

FÖRDJUPNING

Statens budget för 2022

Riksdagen fattade beslut om rambeslutet för statens budget den 24 november enligt ett gemensamt förslag från Moderaterna, Sverigedemokraterna och Kristdemokraterna. Därefter har även beslut tagits om fördelningen inom respektive utgiftsområde. I denna fördjupning redovisas en realekonomisk fördelning av ny politik med anledning av statens budget för 2022. Omslutningen för de budgeterade åtgärderna i rambeslutet var i stort sett densamma som i budgetpropositionen för 2022, det vill säga 74 miljarder kronor. Beaktas nivåhöjningar i höständeringsbudgeten för 2021 som följer med in i 2022 samt åtgärder för 2022 som är aviserade i tidigare propositioner men bara beslutade som preliminära utgiftsramar och inkomster, är omslutningen av ny finanspolitik 2022 jämfört med 2021 drygt 60 miljarder. Av dessa åtgärder bedöms ca 19 miljarder kronor gå till hushållen, dels i form av höjda transfereringar om ca 6 miljarder kronor, dels genom sänkta skatter om ca 13 miljarder kronor. Företagen får knappt 4 miljarder i form av olika subventioner rörande klimat, miljö, landsbygdsstöd och digitalisering. Ungefär 20 miljarder kronor går till statlig konsumtion och statliga investeringar och knappt 20 miljarder till transfereringar till kommuner och regioner.

Effekter på de offentliga finanserna

Denna fördjupning beskriver de direkta effekter som budgeten för 2022 väntas ha på de offentliga finanserna. Enligt Konjunkturinstitutets beräkningar innehåller statens budget för 2022 nya ofinansierade finanspolitiska åtgärder på ca 62 miljarder kronor i förhållande till 2021.

Statens budget är uppställd utifrån utgiftsområden och inkomsttitlar. När Konjunkturinstitutet gör prognos för de offentliga finanserna görs det enligt nationalräkenskapernas indelning. I stället för olika utgiftsområden finns olika poster såsom konsumtion, investeringar och transfereringar till olika sektorer och i stället för inkomsttitlar finns det olika typer av skatter, som produktsskatter, produktionsskatter och direkt skatt på företag respektive hushåll.¹⁶ För att kunna beakta åtgärderna i statens budget i prognosen för de offentliga finanserna behöver varje åtgärd

¹⁶ Det som Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet benämner direkt skatt på företag och hushåll benämns sedan ENS2010 infördes som Skatt på inkomst och förmögenhet.

Hur bedömer Konjunkturinstitutet vad som är ny finanspolitik

Konjunkturinstitutet bedömer storleken på de finanspolitiska åtgärderna för 2022 utifrån nivån på beslutade åtgärder för 2021. Många ersättningar och stöd från staten till kommunsektorn, hushållen och företagen har varit temporärt högre under pandemin. Dessa tillfälliga åtgärder försvinner framför allt 2022. För att beräkna omfattningen av nya åtgärder mellan 2021 och 2022 bortses ifrån de temporära åtgärderna fram till och med 2021 som är förknippade med pandemin.

För 2022 finns i tidigare beslut om preliminära utgiftsramar och inkomster med aviseringar om nya budgetpåverkande åtgärder som träder i kraft 2022. Dessa aviserade åtgärder innebär sammantaget en budgetförstärkning i förhållande till 2021. Dessa aviserade budgetåtgärder ingår inte i de nya åtgärderna med en sammantagen budgetförsvagande effekt om 74 miljarder kronor i budgetpropositionen respektive rambeslutet. Eftersom Konjunkturinstitutet analyserar ny finanspolitik i förhållande till föregående år blir den sammantagna budgetförsvagningen av ny politik 2022 i förhållande till 2021 mindre än 74 miljarder kronor.

De inkomst- och utgiftsförändringar som beror på förändrade volymer som inte i sig beror på ändrade regler ingår inte i det som betraktas som ny politik. Exempelvis inkluderas inte en ökning av utgifterna för barnbidrag som följer av att det föds fler barn i det som benämns som nya finanspolitiska åtgärder. Det ses i stället som en volymeffekt som sker vid nu gällande regler för barnbidrag.

En del transfereringar till hushållen påverkas dock volymmässigt om ett aktivt beslut fattas om en annan åtgärd. Utökas till exempel antalet studieplatser på universitet och högskola innebär det att statliga konsumtionsutgifter ökar, men även att utbetalt studiemedel ökar genom att fler går på universitet och högskola. Därmed är volymökningen av studiemedel en del av de finanspolitiska åtgärderna trots att nivån för studiebidraget inte har ändrats på individnivå.

bokföras på samma sätt som i nationalräkenskaperna. I tabell 9 redovisas hur finanspolitiska åtgärder i statens budget för 2022 fördelas utifrån nationalräkenskapernas indelning. Redovisningen utgår från budgetpropositionen för 2022 med tillägg för det av riksdagen beslutade rambeslutet. Därefter beaktas tidigare aviserade nivåhöjningar och nivå-sänkningar för 2022 som har ingått i tidigare rambeslut för preliminära utgifter och inkomster som fattas av riksdagen för de två efterföljande åren efter budgetåret i fråga. Ett exempel på en sådan avisering är riskskatten för kreditinstitut, som har ingått i rambeslutet för de preliminära inkomsterna för 2022, men där det inte funnits något färdigt lagförslag som har antagits av riksdagen. Slutligen redovisas hur mycket av åtgärderna som beaktas i prognosen som presenteras i Konjunkturläget i innevarande prognos (december 2021). Eftersom en del anslagsmedel bedöms sparas i staten och kommunsektorn, för eventuell förbrukning efter 2022, blir prognoseffekten mindre än den sammantagna budgeteffekten på 62 miljarder kronor.

STATLIG KONSUMTION OCH STATLIGA INVESTERINGAR

Förslagen som berör statlig konsumtion rör framför allt rättsväsendet och arbetsmarknadspolitiken. Inom rättsväsendet är det tillskott till polisen och rättsliga biträden som är de största åtgärderna. Inom arbetsmarknadspolitiken är det framför allt införandet av matchningstjänster och ökade tillskott till Arbetsförmedlingen som bidrar till ökade konsumtionsutgifter.

Många myndigheter får extra tillskott (utöver den vanliga uppskrivningen av förvaltningsanslaget med pris- och löneomräkning) till följd av pandemin. Mycket av detta görs inom den så kallade Återhämtningsplanen som uppgår till ca 34 miljarder kronor i bidrag från EU.¹⁷ I Återhämtningsplanen finns många åtgärder som rör miljö och digitalisering och dessa påverkar statens konsumtionsutgifter men även transfereringar till företag. Konjunkturinstitutet antar att alla myndigheter inte kommer att använda sina medel tillfullo och att en del medel därmed leder till ökat anslagssparande i stället för statlig konsumtion.

I regeringens budgetproposition för 2022 föreslås anslagsfinansierade investeringar på ca 4 miljarder kronor, samtidigt som lånefinansierade investeringar minskar med 1 miljard kronor. Inget av detta dras tillbaka i finansutskottets förslag.¹⁸ Åtgärder i statens budget för 2022, som enligt nationalräkenskaperna

¹⁷ Se "Sveriges Återhämtningsplan" på www.regeringen.se

¹⁸ De lånefinansierade investeringarna ingår inte i de av regeringen föreslagna åtgärderna om 74 miljarder kronor, i och med att i dessa ingår bara det som påverkar anslag och inkomstitlar.

klassas som investeringar, rör alla transportsätt och även investeringar i digital infrastruktur.

Tabell 9 Finanspolitiska åtgärder i statens budget för 2022 och påverkan på finansiellt sparande i offentlig sektor

Miljarder kronor

	Regeringens förslag, BP2022	Avvikelse från regeringen BP2022 i 2021/22:FiU1	Tidigare aviserade åtgärder	Statens budget 2022	Beaktat i prognos
Utgifter	62,4	-5,2	-6,4	50,8	43,4
Statlig konsumtion	17,0	0,9	-1,6	16,3	11,5
Statsbidrag till kommunsektorn för konsumtion	20,2	1,1	-0,2	21,0	18,5
Transfereringar till kommunsektorn (subventionerade tjänster)	0,6	-1,3	0,0	-0,8	-0,8
Offentliga investeringar	4,2	-1,2	-1,3	1,7	1,7
Transfereringar till hushåll	11,9	-2,9	-2,8	6,7	6,7
Transfereringar till företag	7,0	-2,2	-0,1	4,8	4,8
Transfereringar till utlandet	1,4	0	-0,4	1,0	1,0
Inkomster	-12,1	-5,3	6,3	-11,2	-11,2
Hushållens direkta skatter till staten	-10,4	-2,9	0,0	-13,3	-13,3
Direkta skatter företag	0,6	0,1	6,3	6,9	6,9
Produkt- och produktionsskatter	-2,3	-2,5	0,0	-4,8	-4,8
Lönebaserade produktionsskatter	-1,9	0,1	0,0	-1,7	-1,7
Produktskatter	-0,4	-2,7	0,0	-3,1	-3,1
Påverkan på finansiellt sparande	-74,5	-0,1	12,7	-62,0	-54,6

Anm. Tabellen visar den direkta offentligfinansiella effekten av statens budget enligt betänkandet 2021/22:FiU1 som beslutades om i Riksdagen den 24 november jämfört med beslutade och aviserade åtgärder för 2021 i budgetpropositionen för 2021 och efterföljande ändringsbudgetar, justerat för temporära åtgärder som bara gällde 2021 vid tidpunkten för beslutet. Kolumnen "Regeringens förslag, BP2022" avser en fördelning av åtgärderna i budgetpropositionen för 2022 på de olika posterna enligt nationalräkenskaperna. I kolumnen "Avvikelse från regeringen i 2021/22:FiU1" redovisas den realekonomiska fördelningen av förändringen av regeringens förslag enligt finansutskottets förslag. I kolumnen "Tidigare aviserade åtgärder" redovisas åtgärder för 2022 som tidigare aviserats och som beslutats om inom de preliminära utgiftsramarna och inkomstberäkningarna för 2022. I kolumnen "Statens budget 2022" visas en realekonomisk fördelning av ny finanspolitik 2022 enligt riksdagens beslut. "Beaktat i prognos" avser de belopp som Konjunkturinstitutet antar kommer realiseras i föreliggande prognos i Konjunkturläget.

Källa: Regeringen (Budgetpropositionen för 2022 prop. 2021/22:1, tabell 5.6, 6.6, 6.16, 8.4, 11.1), 2021/22:FiU1 och Konjunkturinstitutet.

STATSBIDRAG TILL KOMMUNSEKTORN TILL KONSUMTION OCH FÖRSTÄRKT SPARANDE

Kommuner och regioner får 3 miljarder kronor i permanent höjning av det generella statsbidraget. Därutöver tillförs medel till kommuner och regioner i form av riktade statsbidrag. Dessa rör framför allt äldreomsorg och sjukvård. De riktade statsbidragen kan sökas av kommuner och regioner när de har genomfört åtgärder i linje med kraven för de riktade statsbidragen. Olika kommuner och regioner har olika möjlighet och behov av att

ställa om sin verksamhet i linje med utformningen av de riktade statsbidragen. Detta gör att Konjunkturinstitutet i sin prognos antar att statens utgift för riktade statsbidrag blir lägre än vad som anges i statens budget. Konjunkturinstitutet antar också i prognosen att en del av de högre generella statsbidragen inte omsätts i konsumtion utan i stället stärker resultatet och finansiellt sparande i kommunsektorn.

Det är framför allt kommunsektorn som använder sig av extratjänster. Nystartsjobb används av såväl offentlig sektor som av näringslivet. I statens budget sker en omprioritering i förhållande till budgetpropositionen från extratjänster till nystartsjobb utan att volymerna för subventionerade anställningar justeras. Därför antas att transfereringarna till kommunsektorn rörande subventionerade anställningar minskar.

HUSHÅLLENS DISPONIBLA INKOMSTER STÄRKS GENOM HÖJDA TRANSFERERINGAR OCH SÄNKTA SKATTER

Cirka en tredjedel av åtgärderna i statens budget stärker hushållens disponibla inkomster.

Inom området ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning höjs taket för sjukpenningen och garantinivån för personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Bostadstillägget höjs både för pensionärer och personer med sjuk- och aktivitetsersättning. Inom arbetslöshetsförsäkringen är det sloandet av karensdagar under 2022 som bidrar till högre transfereringar.

Hushållen får sänkta direkta skatter med 13 miljarder kronor. Av dessa kommer bland annat ca 8 miljarder kronor från en ökning av jobbskatteavdraget och ca 4 miljarder kronor från en höjning av grundavdraget för personer 65 år och äldre. För personer med sjuk- och aktivitetsersättning sänks skatten med nästan 3 miljarder kronor. Den av regeringen föreslagna utökade skattereduktionen för förvärvsinkomster avvisades i finansutskottets förslag.

TRANSFERERINGAR TILL FÖRETAGEN

I Sveriges återhämtningsplan samlas många av de stöd som ges till företag. Många av stöden rör digitalisering samt stöd till omställning rörande klimat och miljö. I och med omprioriteringen mellan nystartsjobb och extratjänster, där de sistnämnda fasas ut från och med 1 januari 2022, antas en större del av medlen rörande subventionerade anställningar tillfalla företag.

FÖRETAGENS DIREKTA SKATTER

Sedan tidigare har regeringen aviserat att en skatt på finanssektorn ska införas. Åtgärden har aviserats i tidigare

budgetpropositioner genom det beslut om preliminära ramarna för utgifter och inkomster som fattas för de två kommande åren efter budgetåret. Därmed har förslaget om skatt på finanssektorn funnits med i form av högre skatteintäkter 2022 i tidigare budgetpropositioner. Dock har Konjunkturinstitutet tidigare inte inkluderat detta förslag i sin prognos eftersom det inte funnits ett färdigt förslag för hur denna beskattning skulle gå till. Den så kallade Riskskatten på kreditinstitut beräknas öka skatteintäkterna med 6,3 miljarder kronor.¹⁹

Utöver riskskatten för kreditinstitut berörs bolagssektorn även av att avdragsrätten för underskott från tidigare år begränsas. Detta väntas inbringa en halv miljard kronor till statskassan. I och med finansutskottets förslag till statens budget tillkom ytterligare mer generösa regler för beskattning av personalternationer.

PRODUKT- OCH PRODUKTIONSSKATTER

Under juni-augusti 2022 förstärks nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för 19–23-åringar.²⁰ Detta medför minskade skatteintäkter med knappt 2 miljarder kronor 2022.

Produktskatterna omfattar punktskatter och moms. I detta ingår energiskatt på bensin och diesel. I och med beslutet i riksdagen den 24 november tillkännagav riksdagen regeringen om att denna ska återkomma med lagförslag om att sänka energiskatten på bensin och diesel så att priset vid pump sänks med 50 öre från och med 1 maj 2022. Detta medför dels minskade skatteintäkter av energiskatt med 2,3 miljarder kronor, dels minskade momsintäkter med 0,2 miljarder kronor. Utöver denna åtgärd påverkas också momsintäkterna av att omsättningsgränsen för mervärdesskatt höjs. Produktskatterna påverkas också av att reklamskatten avskaffas.

¹⁹ Den 28 oktober lämnade regeringen över Prop. 2021/22:26 Riskskatt för kreditinstitut till riksdagen. I propositionen föreslås också att skattesatsen för riskskatten höjs från 0,05 procent 2022 till 0,06 procent 2023. Detta gör att intäkterna ökar med drygt 1 miljard kronor mellan 2022 och 2023. Denna förändring är beaktad i Konjunkturinstitutets prognos för 2023 i och med att det följer av beslut om prop. 2021/22:26.

²⁰ Från och med den 1 januari 2021 sänktes arbetsgivaravgifterna för ungdomar 19–23 år till 19,73 procent. Den lägre avgiften gäller ersättningar upp till max 25 000 kronor per månad och arbetsgivare. På ersättning över 25 000 kronor är arbetsgivaravgiften 31,42 procent. Reglerna är tillfälliga och gäller till och med 31 mars 2023. Under juni-augusti 2022 sänks avgiften till 10,21, det vill säga bara ålderspensionsavgiften.