



Kommentar till regeringens
budgetproposition 2020

Kommentar till regeringens budgetproposition 2020

Regeringen gör bedömningen att svensk ekonomi är inne i en avmattningsfas. BNP-tillväxten bromsar in markant i år till 1,4 procent. Avmattningen syns på arbetsmarknaden där sysselsättningstillväxten bromsar in i år och försvagas ytterligare nästa år.

Budgetpropositionen innehåller, inklusive tidigare aviseringar, ofinansierade reformer på ca 28 miljarder kronor varav ca hälften avser skattesänkningar och ca hälften avser ökade utgifter. Utgiftsåtgärderna går främst till offentlig konsumtion och investeringar.

Reformerna som har bäring på arbetsmarknaden, främst den borttagna värnskatten och det s.k. ingångsavrdraget bedöms ha positiva, men på kort sikt, små effekter på arbetade timmar och sysselsättning.

Budgeten innehåller ett flertal förslag på miljö- och klimatområdet. Konjunkturinstitutet finner en del av dessa motiverade utifrån de uppställda målen. I flera fall anser Konjunkturinstitutet emellertid att förslagen har, ibland allvarliga, brister inte minst ur kostnadseffektivitetssynpunkt. Ett antal åtgärder bedöms vara relativt små och ha begränsad inverkan på ekonomin.

Stor samsyn om den ekonomiska utvecklingen i år och nästa år

Regeringen gör bedömningen att BNP-tillväxten bromsar in markant i år till 1,4 procent och att tillväxttakten blir oförändrad nästa år. Denna bedömning ligger mycket nära Konjunkturinstitutets prognos från i augusti där BNP sammantaget bedömdes öka med i genomsnitt 1,4 procent per år 2019 och 2020 (se Tabell 1). Både regeringen och Konjunkturinstitutet gör därmed bedömningen att svensk ekonomi är inne i en avmattningsfas. Samsynen gäller även utvecklingen på arbetsmarknaden där sysselsättningstillväxten bromsar in i år och försvagas ytterligare nästa år. Regeringen är dock mer optimistisk om arbetslösheten, även om den liksom Konjunkturinstitutet förutspår att arbetslösheten ökar något nästa år.

Regeringen gör bedömningen att KPIF-inflationen blir 1,7 procent i år och 1,6 procent nästa år, vilket bidrar till att regeringen räknar med att styrräntan lämnas oförändrad på -0,25 procent även nästa år. Det är en något lägre inflationsprognos än Konjunkturinstitutets prognosuppdatering i augusti, men sedan dess har det inkommit statistik som visat på en svagare inflationstakt. Konjunkturinstitutet bedömde i augusti att KPIF-inflationen bara skulle vara marginellt lägre än 2 procent i år och nästa år. Detta bidrog till bedömningen att Riksbanken skulle senarelägga höjningen av styrräntan till hösten 2020. När det gäller de offentliga finanserna har regeringen en något mer optimistisk syn än Konjunkturinstitutet. Konjunkturinstitutets bedömning i augusti var att det offentligfinansiella sparandet bara blir marginellt över noll i år, trots högkonjunkturen. Regeringen bedömer att det kommer uppgå till 0,4 procent av BNP. Detta innebär att regeringen ser ett något större utrymme för ofinansierade åtgärder i budgeten för 2020 än vad Konjunkturinstitutets bedömning implicerar.

Sedan Konjunkturinstitutets prognos i augusti har det inkommit statistik som visat på en svagare utveckling än väntat. Bland annat utvecklades sysselsättningen mycket svagt i juli och augusti och arbetslösheten steg överraskande mycket. Dessutom visar preliminära utfallsdata för Nationalräkenskaperna att BNP-tillväxten sammantaget har varit svagare de första två kvartalen i år än vad som tidigare redovisats. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning talar detta för att BNP-tillväxten blir något lägre och arbetslösheten högre i år och nästa år än vad som förutsågs i augusti.

Tabell 1 Nyckeltal

Procentuell utveckling respektive procent

	2018	2019	2020
BNP (faktisk)			
Regeringen	2,4	1,4	1,4
Konjunkturinstitutet	2,4	1,5	1,3
Arbetslöshet (procent av arbetskraften)			
Regeringen	6,3	6,3	6,4
Konjunkturinstitutet	6,3	6,4	6,5
Sysselsatta (procentuell förändring)			
Regeringen	1,8	0,8	0,4
Konjunkturinstitutet	1,8	0,7	0,4
KPIF-inflation (årsgenomsnitt)			
Regeringen	2,1	1,7	1,6
Konjunkturinstitutet	2,1	1,9	1,8
Offentligt finansiellt sparande (procent av BNP)			
Regeringen	0,9	0,4	0,3
Konjunkturinstitutet	0,9	0,1	-0,1
Strukturellt sparande (procent av potentiell BNP)			
Regeringen	0,0	0,0	0,2
Konjunkturinstitutet	-0,3	-0,1	0,0

Anm. Jämförelse med Konjunkturinstitutets augustiuppdatering 2019. Det bör noteras att SCB har reviderat utfallsdata för 2018 efter Konjunkturinstitutets augustiuppdatering.

Kommentarer till offentligfinansiella aspekter av budgeten

Budgetpropositionen innehåller, inklusive tidigare aviseringar, ofinansierade reformer på ca 28 miljarder kronor varav ca hälften avser skattesänkningar och ca hälften avser ökade utgifter. Utgiftsåtgärderna går främst till offentlig konsumtion och investeringar.

I budgetpropositionen föreslås skatteändringar som framför allt sänker hushållens inkomstskatter. De två största är slopande av värnskatten och utökat grundavdrag för personer över 65 år (se [remissvar](#) här). Därtill kommer också skattereduktion för personer boende i stödområde A och B. Sammantaget innebär dessa att hushållen får sänkt skatt med drygt 12 miljarder kronor 2020. Förslag rörande ingångsavdrag och sänkt arbetsgivaravgift för personer som arbetar med FoU medför att skatteinkomster från arbetsgivaravgifter blir knappt 3 miljarder kronor lägre. Inom miljöområdet görs en rad olika förändringar som sammantaget höjer skatteintäkterna med knappt 1 miljard kronor.

Enligt regeringens bedömningar kommer det strukturella sparandet, som är ett konjunkturrensat mått på det finansiella sparandet för offentlig sektor, att uppgå till 0,0 procent av potentiell BNP 2019 och 0,2 procent 2020. Finanspolitikens inriktning kan därmed sägas vara neutral och i stort sett i linje med överskottsmålet. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning i augusti kommer dock det strukturella sparandet 2020 att bli några tiondelar lägre än vad regeringen bedömer, vilket är i underkant i förhållande till överskottsmålet. Skillnaderna beror främst på olika syn på skatteinkomsternas konjunkturkänslighet.

Kommentarer till specifika åtgärder som påverkar arbetsmarknaden

Värnskatten

Konjunkturinstitutet bedömer att ett avskaffande av den så kallade värnskatten leder till minskade effektivitetsförluster i ekonomin samtidigt som det är troligt att skatteintäkterna på lång sikt inte minskar till följd av förändringen. Slopad värnskatt kommer främst öka antalet arbetade timmar på den intensiva marginalen, det vill säga arbetsutbudet ökar hos de som redan är sysselsatta. Därtill höjs den ekonomiska avkastningen av utbildning, och andra beteenden som leder till högre lön, till exempel byte till mer krävande arbetsuppgifter. Självfinansieringsgraden beräknas vara i storleksordningen 100 procent, det vill säga den direkta offentligfinansiella effekten genom minskade inkomster på ca 6 miljarder kronor kompenseras på lång sikt genom ett ökat arbetsutbud (framför allt på den intensiva marginalen) och högre produktivitet. Det råder dock stor osäkerhet i beräkningarna av självfinansieringsgraden och det kommer sannolikt att dröja många år innan de dynamiska effekterna materialiseras fullt ut. Slopad värnskatt kan även minska incitamenten att inkomstomvandla från arbetsinkomst till kapitalinkomst. Om färre väljer att inkomstomvandla leder detta till att kommunernas skatteunderlag blir större vilket kan minska kommunernas behov att höja kommunalskatten för att finansiera sin verksamhet.

Ingångsavdraget

Regeringen avser att föreslå en sänkning av arbetsgivaravgiften, ett s.k. ingångsavdrag, i syfte att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för unga, nyanlända och långtidsarbetslösa. Sänkningen beräknas träda i kraft den 1 juli 2020 och ska dessförinnan remitteras.

Den sänkning som föreslås innebär att arbetsgivaravgiften för dessa grupper, under två års tid, sänks till 10,21 procent på lön och andra ersättningar upp till 23 500 kr per månad.

Konjunkturinstitutet bedömer att sänkningen av arbetsgivaravgifterna kommer att få positiva effekter på sysselsättningen. Detta beror främst på att sänkningen riktas till unga. Långtidsarbetslösa och nyanlända omfattas redan av nystartsjobb som ger en större arbetskostnadsminskning för arbetsgivaren. Reformen bedöms därmed ha begränsade effekter för dessa två grupper.

Hur stora sysselsättningseffekterna blir för unga beror på den exakta utformningen av förslaget, bl.a. i vilken utsträckning man i praktiken kan begränsa ingångsavdraget till unga utan tidigare arbetslivserfarenhet. Förslaget om att avdraget bara gäller lön och ersättningar upp till ett tak kan göra att avdraget blir bättre riktat mot unga som möter svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden än de tidigare generella sänkningar av arbetsgivaravgifter för unga som genomfördes 2007 och 2009. Lönetaket på 23 500 kr i månaden kan göra att förslagets dödviktskostnader, det vill säga subventioner till anställningar som skulle blivit av ändå, blir mindre än tidigare. Det är viktigt att notera att långt ifrån alla unga har problem med att hitta jobb.

Det är även av betydelse vilka som räknas som unga. En hög åldersgräns på 26–27 år, som tidigare nedsättning hade, kan leda till högre dödviktskostnader eftersom personer över 25 år generellt är relativt väl etablerade på arbetsmarknaden. En lägre gräns gör dock målgruppen mindre och minskar därmed sysselsättningseffekterna.

Tillsvidareanställda ges möjlighet att vara utvecklingstidslediga för studier eller start av näringsverksamhet i ett år

Tillsvidareanställda föreslås ges möjlighet att ta ledigt för i första hand studier men även start av näringsverksamhet i upp till ett år. De kompenseras med en ersättning som motsvarar arbetslöshetsersättningen. Effekterna på arbetsmarknaden av förslaget beror till stor del på vilka som ersätter de utvecklingstidslediga och vilka typer av aktiviteter som de utvecklingslediga ägnar sig åt.

Fråret 2005–2006 utnyttjades främst av kvinnor, offentliganställda och äldre inom yrkesgrupper där lönerna är relativt sett [lägre](#). Om de vikariat som uppstår när personer är utvecklingstidslediga främst öppnas inom delar av arbetsmarknaden med lägre löner och lägre kvalifikationskrav är möjligheten större att dessa vikariat kan tillsättas med arbetslösa. En stor del av dessa arbetslösa skulle dock sannolikt hittat ett jobb [ändå](#).¹ En del av vikariatet kommer även att tillsättas av personer som redan är sysselsatta

¹ Vikarierna vid fråret 2002–2004 tycks ha haft en relativt stark position på arbetsmarknaden redan innan de påbörjade vikariatet. Den genomsnittliga tiden som vikarien varit registrerad som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen, i direkt anslutning till friårsvikariatet, var mindre än hälften så lång jämfört med den genomsnittliga tiden för övriga inskrivna. Utbildningsnivån var något högre än hos de friårslediga och medelåldern var lägre. Om de inte hade påbörjat vikariatet skulle de enligt uppskattning av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) ha varit arbetslösa hälften av den genomsnittliga tiden för en friårsledighet.

eller av den befintliga personalen på arbetsstället. Den totala effekten på sysselsättningen och arbetskraften blir därför negativ. På lång sikt riskerar utvecklingstiden därmed att leda till färre arbetade timmar och lägre BNP. Effekten på kort sikt blir dock begränsad, då omfattningen av hur många personer som kan få ta del av utvecklingstid kommer att styras av de budgeterade medlen. De avsatta medlen för 2020 motsvarar, enligt en grov överslagskalkyl, ungefär 600 utvecklingstidslediga i helårsekvivalenter. Antalet stiger sedan gradvis till drygt 3100 personer 2022.²

Ett uttalat syfte med utvecklingstiden är att ge möjlighet och incitament för individer att utveckla sig till yrken inom branscher där det råder brist på arbetskraft. En risk är dock att utvecklingstiden leder till att väletablerade personer, inklusive personer i bristyrken, minskar sitt arbetsutbud. Det kan snarare förvärra kompetensbristen och leda till sänkt produktivitet. Det finns inte heller någon garanti för att den kompetenshöjande aktiviteten kommer att ha någon koppling till verksamheten på den utvecklingstidslediges arbetsställe eller att den kommer att vara inriktad mot bristyrken eller bristkompetenser.

För arbetsgivarna kan det finnas fördelar med utvecklingstiden. Dels är det möjligt att utvecklingstiden går till utbildning som arbetsgivaren ändå skulle ha tillhandahållit. Det skulle innebära att en del av ansvaret för kompetensutveckling i arbetslivet skjuts över från arbetsgivare till stat. Vidare kan beviljandet av studieledighet vara ett alternativ till uppsägning vid tillfällig arbetsbrist. Utvecklingstid kan då vid en konjunkturedgång komma att användas på ett sätt som liknar korttidsarbete.

Förlängt växa-stöd

Regeringen föreslår att det s.k. växa stödet förlängs. Växa-stödet innebär att ett enmansföretag som anställer en första person ska få rätt till nedsättning av arbetsgivaravgifterna, den allmänna löneavgiften och den särskilda löneskatten. Detta är en förlängning av det redan införda växa-stödet från 2017 från 12 till 24 månader. Konjunkturinstitutet bedömer att en första anställning är förknippad med vissa kostnader för enmansföretag, vilket kan vara hämmande för tillväxten inom sådana företag. Aggregerade effekter på sysselsättningen och därav arbetslösheten är dock begränsade. Även om växa-stödet kan vara fördelaktigt för den marginella sysselsättningen är stödet förknippat med substantiella dödviktseffekter.

Kommentarer till specifika åtgärder på miljö- och klimatområdet

Det klimat- och miljöpolitiska inslaget i 2019 års budgetproposition omfattar drygt 3 miljarder kronor för 2020.

² Hur ersättningssystemet för utvecklingstidslediga exakt kommer att utformas är oklart. Kalkylen är gjord med antagandet att de utvecklingstidslediga i genomsnitt kommer att få en årlig bruttoersättning på 240 000 kr. Därutöver tillkommer allmän pensionsavgift.

BORTTAGNING OCH ANNULLERING AV UTSLÄPPSENHETER

Konjunkturinstitutet välkomnar klargörandet om borttagning av utsläppskvotseenheter respektive annullering av utsläppsenheter som genererats under Kyotoprotokollet.

FÖRÄNDRADE SKATTER PÅ MILJÖOMRÅDET

Konjunkturinstitutet har tidigare lyft fram fördelar med att beskatta sådant som skadar miljön och klimatet. En sådan politik har god potential att vara verksam och kostnads-effektiv. Det kräver emellertid att beskattningen är träffsäker.

Den föreslagna skatten på plastbärkassar ställer sig Konjunkturinstitutet i sitt [re-missvar](#) tveksam till. Vi finner inte skäl att förvänta oss att den föreslagna skatten kommer att (i) minska nedskräpningen, (ii) minska förekomsten av mikroplaster i naturen och/eller (iii) effektivisera resursanvändningen. Snarare finns en risk för ökad resursförbrukning. Därmed kan skatten inte heller ses som ett lämpligt sätt att fylla ett grönt skatteväxlingsbeting om 15 miljarder.

Vad gäller den föreslagna avfallsförbränningsskatten [noterar](#) Konjunkturinstitutet, i likhet med den utredning Regeringen tillsatte i frågan, att skatten sätts in långt från problemkällan och kan därmed inte anses vara träffsäker. Dessutom kan avfall komma att beskattas lika hårt oavsett avfallets miljöpåverkan. Via den automatiska annulleringen inom EU ETS kan avfallsförbränningsskatten numera påverka antalet utsläppsrätter som annulleras. Skatten är dock svår att motivera som ett klimatpolitiskt styrmedel ur ett längre perspektiv.

Förslaget om sänkta drivmedelsskatter är fortfarande på remiss. Konjunkturinstitutet inser att det finns svåra avvägningar mellan att nå transportsektorns klimatmål för 2030 och de fördelningseffekter politiken kan medföra. Konjunkturinstitutet [menar](#) ändå att en drivmedelsskatt utgör ett lämpligt styrmedel för att bidra till måluppfyllelse. Konjunkturinstitutet ställer sig även frågande till lämpligheten i att skicka en signal som kan tolkas som en ambition att hålla nere framtida pumpprisökningar i en situation då vi står långt ifrån måluppfyllelse.

FÖRÄNDRADE OCH NYA STÖD INOM KLIMAT- OCH MILJÖOMRÅDET

Regeringen aviserar ett flertal förstärkningar av befintliga stöd; Klimatklivet, Ekobonusen, stöd till solceller och Industriklivet. Konjunkturinstitutet har kommenterat dessa [tidigare](#) och även [här](#). I vissa fall finner vi stöden motiverade. Till exempel utvidgningen av [Industriklivet](#) till att omfatta åtgärder som bidrar till negativa utsläpp av växthusgaser, såsom forskning, utveckling, test, demonstration och investeringar. I andra fall är Konjunkturinstitutet mer tveksamma. Stödet till [solceller](#) och delar av Klimatklivet riskerar till exempel att bli kostsamma och i stor utsträckning gå till åtgärder som skulle ha genomförts ändå.

Regeringen föreslår att bonus-malus-systemet förstärks. Konjunkturinstitutet har tidigare påpekat [här](#) och [här](#) att systemet harmonierar dåligt med EU:s krav på genomsnittliga utsläpp av koldioxid per körd kilometer från nya bilar. Dels riskerar systemet att endast omfördela användning av bränsletörstiga bilar från Sverige till andra EU-länder. Dels bidrar EU:s strängare krav från 2021 rimligen till energieffektivare fordon i Sverige även utan bonus-malus.

Flera av de aviserade nya stöden eller förstärkningarna är relativt små och bedöms därmed ha begränsad inverkan på ekonomin. De kommenteras inte vidare här.