommunerna för att stödja deras anpassningsåtgärder. Den, om än begränsade, kostnadsberäkning som finns är från 2017 och visar på anpassningskostnader på ca 50 mdkr fram till 2040 samt ytterligare 110 mdkr som kan spridas ut över fler decennier. Om det skulle bli verklighet och om den offentliga andelen av finansieringen skulle vara betydande rör det sig ändå om relativt begränsade årliga belopp. Om 50 mdkr sprids ut till 2040 och resterande 110 mdkr sprids ut på 50 år och blir det en årlig kostnad på knappt 4 mdkr. Vi instämmer i Expertrådets förslag om att en utredning bör tillsättas för att ta fram ett nytt och mer fullständigt underlag kring kostnader förknippade med klimatanpassning.

4.5 Avhjälpningsåtgärder

Med avhjälpning avses åtgärder som behöver vidtas när väl en klimatrelaterad händelse har inträffat, t.ex. en översvämning, en storm eller ett skred. Till skillnad från bekämpnings- och anpassningsåtgärder kan höga förväntade avhjälpningskostnader som det offentliga riskerar att få stå för snarare motivera en lägre offentlig skuldsättning än en högre, i syfte att ha möjlighet att snabbt öka den vid behov. I detta avsnitt beskrivs vem som bär det finansiella ansvaret vid extrema klimatrelaterade händelser samt hur stora kostnader det kan röra sig om under det kommande seklet.

4.5.1 Fördelning av finansiellt ansvar

Grunden för ansvarsfördelningen är äganderätten; den som äger mark eller bebyggelse ansvarar för skador som inträffar.[253] Stat, kommuner och regioner har därmed, likt privata fastighetsägare[254], finansiellt ansvar för händelser som påverkar dess egen mark och egna byggnader. Fastighetsägare kan välja att teckna försäkring eller själv stå för kostnader för fastigheter som är oförsäkrade.

Kommunerna har därutöver ett ansvar för att agera vid olyckor. Enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor har kommunerna ansvar för räddningstjänst och behöver därför bistå med ändamålsenliga insatser vid bl.a. översvämningar, ras och skred.[255] Ansvaret består i att hindra eller begränsa skador vid olyckor, inte ersätta eventuella ekonomiska skador på egendom – de står fastighetsägarna för.[256] Kommunen kan under vissa förutsättningar få ersättning från staten för räddningsinsatser och det är också uttalat att staten är den yttersta garanten för medborgarens säkerhet och trygghet. I statsbudgeten finns ett anslag för *krisberedskap* som bl.a. kan användas för att finansiera offentliga aktörers kostnader för extraordinära händelser. I BP22 var anslaget 1,3 mdkr. Trots fungerande försäkringsmarknader finns det dock tillfällen då staten har bidragit ekonomiskt till drabbade medborgare. Detta diskuteras nedan.

---

[253] SOU 2017:42.
[254] I juridisk mening är fastigheter mark, dvs. ej byggnader. I texten används dock termen fastighet både för mark och byggnader.
[255] SOU 2017:42.
[256] Ett undantag är då t.ex. översvämning hos fastighetsägare beror på brister i kommunernas VA-system. Försäkringsbolag kan då kräva kommunerna på ersättning som de betalat till fastighetsägarna.

4.5.2 Försäkring och statligt stöd

Sverige har en fungerande marknad för försäkringar av både fastigheter och olika naturskador.[257] Privata aktörer kan därför bl.a. försäkra sig mot klimatrelaterade händelser som orsakar skador på fastigheter och naturmiljö såsom skog och jordbruk. Den s.k. penetrationsgraden när det gäller fastigheter är över 95 procent vilket beror på att en försäkring är ett villkor för belåning. När det gäller jord- och skogsbruk är penetrationsgraden betydligt lägre.

Det finns alltså ingen skyldighet för privata fastighetsägare att klimatanpassa sin egendom. En fungerande försäkringsmarknad för klimatrelaterade händelser är dock beroende av att klimatanpassningsåtgärder vidtas av privata aktörer. Som alltid vid försäkringar finns det en s.k. moral hazard-problematik, dvs. att försäkringen i sig påverkar försäkringstagarens beteende så att risken för skada ökar.[258] Det leder till högre premier och i värsta fall att marknaden slutar fungera. Expertrådet ser därför ett behov av att försäkringsbolagen ska kunna ställa krav på att försäkringstagarna klimatanpassar sin egendom. Ansvarsutredningen varnade 2017 för att fastighetsägare i värsta fall inte kommer att kunna försäkra sig mot klimatrelaterade händelser framöver.[259] Att fastighetsägare agerar för att minska risker för klimatrelaterade händelser är viktigt för att undvika en sådan utveckling.

Principiellt kan statligt ingripande behövas om en händelse inte är försäkringsbar vilket är fallet om det råder okunskap om faran.[260] I dessa fall är det rimligt att alla individer, via staten, delar på risken och att kompensation ges till de som drabbas. Det bör dock noteras att en unik eller extraordinär händelse i sig inte motiverar statligt stöd om försäkringsmöjligheter finns.

Statens roll i Sverige är begränsad jämfört med vissa andra länder där statliga insatser, bl.a. katastroffonder, förekommer.[261] Det händer dock även i Sverige att staten väljer att ersätta privat egendom. Att statlig ersättning utgår när en fungerande försäkringsmarknad finns

---

[257] Svenska miljöinstitutet (2021).
[258] Nationella Expertrådet för klimatanpassning (2022).
[259] SOU 2017:42. I detta sammanhang kan noteras att Länsförsäkringar avstår att försäkra planerade fastigheter i de fall länsstyrelsen avråder från bebyggelse (Nationella expertrådet för klimatanpassning, 2022).
[260] Skogh (2009).
[261] Nationella Expertrådet för klimatanpassning (2022), kap. 14. De nämner i detta sammanhang Danmark, Island, Norge, Storbritannien och Tyskland.

riskerar dock leda till att privata aktörer i mindre utsträckning väljer att teckna en försäkring.[262] Två uppmärksammade fall där staten har gripit in – tsunamin 2004 (30 mnkr) och stormen Gudrun 2005 (3 mdkr) – har kritiserats på dessa grunder.[263] När det gäller stormen Gudrun var händelsen försäkringsbar. Det statliga stödet på 3 mdkr riskerar därför att minska benägenheten att försäkra sig. När det gäller tsunamin ingår strandade resenärer i resebolagens s.k. affärsrisk då sådana situationer kan uppkomma av en mängd skäl; till exempel krig, sjukdomar och översvämningar. Inget resebolag var heller konkursmässigt som en följd av katastrofen. Ändå gick staten in med stöd till resebyråerna. Expertrådet påpekar behovet av att det tydliggörs vilken roll försäkringstagare, försäkringsgivare, kommuner och staten har för att reducera risker och hantera katastrofer med anledning av klimatförändringarna.

Liksom för anpassningskostnader ovan gör Expertrådet några nedslag i bedömningar av avhjälpningskostnader. Kostnader för skogsägare bedöms öka med ca 1,4 mdkr per år på grund av virkesförlust vid fler bränder samt med ytterligare ca 1 mdkr per år till 2050 på grund av fler stormfällningar och ökade problem med rotröta och granbarkborre. Kostnader kopplade till skyfall i Malmö har av kommunen uppskattats till i genomsnitt 0,4–2 mdkr per år fram till 2045.

Avslutningsvis bör noteras att området ”avhjälpning” också inkluderar händelser i vår omvärld som nämndes i kapitlet inledning: social oro, konflikter och migrationsströmmar på grund av bl.a. vatten- och livsmedelsbrist i vår del av världen. Det kan drabba Sverige både direkt och indirekt och behöver då hanteras av, framför allt, staten. Det finns uppskattningar på att klimatförändringarna kan komma att fördubbla antalet människor som behöver humanitär hjälp – från ca 100 miljoner idag till 200 miljoner.[264]

[262] Europeiska kommissionen (2021b).
[263] Skogh (2009). Därutöver kan värmeböljan 2018 nämnas som kostade jordbruket 6–10 mdkr och regeringen betalade ut stöd på 1,2 mdkr (Nationella expertrådet för klimatanpassning, 2022).
[264] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2019). Översvämningarna i Gävle 2021 kostade kommunen ca 250 mnkr medan skyfallen i Malmö 2014 innebar materiella skador på ca 600–700 mnkr.

4.5.3 Kostnadsberäkning i Klimat- och sårbarhetsutredningen

För att göra bedömningar av hur klimatrelaterade skadekostnader kan utvecklas framöver är den historiska utvecklingen av stor betydelse. Åtkomsten av skadedata är dock bristfällig i Sverige. Det beror på att den (rikliga) data som försäkringsbolagen besitter inte är offentlig, vilket Expertrådet kritiserar. Försäkringsbolagens branschorganisation Svensk Försäkring publicerar dock en del av försäkringsbranschens statistik. Där framgår bl.a. att väderrelaterade händelser som innebär skador på egendom är relativt vanliga men att skadorna i de flesta fall är av begränsad omfattning. Exempelvis anmäls varje år omkring 3 000 fall av översvämningar till försäkringsbolag som innebär en sammanlagd kostnad på ca 300 mnkr.[265] Vissa år sker mer extrema händelser, t.ex. 2021, då delar av Gävleborgs- och Dalarnas län drabbades av översvämningar. Över 7 000 skador anmäldes och skadebeloppen bedöms sammantaget uppgå till ca 0,5 mdkr.[266] Även 2014 var det häftiga skyfall och det kostade försäkringsbolagen upp emot 1 mdkr. Vidare inträffade ca 80 000 naturskador 2015–2020 med ett totalt skadebelopp på 3,5 mdkr. Stormen Gudrun 2005 orsakade kostnader på ca 27 mdkr och sticker därmed ut i sammanhanget när det gäller naturskador.

Den s.k. klimat- och sårbarhetsutredningen uppskattade 2007 hur stora klimatrelaterade skadekostnader vi kan förvänta oss fram till 2100.[267] Expertrådet hänvisar till denna studie då liknande omfattande beräkningar inte har genomförts sedan 2007. Klimat- och sårbarhetsutredningen redovisade beloppsintervall för ett antal områden vilka framgår i tabell 4.1. Det finns flera saker att notera från utredningens sammanställning. En betydande majoritet av skadorna kommer drabba privat egendom (mark och byggnader) och kan förhoppningsvis även framöver försäkras (avsnitt 4.5.2). När det gäller dricksvatten, offentliga byggnader och vägar – dvs. områden som det offentliga står för – uppskattas de genomsnittliga kostnaderna högst till några miljarder kronor per år. Det framstår som hanterbart oavsett om de helt bekostas av försäkringslösningar eller offentliga medel. Därtill bör

[265] Nationella Expertrådet för klimatanpassning (2022), kap. 12.
[266] Det kommunala vattenbolaget i Gävle fick ökade kostnader på ca 0,25 mdkr. https://www.svt.se/nyheter/lokalt/gavleborg/en-kvarts-miljard-kommer-oversvamningarna-kosta-gavle-kommun.
[267] SOU 2007:60.

noteras att utredningen finner att *intäkterna* från klimatförändringarna är i samma storleksordning som kostnaderna; ökad nederbörd förväntas öka vattenkraftproduktionen till ett värde av 190–260 mdkr och det förändrade klimatet förväntas ge ökade intäkter från både skogsbruk (300–600 mdkr) och jordbruk (80–140 mdkr). Därutöver förväntas kostnaderna för uppvärmning minska betydligt mer än vad kostnaderna ökar för kylbehov (470–840 mdkr, netto). Det innebär sammantaget att skadekostnaderna under det kommande seklet framstår som hanterbara.

Tabell 4.1 Uppskattade skadekostnader orsakade av klimatförändringarna 2010–2100

Mdkr

	Min	Max
Dricksvatten	60	125
Byggnadskonstruktioner	50	100
Vind och storm	50	100
Jordbruk, skogsbruk, fiske och rennäring	140	385
Översvämningar, ras, skred och erosion[1]	100	240
Summa, totalt	**400**	**950**
Summa, per år (ca)	**5**	**10**

[1] 10-20 mdkr rör statliga, kommunala och enskilda vägar.
Källa: SOU 2007:60, sammanställning av onumrerade tabeller i Sammanfattning.

När det gäller posten ”Översvämningar, ras, skred och erosion” i tabellen ovan så uppskattade Statens geologiska institut och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap en lägre kostnad, 20–50 mdkr, samtidigt som de betonade att det sannolikt var en underskattning.[268]

4.5.4 Avslutande kommentarer

Det offentligfinansiella åtagandet när det gäller att ersätta skador som kan förväntas uppkomma till följd av klimatförändringar i Sverige framstår som begränsat, i genomsnitt några miljarder kronor per år enligt befintliga uppskattningar. Det beror dels på att förväntade skadekostnader per år enligt nuvarande uppskattningar är förhållandevis små, dels att det finns ett fungerade försäkringssystem i Sverige för klimatrelaterade skadekostnader. Den offentliga skuld-

[268] SGI och MSB (2021).

nivån ser därför inte ut att behöva anpassas för att ta höjd för framtida avhjälpningskostnader som beror av klimatförändringar i Sverige. Det bör dock noteras att en fungerande försäkringsmarknad behöver vårdas av såväl dess aktörer som staten. För staten innebär det bl.a. att verka för att försäkringsbolag kan ställa krav på kundernas klimatanpassning samt att inte ersätta skador som är försäkringsbara. När det gäller konsekvenser för Sverige av klimatförändringarnas effekter i omvärlden är osäkerheten mycket stor. Det är inte möjligt att bedöma sannolikheten för att social oro, krig och folkvandringar uppkommer och påverkar Sverige direkt eller indirekt. Osäkerheten i sig talar dock för en fortsatt stark offentligfinansiell ställning.

4.6 Slutsatser

Den offentliga sektorn har flera viktiga roller i klimatomställningen där de flesta inte handlar om finansiering; i stället behöver staten upprätta klimatmål, bestämma regelverk, prioritera bland åtgärder, tillse tillståndsprövningar och ta initiativ till offentlig-privat samordning. Därutöver kan stat, kommuner och regioner behöva agera med stöd för att påskynda omställningen samt genomföra investeringar där marknaden inte genererar önskvärda lösningar.

Klimatpolitiska rådet och det Nationella expertrådet för klimatanpassning har, bland andra, förordat att översynen av det finanspolitiska ramverket ska tidigareläggas för att hänsyn till klimatrelaterade kostnader ska beaktas. Det kräver ett ställningstagande i närtid och vår analys utgår därför från de mål riksdagen lagt fast om en omställning till 2045. Med utgångspunkt från bedömningar som presenterats i offentliga utredningar samt från myndigheter och andra aktörer har vi försökt grovt uppskatta behovet av offentligt finansierade klimatpolitiska åtgärder. Vi har helt enkelt summerat de olika bedömningar som gjorts, inte värderat dem vare sig utifrån mer tekniska eller samhällsekonomiska utgångspunkter. Vår sammanställning visar dels att klimatomställningen förefaller komma att kräva mycket stora – framför allt privat finansierade – klimatrelaterade åtgärder, dels att det finns ett antal centrala kunskapsluckor när det gäller i vilken utsträckning offentlig finansiering behövs.

Klimatomställningen förefaller framför allt komma att kräva mycket stora investeringar i elnät och elproduktion. Det sköts dock främst av kommersiella aktörer och statens inblandning är begränsad

till Svenska Kraftnät (stamnät) och Vattenfall (elproduktion). Då investeringarna i stor utsträckning lånefinansieras slås kostnaderna ut på många decennier och därmed generationer; trots detta bedöms elkostnaderna för elkunderna öka betydligt de kommande 20 åren. Även om det offentligfinansiella åtagandet är begränsat inom detta område kan förstås staten välja att kompensera elkunderna genom att sänka energiskatten på el, sänka mervärdesskatten på el eller, som skedde i vintras, genom direkta nedsättningar av elkundernas elräkningar. Att bedöma omfattningen av detta är svårt, men mycket talar för att staten kommer att ta på sig en del av kostnaderna som är förknippade med den planerade fördubblingen av elproduktionen i Sverige, inklusive högre elpriser.

När det gäller att minska koldioxidutsläppen – *bekämpningsåtgärder* – är efterfrågan på större offentliga stöd relativt begränsad. I stället efterfrågas en fungerande infrastruktur, effektivare tillståndsprocesser och långsiktiga politiska överenskommelser. Baserat på nivån på nuvarande stöd, de utökningar som beslutats samt ytterligare stöd som föreslagits eller ska utredas landar vi i en uppskattning på mellan 20 och 40 mdkr per år i offentliga medel det kommande decenniet.

När det gäller *anpassningsåtgärder* finns en god kunskap om vilka områden i samhället som behöver anpassas till klimatförändringarna. Däremot saknas kunskap om vilka kostnader det innebär. Det finns heller ingen prioritering av den stora mängd åtgärder som nyligen lades fram av det Nationella expertrådet för klimatanpassning. Den senaste utredningen om anpassningskostnader är från 2017 och den landade i kostnader på mindre än 5 mdkr per år kommande decennier och det var då oklart hur stor del som behöver offentlig finansiering. Rådet instämmer i Expertrådets förslag att snarast tillsätta utredning för att åter analysera denna fråga.

Slutligen när det gäller *avhjälpningsåtgärder* är kunskapsläget jämförelsevis gott för kostnader kopplade till klimatrelaterade händelser i Sverige. Det finns tillfällen då offentliga medel kan behövas men det tillhör undantagen då egendom till övervägande del ägs (och kan försäkras) av den privata sektorn. Baserat på en utredning från 2007 kan offentliga kostnader i genomsnitt uppgå till ca 2 mdkr per år. Den stora osäkerheten inom detta område gäller indirekta effekter av klimatförändringar i omvärlden. Det finns risker för konflikter och migrationsströmmar i klimatförändringarnas spår men det ligger

sannolikt en bra bit in i framtiden. Samtidigt understryker det behovet av beredskap framgent, bl.a. via en stark offentligfinansiell ställning.

En summering av dessa, om än mycket osäkra, belopp inom de tre områdena ger ett intervall mellan ca 25–45 mdkr per år i offentligt finansierade åtgärder det kommande decenniet. Det är utöver de eventuella klimatrelaterade investeringar som ingår nuvarande tolvåriga infrastrukturplan på ca 60 mdkr per år i dagens penningvärde. Sammantaget är detta förstås betydande belopp, men ändå lägre än debatten ofta ger intryck av. Det finns också skäl som talar för att beloppen kan bli lägre; samtliga åtgärder kommer knappast att realiseras. Samtidigt saknas, som framgått, kunskap inom vissa områden där utredningar kan komma att visa på ett större behov av offentliga åtgärder. Dessutom kan, som nämnts, takten i klimatomställningen behöva öka ytterligare vilket kan komma att kräva mer offentliga medel. Osäkerheten är alltså stor.

Givet en bedömning av behovet av ökade offentliga utgifter inom detta område är frågan hur de ska finansieras; via högre skatter, lägre utgifter på andra områden eller lån. Denna fråga diskuterar vi i nästa kapitel.

5. Bör ramverket ses över?

5.1 Bakgrund

Den nuvarande nivån på överskottsmålet, 1/3 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel, började gälla 2019. Dessförinnan var nivån 1 procent av BNP vilket var den nivå som i princip gällt sedan målet infördes år 2000. Målet var ursprungligen 2 procent av BNP men sänktes 2007 till 1 procent. Det var dock inte resultatet av en ny bedömning av en lämplig målnivå, utan följde av en teknisk förändring där premiepensionssystemet överfördes från offentlig till privat sektor i nationalräkenskaperna. Målnivån var således materiellt sett oförändrad.

Våren 2015 aviserade regeringen att man hade planer på att föreslå riksdagen att sänka överskottsmålet till ett balansmål och gav Konjunkturinstitutet (KI) i uppdrag att utreda effekterna av en sådan förändring. KI redovisade sina resultat i augusti 2015 och gjorde då bedömningen att finanspolitiken kunde betraktas som hållbar både vid ett överskottsmål och ett balansmål, under förutsättning att målet är trovärdigt och nås.[269] Det finns inget skäl att tro att bedömningen skulle utfalla på ett annat vis idag. Samtidigt är osäkerheten i hållbarhetsberäkningar på lång sikt betydande.[270]

En sänkning av överskottsmålet mötte dock politiskt motstånd och i juni 2015 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att se över överskottsmålet. Kommittén, där alla riksdagspartier var representerade, lämnade sitt betänkande i oktober 2016 och endast SD reserverade sig. Förslagen till ändringar av ramverket lämnades alltså i brett politiskt samförstånd. Kommitténs viktigaste förslag var att sänka överskottsmålet från 1 till 1/3 procent av BNP, att införa ett skuldankare på 35 procent av BNP och att införa en rutin för att kunna ompröva ramverket under ordande former vart åttonde år. På så sätt skulle målnivåerna kunna anpassas till ändrade omständigheter utan att äventyra den politiska enigheten. Förslaget att ändra ramverket lämnades i BP18 och riksdagen antog det i november 2017.

Intervallet på åtta år var en avvägning mellan olika faktorer. För att målet ska vara stabilt och förutsägbart bör det inte ändras för ofta. Ett

[269] Konjunkturinstitutet (2015).
[270] Se appendix till kapitel 3.

mål som ständigt revideras förlorar styrka och trovärdighet och blir också svårt att följa upp. Ett mål som å andra sidan aldrig revideras när de ekonomiska förutsättningarna förändras, riskerar att med tiden förlora sin relevans och legitimitet. Kommittén framhöll också vikten av en bred politisk förankring och förordade därför att förändringarna borde samordnas med mandatperioderna. Sammantaget landade kommittén i att en översyn vart åttonde år var en lämplig avvägning.

Kommittén listade exempel på frågeställningar som borde beaktas vid en översyn av överskottsmålet.[271]

a) Har demografi, sparande, skulder och tillgångar utvecklats som förväntat sedan gällande överskottsmål beslutades?
b) Har gällande överskottsmål inneburit att goda marginaler till referensvärdena i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt upprätthållits?
c) Är gällande nivå på överskottsmålet ändamålsenlig under den kommande perioden utifrån bakomliggande motiv, nya bedömningar av demografi, sparande samt skulder och tillgångar?
d) Är överskottsmålet och skuldankaret fortfarande sinsemellan konsistenta utifrån antaganden om ränta och tillväxt m.m.?
e) Har uppföljningen av överskottsmålet fungerat väl eller behövs förändringar inför nästa period?

Överskottsmålskommitténs bedömningar återkom sedan i kompakt form i regeringens ramverksskrivelse.[272] Där skriver regeringen:

> *Ett överskottsmål för de offentliga finanserna ska vara stabilt över längre tidsperioder. Målet ska dock kunna omprövas till följd av exempelvis ändrade bedömningar av demografin eller skuldutvecklingen. Detta gäller även nivån på skuldankaret.*
>
> *För att undvika att revideringar av målnivån sker på ett sätt som minskar målets trovärdighet är det viktigt att dessa genomförs på ett förutsägbart sätt. Dessutom ska ett brett politiskt stöd för eventuella förändringar eftersträvas. Förutsättningarna för en ordnad översyn av målets nivå förbättras om översynerna sker med hänsyn till mandatperioderna. Ett beslutat överskottsmål gäller därför tills vidare, men ses över vart åttonde år. En sådan översyn bör göras mot slutet av varannan mandatperiod så att*

[271] SOU 2016:67, s. 275.
[272] Skr. 2017/18:207, s. 16.

ett eventuellt reviderat mål ska kunna träda i kraft första året efter ett ordinarie val.

5.2 Diskussionen om att ändra ramverket

På senare tid har frågan om att ändra det finanspolitiska ramverket i förtid återkommande tagits upp i den allmänna debatten.[273] Argumenten för att göra förändringar av ramverket bottnar i flera olika frågeställningar och ändringarna är tänka att lösa ett antal problem som är olika till sin karaktär. Vilka är egentligen de argument som framförs, hur hänger de samman och i vilken utsträckning hanteras de bäst genom att just det finanspolitiska ramverket ändras? Är det i sådana fall bråttom och finns de beslutsunderlag som behövs? Vi väljer här att redovisa de vanligaste argumenten som framförs för att förändra ramverket, även om dessa inte är strikt skilda eller oberoende av varandra.

En argumentationslinje berör *stabiliseringspolitiken*. Diskussionen om det finanspolitiska ramverket tar här sin utgångspunkt i att Riksbanken, som i normala fall har huvudansvaret för stabiliseringspolitiken, har begränsat handlingsutrymme. Reporäntan har under lång tid varit omkring noll och möjligheterna att stimulera ekonomin genom ytterligare räntesänkningar är starkt begränsade. Att expandera de omfattande kvantitativa åtgärderna, dvs. olika former av tillgångsköp på de finansiella marknaderna, riskerar att bidra till finansiella obalanser och ytterligare köp av statsobligationer begränsas i praktiken av att Riksbankens redan innehar en stor andel av den utestående stocken. Att köpa mer privata obligationer och certifikat är förenat med finansiella risker och påverkar dessutom storleken på relativa riskpremier mellan olika utgivare vilket är problematiskt. Det kan därtill vara så att det, även om hela den möjliga penningpolitiska arsenalen av åtgärder används, inte är möjligt att stimulera efterfrågan tillräckligt. Finanspolitiken borde därför enligt förespråkarna användas mer aktivt i stabiliseringspolitiken, men överskottsmålet, utgiftstaket och skuldankaret beskär finanspolitikens möjligheter. I en situation när den offentliga skuldsättningen är låg, både historiskt och inter-

[273] Se t.ex. Klimatpolitiska rådets årsrapport 2021, Lars Calmfors SvD 14/11 2021, Klas Eklund DN 13/1 2022, Per Jansson anförande Riksbanken 8/12 2021, Lars Jonung och Fredrik NG Andersson DN 13/11 2021, Magdalena Andersson och Åsa Lindhagen SvD 8/11 2021, Åsa-Pia Järliden m.fl. Dagens arena 4/11 2021.

nationellt sett, och räntorna är låga vore det därför enligt denna argumentationslinje både möjligt och rimligt att tillåta en mer expansiv finanspolitik, ett lägre saldomål och ett högre skuldankare.

Andra argument handlar om strukturella frågor. Det har återkommande sedan ramverket etablerades och särskilt under senare år hävdats att det finanspolitiska ramverket har lett till att nivån på *offentliga investeringar* varaktigt har varit för låg och att investeringar i t.ex. infrastruktur därför är eftersatta. I den politiska beslutsprocessen har åtgärder som gagnar den nu aktiva befolkningen prioriterats har det hävdats. För att komma till rätta med detta uppdämda investeringsbehov skulle det behövas någon form av förändring av det finanspolitiska ramverket; lägre överskottsmål, höjt skuldankare, budgetmässiga undantag för vissa typer av utgifter eller uppdelning mellan drifts- och kapitalutgifter är några av de förslag som brukar dyka upp.

Ett tredje argument för att lätta på de finanspolitiska reglerna är att de låga räntorna gör fler investeringar lönsamma. När räntan är lägre än tillväxten är det också möjligt att öka den offentliga skuldsättningen samtidigt som skuldernas andel av ekonomin minskar. Detta gör det förmånligt att låna. Den låga offentliga skuldkvoten i utgångsläget ger dessutom utrymme för att tillåta en viss ökning av skuldkvoten utan att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet hotas.

En fjärde argumentationslinje i debatten är att den *offentliga verksamheten* är i stort behov av förstärkningar på flera områden; äldreomsorgen, vården, skolan, rättsväsendet, polisen, m.fl. har alla behov av varaktigt ökade resurser. Att möta alla dessa behov är enligt detta synsätt viktigare än att upprätthålla dagens nivåer på överskottsmål och offentlig skuld. De offentliga finanserna är starka och deras långsiktiga hållbarhet hotas inte av ett något lägre finansiellt sparande eller en högre skuld.

Kriget i Ukraina har också snabbt flyttat upp behovet av att förstärka *försvaret* på dagordningen och det finns ett brett stöd i riksdagen för att höja försvarsanslagen till 2 procent av BNP. Enligt Försvarsmakten kan det ske till 2028 vilket skulle innebära att anslagen i grova drag fördubblas som andel av BNP mellan 2019 och 2028.

Till detta kommer *klimatfrågan*. Den skiljer sig en del från andra offentliga insatser på så vis att det är lätt att se att insatser som är av avgörande betydelse för levnadsvillkoren för framtida generationer inte nödvändigtvis vidtas i tillräcklig utsträckning när de ställs mot behoven hos nu levande generationer. Behovet av att vidta åtgärder

har också blivit tydligare samtidigt som möjligheterna att göra det blivit bättre både därför att ny billigare teknik har utvecklats och för att det finns en bredare insikt om problemens allvar. I den meningen har förutsättningarna förändrats sedan nuvarande ramverk lades fast 2019. Omställningen till ett koldioxidneutralt samhälle är en väldig utmaning som enligt vissa bedömare kommer att kräva mycket stora offentliga investeringar och andra offentliga insatser och tiden att genomföra dessa är begränsad. Det finanspolitiska ramverket bör därför enligt detta synsätt förändras så att det inte står i vägen för de åtgärder som krävs för att klimatomställningen ska kunna genomföras.

Parallellt med den svenska diskussionen om det finanspolitiska ramverket pågår en intensiv debatt inom EU om liknande frågor. Sedan mars 2020 är ett s.k. generellt undantag aktiverat vilket i praktiken innebär att de finanspolitiska reglerna satts på paus. Undantaget gäller till utgången av 2022 och vad som ska hända därefter är föremål för en diskussion inom ramen för EU:s s.k. Economic Governance Review,[274] där fokus är riktat mot att få ner de mycket höga skuldnivåerna men samtidigt möjliggöra investeringar för klimat, miljö och digitalisering. I åtstramningarna efter finanskrisen 2008–2009 drabbades investeringar i högre grad än de löpande utgifterna och det finns förslag i debatten som går ut på att helt eller delvis undanta investeringar från regelverket.[275] Det är således en öppen fråga hur EU:s finanspolitiska regelverk kan komma att se ut när det åter aktiveras 2023.[276]

5.3 Stabiliseringspolitiken

Frågor om stabiliseringspolitikens utformning i en värld med låga räntor, liksom rollfördelningen mellan finans- och penningpolitik diskuterades utförligt i förra årets rapport.[277] Rådet bedömde att det globala ränteläget sannolikt kommer att fortsätta vara lågt i ett historiskt perspektiv även om en ökning är att vänta. Detta framstår fortfarande som det troligaste även om ränteläget de närmaste åren kan förväntas bli högre än rådet då räknade med. Riksbankens möjligheter att sänka styrräntan tillräckligt för att stabilisera ekonomin i en

[274] Se t.ex. COM (2021) 662 final.
[275] European Fiscal Board (2019, 2020, 2021), Feas m.fl. (2021) och Martin m.fl. (2021).
[276] Se även kapitel 2, avsnitt 2.5.
[277] Finanspolitiska rådet (2021), kapitel 4.

lågkonjunktur kommer därmed sannolikt att vara begränsade under det kommande decenniet och räntekostnaderna för den offentliga skuldsättningen vara fortsatt låga. Rådet bedömde vidare att det fortsatt jämförelsevis låga ränteläget i kombination med att omfattande kvantitativa penningpolitiska åtgärder genomförs kan medföra risker för det finansiella systemet. Sammantaget talade detta för att det kan komma att vara nödvändigt att använda finanspolitiken mer aktivt för att stabilisera konjunkturen framöver. En mer aktiv finanspolitik skulle innebära större variationer i både det offentliga sparandet och i skuldsättningen. Rådet bedömde att riskerna med detta var begränsade givet den låga offentliga skuldsättningen och det låga ränteläget. Rådets bedömning i 2021 års rapport var samtidigt att de problem som brukar lyftas fram med finanspolitik t.ex. för att åtgärderna kommer vid fel tidpunkt och att tillfälliga åtgärder riskerar att bli permanenta, i huvudsak finns kvar och att penningpolitiken även fortsättningsvis bör ha det huvudsakliga stabiliseringspolitiska ansvaret.

Expansiv finanspolitik bör alltså vid behov användas för att stimulera efterfrågan och bidra till att sänka arbetslösheten i lågkonjunkturer. Det finanspolitiska ramverket innehåller heller inga hinder mot att låta det offentliga sparandet variera över konjunkturen. Att överskottsmålet avser ett genomsnitt över en konjunkturcykel beror just på att ramverket ska tillåta en konjunkturstabiliserande politik. Men när det råder fullt resursutnyttjande ska det offentliga sparandet i princip vara på målnivån.

Utöver finanspolitikens stabiliseringspolitiska roll på kort sikt har det också diskuterats om de finanspolitiska ramverken, både i Sverige och inom EU, mer varaktigt bidragit till en för låg efterfrågan i ekonomin det senaste decenniet. Om penningpolitiken varaktigt begränsas av att inte kunna välja en räntenivå som är förenlig med fullt resursutnyttjande samtidigt som finanspolitiken är för stram finns en risk att ekonomin inte når sin fulla potentiell under lång tid. Det har funnits en diskussion inom EMU, om att finanspolitiken i länder med stora skulder begränsats av det existerande ramverket samtidigt som de länder som man menar har haft statsfinansiella marginaler, främst Tyskland, inte fullt ut kompenserat för detta. I sin strävan att åtminstone närma sig Stabilitets- och tillväxtpaktens gränser för underskott och skuldnivåer har flera länder också hållit tillbaka offentliga investeringar. Båda faktorerna, ett lågt resursutnyttjande och låga offentliga investeringar är orsaker till att man nu på EU-nivå diskuterar

olika sätt att undanta vissa investeringar från regelverket. Bilden i Sverige är annorlunda. Resursutnyttjandet har varit högre och de offentliga investeringarna har i stället ökat som andel av BNP sedan finanskrisen.[278]

5.4 Låga räntor och skuldsättning

Det låga ränteläget används också som argument för en högre skuldsättning. Det bör först noteras att statsobligationsräntorna i slutet av april i år var högre än de som förelåg när nuvarande ramverk beslutades i BP18, dvs. november 2017. Den tioåriga statsobligationsräntan uppgick då till 0,8 procent medan den uppgick till 1,5 procent den 27 april i år. Det kan också noteras att KI hösten 2017 bedömde att den tioåriga statsobligationsräntan skulle öka till 3,6 procent på tio års sikt. Motsvarande bedömning i mars i år var 2,9 procent men denna prognos kan komma att behöva justeras upp med anledning av den senaste tidens kraftiga inflationsuppgång och centralbankernas omläggning av penningpolitiken. Sammantaget avviker alltså inte nuvarande eller förväntade nivåer på statens upplåningskostnader på något avgörande sätt från vad som förelåg när nuvarande ramverk beslutades.

Ränteläget är dock fortfarande lågt i ett historiskt perspektiv. Det skulle kunna motivera högre offentliga investeringar; det gäller att passa på att investera när det är billigt att låna är tanken. Som vi konstaterar i nästa avsnitt finns det dock inget som direkt tyder på att de offentliga investeringarna är eller har varit särskilt låga i Sverige, än mindre att just det finanspolitiska ramverket skulle ha varit begränsande. Men frågan om vad som vore en optimal nivå på de offentliga investeringarna är svår att bedöma och rent principiellt talar lägre räntor förstås för högre investeringar.

Låga räntor har också lyfts fram som ett argument att mer varaktigt, säg det kommande decenniet, lyfta bort en del av bördan från penningpolitiken att upprätthålla fullt resursutnyttjande. Ett lägre, kanske negativt, saldomål och ökad skuldsättning skulle enligt denna argumentation kunna användas för att öka den offentliga sektorns bidrag till aggregerad efterfrågan, vilket skulle kunna mötas med en lite högre styrränta som minskar andra delar av den aggregerade efterfrågan. En

[278] Se fördjupning 4.1.

sådan förändring i den stabiliseringspolitiska ”policymixen” skulle enligt detta synsätt kunna vara önskvärd i ett läge när de finansiella obalanserna förefaller förstärkas. Frågan är dock i vilken utsträckning detta argument påverkas av att räntorna nu förefaller vara på väg upp i ganska snabb takt.

Sammantaget finns en del argument för att ett lågt ränteläge kan motivera en annan utformning av ramverket även om de försvagats på senare tid. Argumenten för en ökad upplåning måste också ställas emot värdet av att behålla nuvarande förhållandevis låga offentliga skuldkvot. Rådet diskuterade denna frågeställning i fjolårets rapport. Vi noterade då att Sverige till skillnad från många andra länder har en positiv finansiell nettoförmögenhet. En låg ränta, särskilt om det avspeglar sig i en låg avkastning på finansiella tillgångar, är då inte nödvändigtvis fördelaktigt för Sveriges nettoförmögenhet.[279] Vi diskuterade också frågor rörande den finansiella stabiliteten. En hög och stigande privat skuldsättning medför risker särskilt för små och starkt omvärldsberoende länder som Sverige. Sveriges privata skuldsättning är som framgick av kapitel 1 dessutom högre än i jämförbara länder. Också den mycket höga offentliga skuldsättningen i bl.a. Europa och USA medför ökade finansiella risker och minskad möjlighet för andra stater att möta framtida kriser. Även detta talade för att Sverige bör fortsätta ha en stark offentligfinansiell ställning.

Rådet menade också att handelskonflikter och geopolitiska risker talade för att Sverige bör ha fortsatt stora offentligfinansiella säkerhetsmarginaler. Frågan om geopolitiska risker har fått högsta aktualitet efter den ryska invasionen av Ukraina. Det försämrade geopolitiska läget innebär tydliga nedåtrisker för de offentliga finanserna. Starka offentliga finanser är en viktig del i den svenska krisberedskapen. Sammantaget ser rådet mot denna bakgrund inte att ett lägre ränteläge nu motiverar en förtida översyn av det finanspolitiska ramverket.

5.5 För små offentliga investeringar?

Inom EU har alltså en diskussion förts kring att det finanspolitiska ramverket har lett till att nivån på offentliga investeringar varaktigt har varit för låg. Liknande tankegångar har även framförts om att det i Sverige finns ett uppdämt investeringsbehov. För att komma till rätta

[279] Finanspolitiska rådet (2021), appendix 5.

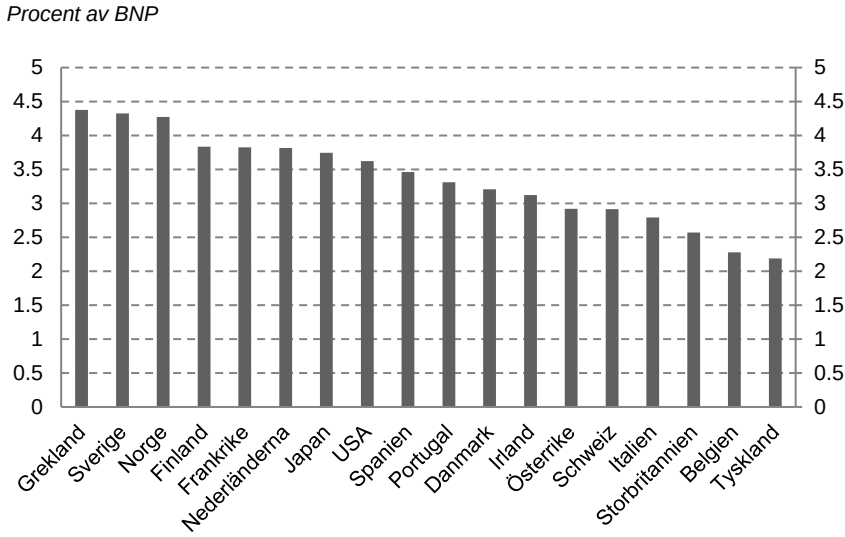
med problemet skulle det krävas någon form av förändring av det finanspolitiska ramverket; lägre överskottsmål, höjt skuldankare, budgetmässiga undantag för vissa typer av utgifter eller uppdelning mellan drifts- och kapitalutgifter är som vi tidigare noterade några av de förslag som brukar dyka upp. Vilket stöd finns det för att de offentliga investeringarna är systematiskt eftersatta och att detta är en följd av de finanspolitiska reglerna?

Inom EMU finns det som sagts skäl att tro att ramverket varit en orsak till att de offentliga investeringarna minskade som andel av BNP decenniet efter finanskrisen. I Sverige är det svårare att identifiera en tydlig koppling mellan nivån på offentliga investeringar och utformningen av det finanspolitiska ramverket. Det kan dock vara värt att studera de offentliga investeringarnas nivå och utveckling. Rådet skrev om infrastrukturinvesteringar i 2015 års rapport och gjorde bedömningen att det inte utifrån tillgänglig statistik gick att dra slutsatsen att investeringar i vägar eller järnvägar var eftersatta i termer av investeringsvolym, och att investeringarna i transportinfrastruktur vare sig var höga eller låga i förhållande till andra europeiska länder.[280] VP18 innehöll en fördjupning om offentliga investeringar[281] och regeringen konstaterade att de sedan mitten av 1990-talet har legat kring 4 procent av BNP. Offentliga investeringar i byggnader och anläggningar har varierat mellan 1,4 och 2,5 procent av BNP sedan 1980, de har ökat sedan 2000 och uppgick 2017 till 2,3 procent av BNP, vilket ligger nära toppnivåerna under början av 1980-talet och mitten av 1990-talet. I jämförelse med övriga OECD-länder var de offentliga investeringarna i Sverige relativt höga åren 2000–2019 (diagram 5.1).

[280] Finanspolitiska rådet (2015), kapitel 5. Rådet framhöll dock att det fanns tydliga brister i beslutsprocessen som medförde att den samhällsekonomiska lönsamheten inte fick tillräckligt genomslag i investeringsbesluten.
[281] Prop. 2017/18:100, bilaga 4.

Diagram 5.1 Offentliga investeringar

Genomsnitt 2000–2019



Källa: OECD via Macrobond: General government gross capital formation.

Investeringarna i transportinfrastruktur låg något under OECD-genomsnittet men i linje med de övriga nordiska länderna. I den senaste infrastrukturpropositionen[282] föreslog regeringen stora satsningar på investeringar i transportinfrastruktur. Den sammantagna ramen för anslagsfinansierade investeringar för att vidmakthålla och utveckla vägar och järnvägar uppgick till 799 mdkr för tolvårsperioden 2022–2033 vilket innebar en ökning i fasta priser med drygt 10 mdkr per år i förhållande till den tidigare planperioden, 2018–2029.[283] Detta beskrevs av regeringen som en historiskt stor satsning som bl.a. inkluderade satsningar på nya stambanor. Dessa investeringar beräknas ske inom ramen för det finanspolitiska ramverket.

Det är svårt att avgöra vad som är en lämplig nivå på offentliga investeringar och kapitalstock, och det är ett vanligt förekommande argument att Sveriges investeringar i infrastruktur är eftersatta. Samtidigt har detta begränsat stöd och än mindre är det belagt att eventuella systematiska underinvesteringar skulle vara orsakade av det finanspolitiska ramverket.

[282] Prop. 2020/21:151.
[283] Se kapitel 4, fördjupning 4.1.

5.6 Behov av andra offentliga insatser

Det kanske vanligaste argumentet för att ändra det finanspolitiska ramverket är önskemål om offentliga insatser inom många områden; behoven sägs ha ökat eller rent av vara unikt höga. Detta är inte begränsat till investeringar i ordets traditionella betydelse utan gäller offentliga insatser i vid bemärkelse, såsom vården, skolan, polisen, rättsväsendet och pensionerna. Till detta kommer nu också ökade behov av försvarsutgifter och av offentliga investeringar och andra insatser i klimatomställningen för att nå målet om ett koldioxidneutralt samhälle år 2045.

Det finns emellertid alltid en efterfrågan på förbättringar och resurstillskott inom olika offentliga verksamheter. Diskussionen i kapitel 2 och 3 åskådliggör detta och understryker vikten av prioriteringar. I jämförelse med vad som föreslagits i ökade transfereringar och andra stöd till hushållen framstår varken de föreslagna satsningarna på försvaret eller de satsningar som planeras inom klimatområdet för de närmaste åren som iögonfallande stora. Att önskemålen om offentliga insatser överstiger de tillgängliga resurserna är ett av de grundläggande skälen till att ha ett finanspolitiskt ramverk. Ramverkets målsättningar om långsiktig hållbarhet och rättvis fördelning mellan generationer sätter gränser för mer kortsiktiga önskemål, bildar en motvikt mot krav på offentliga insatser och tvingar fram politiska prioriteringar. Önskemål om offentliga insatser är därför inte i sig självt ett tillräckligt skäl att ändra det finanspolitiska ramverket. En sådan förändring innebär egentligen bara att kostnaderna skjuts över på kommande generationer. Som framgick inledningsvis var nya politiska prioriteringar inte ett av de motiv som den parlamentariska kommittén pekade på som skäl för att justera det finanspolitiska ramverket, än mindre att göra det i förtid.[284] Att det finns önskemål om ökade resurser till offentliga verksamheter är heller inte något nytt sedan nuvarande överskottsmål beslutades och är därför inget skäl till att överskottsmål eller skuldankare skulle behöva omprövas oftare än enligt den överenskomna åttaårscykeln.

Det utesluter dock inte att ramverket skulle kunna ändras tidigare av ny information och förändrade omständigheter. Ett område som på mycket kort tid seglat upp som högprioriterat till följd av kriget i Ukraina är försvaret. I och med tillskottet i VP22 uppgår försvars-

[284] Se avsnitt 5.1.

utgifterna i år till ca 1,4 procent av BNP. Det finns nu politiskt stöd för att höja försvarsutgifterna till 2 procent av BNP och Försvarsmakten har meddelat att det är rimligt att det uppnås 2028. Det innebär en nivåhöjning på ca 30 mdkr över sex år.[285]

Klimatfrågan är visserligen inte ny men den har under senare år blivit mer uppmärksammad och överhängande. Såväl kraven på som möjligheterna att vidta åtgärder är idag större än de var hösten 2017, när nivåerna på överskottsmålet och skuldankaret lades fast.[286] Överskottsmålskommittén diskuterade varken behovet av offentligt finansierade klimatpolitiska åtgärder eller klimatomställningens eventuella effekter på de offentliga finansernas hållbarhet på längre sikt.

Det finns alltid en risk att kortsiktighet får oproportionerligt stor vikt i politiskt beslutsfattande och i klimatpolitiken, som handlar om mycket långa tidsperspektiv och flera generationer, är den risken uppenbar. Behovet av offentligt finansierade klimatpolitiska åtgärder kan därför vara ett skäl för att överväga att ramverket ändras i förtid. Baserat på befintliga bedömningar i offentliga utredningar, av myndigheter och andra aktörer finner vi i kapitel 4 att offentlig finansiering på mellan 25 och 45 mdkr per år kommande decennium kan vara motiverad. Osäkerheten är dock stor. Mest iögonfallande är dock att det saknas centrala uppskattningar av de offentliga finansiella åtaganden som kan behövas, särskilt när det gäller att anpassa samhället till de klimatförändringar som väntas.

5.7 Slutsatser

Det finanspolitiska ramverket är inte fastlagt en gång för alla. Nuvarande överenskommelse som började gälla 2019 innehåller en mekanism för att se över ramverket vart åttonde år vilket ger möjlighet att kunna ompröva överskottsmål och skuldankare i ljuset av förändrade ekonomiska eller andra förhållanden. Det viktiga är att det i så fall sker med goda argument och att det finns en bred uppbackning för det i riksdagen. Ett mål som ändras ofta eller justeras för att viljan

---

[285] Kriget i Ukraina kan också leda till att många flyktingar kommer till Sverige. KI räknar i sin senaste prognos (mars 2022) med att det kommer knappt 200 000 flyktingar från Ukraina under 2022 och att cirka hälften av dessa blir kvar i Sverige på lång sikt. Migrationsverket räknar i sin prognos från den 18 mars 2022 med att det kan behövas tillskott på ca 10 mdkr för att hantera kostnader för i första hand boende och ersättningar.

[286] Klimatlagen tillkom 2017, Klimatpolitiska rådet lämnade sin första rapport 2018 och Nationella expertrådet för klimatanpassning lämnade sin första rapport i februari i år.

eller förmågan att följa reglerna är otillräcklig kommer inte att uppfattas som trovärdigt och kommer inte att kunna fylla sin funktion. Men ett mål som aldrig ändras, ens när övervägande ekonomiska skäl talar för det, kommer att tappa sin legitimitet och därmed på lång sikt inte respekteras eller upprätthållas. Det finns således risker för trovärdigheten såväl med att ändra reglerna för ofta som att avstå från att ändra reglerna trots att det vore välmotiverat. Systemet med regelbundna översyner av ramverket varannan mandatperiod som introducerades 2019 syftar till att hitta en rimlig balans.

Den kritiska frågan nu är inte om ramverket på sikt skulle kunna förändras. Det är naturligtvis möjligt om argumenten för detta är goda och en bred politisk enighet kan uppnås. En översyn är också planerad att vara klar 2027. Frågan nu är i stället i första hand om situationen har förändrats på ett sådant sätt sedan nuvarande ramverk fastställdes i BP18 att det motiverar att ändra ramverket tidigare än i samband med den ordinarie översynen. Rådets principiella syn är att tröskeln för att ändra ramverket i förtid ska vara högre än om ändringen sker inom den bestämda ordningen. Det är också av betydelse om de argument som framförs för en ändring i förtid var kända redan när nuvarande ramverk togs fram och beslutades.

Det är viktigt att skilja mellan om den ändrade situationen implicerar permanent eller temporärt högre utgifter. En *permanent* högre ambitionsnivå inom exempelvis välfärd, polis eller försvar bör inte finansieras med ökade skulder som belastar kommande generationer. Sådana ambitionsnivåhöjningar bör i stället finansieras med högre skatter eller minskade utgifter på andra områden.[287] När det gäller *temporära* utgiftshöjningar är det principiellt annorlunda. Tillfälligt ökade utgifter, t.ex. för att under ett decennium bidra till klimatomställningen, skulle kunna motivera ett lägre sparmål och skuldfinansiering och därmed en förändring av ramverket. Detta för att undvika tillfälliga, men stora, skattehöjningar eller kraftiga utgiftsminskningar på andra områden. En sådan förändring bör dock bara göras om situationen är brådskande, det finns åtaganden som är väl motiverade och om beloppen är betydande.

[287] Ett undantag från denna princip kan tänkas om ambitionshöjningen behöver ske mycket snabbt. Det kan vara mindre lämpligt att finansiera stora och snabba ökningar av utgifter med kraftiga skattehöjningar eller utgiftsminskningar även om ambitionshöjningen är varaktig. Politiken blir annars onödigt ryckig. En infasningsperiod med ökad skuldsättning kan då vara att föredra.

Det har länge funnits beräkningar som pekar mot att ett balansmål inte skulle hota de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Detta beaktades också när kommittén år 2016 föreslog att målet skulle sänkas från 1 till 1/3 procent av BNP och kan därför inte betraktas som ny information som skulle motivera att ramverket ändras i förtid. Den exakta målnivån var resultatet av en politisk kompromiss i kommittén.

Rollfördelningen för stabiliseringspolitiken motiverar enligt rådets uppfattning inte heller att ramverket ändras i förtid. Det finns inget i nuvarande ramverks konstruktion som förhindrar att finanspolitiken tar en mer aktiv stabiliseringspolitisk roll framöver om penningpolitiken är begränsad, vilket illustrerades under coronakrisen. Utgiftstaket höjdes visserligen så att det i praktiken sattes ur spel under krisen, men rådet bedömde att detta var godtagbart under förutsättning att taket återgår efter krisen. Vi bedömer att det finanspolitiska ramverket inte hindrar finanspolitiken att anta den stabiliseringspolitiska roll som kan krävas de kommande åren.

Bedömningar av framtida statsobligationsräntor är viktiga för finanspolitiken. Nuvarande räntenivåer skiljer sig dock inte på något avgörande sätt från de nivåer som förelåg när det nu rådande ramverket beslutades i BP18 hösten 2017. Även om ränteläget fortfarande är lägre än vad det har varit historiskt har det ökat tydligt på senare tid och statsobligationsräntorna kan komma att öka ytterligare framöver.

Vare sig ramverkets betydelse för stabiliseringspolitiken eller vad nuvarande statsobligationsräntor innebär för lämplig nivå på offentlig skuldsättning är alltså skäl som enligt rådets uppfattning motiverar att det finanspolitiska ramverket ses över i förtid. Båda frågeställningarna kan dock med fördel analyseras ytterligare i den förestående kommande reguljära översynen. Rådets slutsatser från förra årets rapport har fortsatt relevans; den privata skuldsättningen i Sverige är fortsatt mycket hög, den offentliga skuldsättningen i omvärlden är på en hög nivå, det geopolitiska läget är osäkert och har därutöver kraftigt försämrats sedan Rysslands invasion av Ukraina. Sammantaget innebär nuvarande osäkra situation att goda statsfinanser är av stort värde.

Inte heller finns det tydliga belägg för att överskottsmålet har orsakat strukturella problem i svensk ekonomi, bl.a. då investeringsnivån har varit på en normal nivå senaste decenniet. Det kommande decenniet bedöms dessutom infrastrukturinvesteringarna bli ca 10 mdkr högre per år jämfört med vad som planerades när den

parlamentariska kommittén landade i sitt förslag till nuvarande överskottsmål 2016.

Ambitionen att höja försvarsutgifterna till 2 procent av BNP fram till 2028 innebär i grova drag en fördubbling jämfört med perioden 2016–2019. Det är en permanent höjning som ska ske gradvis över flera år varför den, enligt de principer vi resonerade kring ovan, bör finansieras inom ramen för det finanspolitiska ramverket. Den nivåhöjning som krävs till 2028 är ca 30 mdkr, dvs. en ökning på ungefär 5 mdkr per år från dagens nivå. Jämfört med de andra satsningar som nu genomförts eller föreslagits t.ex. inom välfärdsområdet eller för att lindra konsekvenserna av prisutvecklingen på el eller drivmedel, är detta inte några stora belopp. Skulle det säkerhetspolitiska läget i Europa försämras allvarligt framöver och tvinga fram en snabbare och mer omfattande ökning av försvarsutgifterna kan en tillfällig avvikelse från överskottsmålet vara att föredra framför en förändring av ramverket.

De starkaste skälen för en omprövning av ramverket och en ändring av nivån på överskottsmålet härrör från klimatområdet. Även om många av de investeringar som behövs kan förutsättas ske med privata medel, kommer också offentliga åtgärder att vara nödvändiga för att klara klimatmålen och klimatanpassa samhället. Ytterligare offentliga medel utöver de ökade tillskott som nu planeras, kommer troligen att behövas exempelvis för att få ett elsystem av tillräcklig omfattning. Detta gäller sannolikt även om andra styrmedel, ofta väl så effektiva, som utsläppsrättigheter, avgifter och skatter på koldioxid och skarpare miljönormer införs eller förstärks.

Insatserna på klimatområdet kan också betraktas som investeringar som gagnar framtida generationer, även om man skulle kunna argumentera för att nuvarande generation som orsakat stora skador på klimatet inte borde skjuta över finansieringen på de kommande.

Vår sammanställning av kostnaderna på basis av tillgängligt utredningsmaterial tyder inte på att de är så stora som den aktuella debatten kan ge sken av, men osäkerheten är stor och det kan komma att krävas mer omfattande åtgärder. Klimatomställningen kan behöva skyndas på och behovet av offentlig finansiering kan bli större än vad som hittills förutsatts. Till bilden hör också att klimatomställningen inte alls beaktades när den parlamentariska kommittén tog fram nuvarande ramverket 2016.

Mot ovanstående bakgrund anser rådet att omfattningen av de offentliga finansiella åtaganden som kan komma att krävas under kommande år bör utredas. Utan denna kunskap går det inte att motivera en förändring av det finanspolitiska ramverket. En sådan utredning behöver ta ställning till de principiella frågor som restes i kapitel 4 rörande målen för klimatpolitiken, avvägningen mellan vad som ska finansieras privat och offentligt m.m. De olika åtgärdernas ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet behöver också bedömas utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Rådet ser alltså i dagsläget inte behov av att revidera det finanspolitiska ramverket, men ser goda skäl för en fördjupad analys av de klimatutmaningar som Sverige står inför och vilka åtgärder som detta kan motivera. I ljuset av en sådan analys är det inte uteslutet att ramverket kan behöva ses över innan nästa planerade översyn.

För att ett ramverk ska fungera krävs att det respekteras och efterlevs. En förutsättning för detta är att ramverket har en bred politisk förankring. Att ramverket har brett politiskt stöd, att det är trovärdigt och att det respekteras är sannolikt minst lika viktigt, kanske viktigare, än reglernas exakta utformning. Det ligger därför enligt rådets uppfattning ett betydande värde i att regelverket inte ändras för ofta och att eventuella ändringar görs under ordnade former och i politiskt samförstånd.

Referenser

Adams-Prassl, A., T. Boneva, M. Golin och C. Rauh (2020), Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys, Journal of Public Economics, 189.

Alstadsæter, A., B. Bratsberg, S. Markussen, O. Raaum och K. Røed (2022), The Social Gradient in Employment Loss during COVID-19, Frisch Rapport, 1/2022.

Blanchard, O. och J. Tirole (2021), Major future economic challenges. International Commission.

Calmfors, L. (2021), Det är kanske dags att ompröva det finanspolitiska ramverket, Dagens Nyheter, 21 oktober.

Campa, P., J. Roine och S. Strömberg (2021), Unemployment inequality in the pandemic: evidence from Sweden, CEPR Discussion Paper No DP16330.

Chetty, R., J. Friedman, N. Hendren och M. Stepner (2020), How did Covid-19 and stabilization policies affect spending and employment? A new real-time economic tracker based on private sector data, NBER Working Paper 27431.

Darvas, Z. och G. Wolff (2021), A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation, Policy Contribution, Bruegel.

De Grauwe, P. (2018), Who should pay for the cost of climate policies?, VOXeu, 19 december.

Ekholm, K. O. Nordström Skans, T. Persson och A. Åkerman (2022), Pandemins effekter på svensk ekonomi under 2020. Underlagsrapport till SOU 2022:10 – Sverige under pandemin, Stockholm.

Eliasson, M. (2021), Den ojämlika (?) arbetslöshetsbördan under den första vågen av covid-19-pandemin i Sverige, IFAU, rapport 2021:19.

Energiforsk och Profu (2021), Efterfrågan på fossilfri el: Analys av högnivåscenario, slutrapport.

Energiföretagen (2021), Färdplan el – för ett fossilfritt samhälle, Färdplan för fossilfri konkurrenskraft: elbranschen, Energiföretagen och Fossilfritt Sverige.

Energimyndigheten (2021a), Förslag till Sveriges nationella strategi för vätgas, elektrobränslen och ammoniak.

Energimyndigheten (2021b), Första, andra, tredje… Förslag på utformning av ett stödsystem för bio-CCS.

EU-kommissionen (2020), Climate change impacts and adaptation in Europe, JRC Peseta IV final report.

EU-kommissionen (2021a), Debt sustainability monitor.

EU-kommissionen (2021b). Forging a climate-resilient Europe - the new EU strategy on adaptation to climate.

European Fiscal Board (2019), Annual report, EU-kommissionen.

European Fiscal Board (2020), Annual report, EU-kommissionen.

European Fiscal Board (2021), Annual report, EU-kommissionen.

Feas, E., C. Martinez-Mongay, M. Otero-Inglesias, F. Steinberg och J. Tamames (2021), A proposal to reform EU's fiscal rules, Elcano Policy Paper.

Finansinspektionen (2021), Stabiliteten i det finansiella systemet, rapport 2.

Finansinspektionen (2022), Den svenska bolånemarknaden.

Finanspolitiska rådet (2013), Svensk finanspolitik 2013.

Finanspolitiska rådet (2015), Svensk finanspolitik 2015.

Finanspolitiska rådet (2021), Svensk finanspolitik 2021.

Finanspolitiska rådet (2022), Pensionerna och pensionärernas inkomster, Särskilda studier från Finanspolitiska rådet.

Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU1, Statens budget 2022 – Rambeslutet.

Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU44, Extra ändringsbudget för 2022 – Slopad karenstid för stöd vid korttidsarbete, förstärkt evenemangsstöd och andra åtgärder med anledning av corona-viruset samt kompensation till hushållen för höga elpriser.

Flodberg, C., I. Häkkinen Skans och P. Wasén (2022), Långtidsarbetslösheten i pandemins spår, Ekonomiska kommentarer, nr. 2, Sveriges riksbank.

Fossilfritt Sverige (2020), Färdplan för fossilfri konkurrenskraft. Sammanfattningar 2018–2020.

Fossilfritt Sverige (2021a), Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – uppföljning 2021.

Fossilfritt Sverige (2021b), Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – uppföljning 2021. Bilaga 1: Uppföljning av Fossilfritt Sveriges politiska förslag.

Fossilfritt Sverige (2022), Strategi för fossilfri konkurrenskraft: Finansieringsstrategi.

Furman, J. (2022), This inflation is demand driven and persistent, Project Syndicate, 20 april.

Gros, D. (2021), The Covid inflation scare Project Syndicate, 5 oktober.

Hassler, J. (2022), EU:s nya klimatpolitik är inte bla bla bla, Kvartal, 9 februari.

IMF (2021), Reaching zero emissions, G20, Staff note.

IMF (2022a) World Economic Outlook, april.

IMF (2022b,) Fiscal Monitor, april.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2019), The cost of doing nothing.

IPCC (2014), Social, economic, and ethical concepts and methods, i Climate change 2014: Mitigation of climate change. Working group III contribution to the fifth assessment report of the intergovernmental panel on climate change.

ISF (2021), Möjligheter till tidig pensionering. En analys av internationella erfarenheter, Inspektionen för socialförsäkringen, rapport 2021:7.

Jarvis, S. (2022), Is NIMBYism standing in the way of the clean energy transition? SNS Analys 84.

Johansson, P., L. Laun, M. Palme, och H. Olofsdotter Stensöta (2018), Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv, SNS Förlag.

Kjellström, E. och T. Mauritsen (2022), Klimatförändring, effekter och anpassning, Studier i finanspolitik, 2022/3.

Klimatpolitiska rådet (2021), årsrapport.

Klimatpolitiska rådet (2022), årsrapport.

Konjunkturinstitutet (2015), Konsekvenserna av att införa ett balansmål för finansiellt sparande i offentlig sektor, specialstudie nr. 45.

Konjunkturinstitutet (2020a), Hållbarhetsrapport 2020 för de offentliga finanserna, specialstudie 2020:5.

Konjunkturinstitutet (2020b), Upphandling med klimathänsyn, Miljö, ekonomi och politik, 2020:26.

Konjunkturinstitutet (2021a), Konjunkturläget september.

Konjunkturinstitutet (2021b), Hållbarhetsrapport 2021 för de offentliga finanserna, specialstudie 2021:3.

Konjunkturinstitutet (2021c), EU-kommissionens förslag till ändring av direktiv 2014/94/EU om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen, remissvar.

Konjunkturinstitutet (2022a), Konjunkturläget mars.

Konjunkturinstitutet (2022b), Hållbarhetsrapport 2022 för de offentliga finanserna, specialstudie 2022:2.

Konjunkturinstitutet (2022c), Offentligfinansiella scenarier med lägre arbetskraftsutbud, Studier i finanspolitik, 2022/2.

Konjunkturrådet (2020), Svensk politik för globalt klimat, SNS Förlag.

LEKS (2022), Var finns pengarna för energi- och klimatinsatser 2022, Länsstyrelsens Energi- och Klimatsamordning, februari.

Martin, P., J. Pisani-Ferry och X. Ragot (2021), Reforming the European fiscal framework, Les notes du conseil d'analyse économique No 63, Conseil d'Analyse Économique.

Material Economics (2021), Klimatagenda för Sverige. En plan som kombinerar netto-noll utsläpp med industriellt värdeskapande, Klimatagendan.

Mousteri, V., M. Daly och L. Delaney (2018), The scarring effect of unemployment on psychological well-being across Europe, Social Science Research, 72.

Nationella Expertrådet för klimatanpassning (2022), Första rapporten.

Nepp (2019), Färdplan fossilfri el – analysunderlag. En analys av scenarier med en kraftigt ökad elanvändning.

Pensionsmyndigheten (2019), Finns det en pensionärsskatt? Effekter av den olikformiga inkomstbeskattningen.

Pensionsmyndigheten (2020a), Orange rapport 2020. Pensionssystemets årsredovisning.

Pensionsmyndigheten (2020b), Min idealpension: En undersökning om hur vi vill att vår pension ska vara.

Pensionsmyndigheten (2021), Pensionsåldrar och arbetslivets längd. Svar på regleringsbrevsuppdrag.

Pensionsmyndigheten (2022), Pension och skatt 2022. Skatteavdrag för pension och lön i olika åldrar.

Pieh, C., S. Budimir och T. Probst (2020), The effect of age, gender, income, work, and physical activity on mental health during coronavirus disease (Covid-19) lockdown in Austria, Journal of Psychosomatic Research, 136.

Pisany-Ferry, J. (2021), Climate policy is macroeconomic policy, and the implications will be significant, Policy Brief, Peterson Institute for International Economics.

Regeringens proposition 2007/08:136, En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång till arbete.

Regeringens proposition 2013/14:173, En utvecklad budgetprocess.

Regeringens proposition 2016/17:146, Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.

Regeringens proposition 2017/18:163, Nationell strategi för klimatanpassning.

Regeringens proposition 2019/20:65, En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.

Regeringens proposition 2020/21:1, Budgetpropositionen för 2021.

Regeringens proposition 2020/21:78, Extra ändringsbudget för 2021 – Vissa ändrade regler inom sjukförsäkringen.

Regeringens proposition 2020/21:99, Vårändringsbudget för 2021.

Regeringens proposition 2020/21:151, Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige.

Regeringens proposition 2020/21:171, Angiven yrkesgrupp – åtgärder för en begriplig sjukförsäkring.

Regeringens proposition 2021/22:1, Budgetpropositionen för 2022.

Regeringens proposition 2021/22:99, Vårändringsbudget för 2022.

Regeringens proposition 2021/22:100, 2022 års ekonomiska vårproposition – Förslag till riktlinjer.

Regeringens proposition 2021/22:220, Sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder.

Regeringens skrivelse 2017/18:207, Ramverket för finanspolitiken.

Regeringens skrivelse 2021/22:101, Årsredovisning för staten 2021.

Reformisterna (2021), En ny grön giv för Sverige.

Regeringen (2020), A-kassan förändras tillfälligt, webbsida: https://www.regeringen.se/artiklar/2020/04/a-kassan-forandras-tillfalligt/, nedladdad 15 mars 2022.

Regeringen (2021a), Eldrivna transporter på väg. Elektrifieringskommissionens handlingsplan för elektrifiering av de mest trafikerade vägarna i Sverige, rapport I2021.03.

Regeringen (2021b), Sveriges återhämtningsplan.

Regeringen (2021c), Eldrivna transporter på väg – Elektrifieringskommissionens handlingsplan för elektrifiering av de mest trafikerade vägarna i Sverige, rapport I2021.03.

Regeringen (2021d), Elektrifieringslöften – kraftsamling för elektrifiering av regionala godstransporter från norr till söder, rapport I2021.02.

Regeringen (2022a), Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning, I 2022/00299.

Regeringen (2022b), Havsplaner och havsbaserad vindkraft, pressmaterial, 15 februari.

SBAB (2022), Elkostnader. En rapport om elprisernas betydelse för Sveriges småhusägare. Insiktsrapport 5.

Skogh, G. (2009), Statens ekonomiska ansvar vid naturkatastrofer och stora industriella olyckor, rapport till Expertgruppen för miljöstudier, 2009:2.

SGI och MSB (2021), Riskområden för ras, skred, erosion och översvämning, regeringsuppdrag M2019/0124/KI. Statens geologiska institut och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

SOU 2007:60, Klimat- och sårbarhetsutredningen, Stockholm.

SOU 2016:67, En översyn av överskottsmålet, Betänkande av Överskottsmålskommittén, Stockholm.

SOU 2017:42, Vem har ansvaret?, Betänkande av Klimatanpassningsutredningen, Stockholm.

SOU 2020:4, Vägen till en klimatpositiv framtid, Betänkande av Klimatpolitiska vägvalsutredningen, Stockholm.

SOU 2020:06, En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering, Delbetänkande av Utredningen En trygg sjukförsäkring med människan i centrum, Stockholm.

SOU 2020:69, Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre, Betänkande av Delegationen för senior arbetskraft, Stockholm.

SOU 2021:48, I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040, Betänkande av Utfasningsutredningen, Stockholm.

SOU 2021:69, En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet, Betänkande av Utredningen om sjuk- och aktivitetsersättningen samt förmåner vid rehabiliteringen, Stockholm.

SOU 2022:10, Sverige under pandemin: Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi, Slutbetänkande av Coronakommissionen, Stockholm.

Stockholm Sustainable Finance Centre (2020), Financing the decarbonisation of heavy industry sectors in Sweden.

Svenska Kraftnät (2021a), Systemutvecklingsplan 2022–2031. Vägen mot dubblerad elanvändning.

Svenska Kraftnät (2021b), Verksamhetsplan med investerings- och finansieringsplan 2022–2024.

Svenska miljöinstitutet (2021), Klimatanpassning 2021 – Så långt har Sveriges kommuner kommit.

Sweco (2020), Sammanställning av myndigheters arbete med klimatanpassning, Boverket.

Sweco (2022), Vad kostar framtiden? Elnätsinvesteringar för ett fossilfritt Sverige till 2045, Ellevio.

Trafikverket (2021), Analysera förutsättningar och planera för en utbyggnad av elvägar.

Trafikverket (2022), Trafikverkets miljörapport 2021.

Vattenfall (2020), Årsredovisning.

Visita (2022), Branschfakta, webb: https://visita.se/branschfakta/, nedladdad 15 mars.

Vänsterpartiet (2022), Inför ett underskottsmål för att betala klimatsatsningar, DN Debatt, 28 mars.

UNWTO (2022), Tourism grows 4% in 2021 but remains far below pre-pandemic levels, webb: https://www.unwto.org/news/tourism-grows-4-in-2021-but-remains-far-below-pre-pandemic-levels, nedladdad 15 mars.