

FÖRDJUPNING

Budgetpropositionen för 2020

Budgetpropositionen innehåller, inklusive tidigare aviseringar, ofinansierade åtgärder på ca 31 miljarder kronor för 2020 varav ungefär hälften avser sänkta skatter respektive ökade utgifter. De två reformer som har störst påverkan på arbetsmarknaden är den borttagna värnskatten och det så kallade ingångsavdraget. På sikt bedöms båda ha positiva effekter på arbetade timmar, och ingångsavdraget även på sysselsättningen. Budgeten innehåller ett flertal förslag på miljö- och klimatområdet. Enligt Konjunkturinstitutet är en del av dessa motiverade utifrån de uppställda målen men dessvärre har flera av förslagen brister då de inte är träffsäkra.

Budgetpropositionen för 2020 är det främsta styrmedlet för regeringens arbete och visar politikens inriktning det kommande året. I följande fördjupning beskrivs vilka effekter budgetpropositionen förväntas ha på offentliga finanser, arbetsmarknaden samt miljö- och klimatområdet.

Effekter på de offentliga finanserna

SÄNKTA SKATTER OCH ÖKADE UTGIFTER MED Knappt 31 MILJARDER KRONOR

Åtgärderna i budgetpropositionen för 2020 innebär, enligt Konjunkturinstitutets beräkningar, minskade offentliga inkomster på drygt 14 miljarder kronor och ökade offentliga utgifter på knappt 17 miljarder kronor i förhållande till tidigare beslutad politik (se tabell 23).¹⁰¹ Sammantaget innebär detta att budgeten försvagar det finansiella sparandet för offentlig sektor med knappt 31 miljarder kronor.

HUSHÄLLENS SKATTER SÄNKES MED 12 MILJARDER KRONOR

I budgetpropositionen föreslås sänkta skatter för hushållen. Den största skatteändringen är avskaffandet av den övre skiktgränsen för statlig inkomstskatt, den så kallade värnskatten, som initialt beräknas leda till minskade skatteinkomster med drygt 6 miljarder kronor. På lång sikt bedöms dock borttagandet av

¹⁰¹ När Konjunkturinstitutet bedömer vad som är nya åtgärder i budgetpropositionen för 2020 är utgångspunkten riksdagens beslut av statens budget för 2019, inklusive beslut med anledning av kompletterande ändringsbudgetar. Detta synsätt skiljer sig från regeringens, eftersom regeringen även beaktar tidigare aviseringar i sin utgångspunkt.

värns-katten vara självfinansierat till följd av ett högre arbetsutbud och ökad produktivitet, även om det finns en osäkerhet om självfinansieringsgraden. Detta utvecklas vidare nedan i avsnittet ”Sänkt marginalskatt väntas ge högre arbetsutbud”.

Personer över 65 år får ett utökat grundavdrag vilket minskar skatteinkomsterna med drygt 4 miljarder kronor och påverkar framför allt kommunsektorns finanser. Staten kompenserar dock kommunerna för detta inkomstbortfall via statsbidrag. Vidare får boende i kommuner som i sin helhet ingår i stödområde A och B en skattereduktion.¹⁰² Dessa områden har på grund av sin geografiska och demografiska beskaffenhet ofta höga kommunal-skattesatser. Skattereduktionen minskar statens inkomster med drygt 1 miljard kronor.

År 2016 avskaffades tillfälligt det tak som begränsar hur mycket uppskov på skatten en privatperson får göra på vinster vid bostadsförsäljningar. När det tillfälliga slopandet löper ut under 2020 föreslår regeringen ett nytt tak på 3 miljoner kronor, i stället för det tidigare 1,45 miljoner kronor. Detta förväntas minska statens skatteinkomster från hushållen med knapp 1 miljard kronor.

PRODUKTIONS- OCH PRODUKTSKATTER SÄNKES MED SAMMANLAGT 2 MILJARDER KRONOR

Ett ingångsavdrag med nedsättning av arbetsgivaravgiften för unga, långtidsarbetslösa samt nyanlända föreslås träda i kraft vid halvårsskiftet 2020 i syfte att hjälpa personer in på arbetsmarknaden. Kostnaden beräknas av regeringen bli knappt 2 miljarder kronor 2020 för att nästföljande år uppgå till knappt 5 miljarder kronor. Arbetsgivaravgiften sänks även för anställda som arbetar med forskning och utveckling, till en beräknad kostnad av knappt 1 miljard kronor.

Drivmedelsskatten justeras ner vilket minskar skatteinkomsterna med knappt 1 miljard kronor årligen. Under 2020 införs en skatt på plastbärkassar, som beräknas inbringa knappt 2 miljarder kronor 2020 och knappt 3 miljarder kronor nästföljande år.

ÖKADE MEDEL FRÄMST TILL RÄTTSVÄSENDE OCH FÖRSVAR

Höjda anslag beräknas öka utgifterna för statlig konsumtion med 5 miljarder kronor nästa år. De områden som får mest är rättsväsendet och försvaret. Samtidigt innehåller budgetpropositionen en tidigare aviserad åtstramning inom arbetsmarknadsområdet. Åtstramningen på arbetsmarknadsområdet beräknas leda till färre platser inom sysselsättningsåtgärder. Detta torde leda till

¹⁰² Stödområde A och B kännetecknas av förhållandevis låg befolkningstäthet och långa avstånd till service. Dessa områden finns främst i norra och västra Sverige.

marginellt lägre sysselsättning. De statliga investeringarna, som främst går till försvar och infrastruktur, ökar med 4 miljarder kronor.

TRE MILJARDER KRONOR SATSAS PÅ MILJÖ- OCH KLIMATARBETET

Det klimat- och miljöpolitiska inslaget i budgetpropositionen för 2020 omfattar drygt 3 miljarder kronor. Drygt en tredjedel av dessa går till utökning av Klimatklivet, som är ett lokalt investeringsstöd för investeringar som innebär minskningar av utsläpp av växthusgaser. Därutöver presenteras satsningar för skydd av värdefull natur samt satsningar för renare hav. Även Industriklivet, som är till för att stötta industrins omställning till nollutsläpp av växthusgaser, får ökat anslag. Regeringen föreslår också att bonus-malus-systemet, som ger incitament för att välja en miljövänlig bil vid nyinköp, förstärks. Effekterna av regeringens miljö- och klimatåtgärder beskrivs nedan i rutan ”Miljö- och klimatsatsningarna spretar”.

TRANSFERERINGAR TILL HUSHÄLLEN PÅ OFÖRÄNDRAD NIVÅ

Transfereringarna till hushållen består av sociala transfereringar, subventioner och övriga transfereringar. I budgetpropositionen för 2020 presenteras det som har kommunicerats tidigare i och med pensionsöverenskommelsen rörande förbättrad grundtrygghet för pensionärer. Mer specifikt handlar det om höjd garanti-pension och förstärkt bostadstillägg för pensionärer, vilket ökar de sociala transfereringarna. Därutöver sker inga regeländringar som påverkar sociala transfereringar till hushållen.

I samband med budgetpropositionen för 2020 beslutas även tidigare aviserade nerdragningar av olika stöd till hushåll och hushållens ideella organisationer. Dessa övriga transfereringar rör miljö, landsbygd och stöd till kultur- och föreningsliv. Neddragningar inom dessa områden motverkar ökningen av de sociala transfereringarna. Nettoförändringen av transfereringarna till hushållen till följd av budgetpropositionen blir således en marginell minskning.

ÖKADE STATS BIDRAG TILL KOMMUNSEKTORN GER HÖGRE OFFENTLIG KONSUMTION

Kommunsektorns generella statsbidrag höjs med 5 miljarder kronor.¹⁰³ Dessa medel kan kommunerna disponera fritt och

¹⁰³ Detta aviserades redan i riksdagens beslut av statens budget för 2019 men det är först nu det fattas beslut om de ökade statsbidragen. Konjunkturinstitutet behandlar därmed denna ökning som ny jämfört med statens budget för 2019.

använda för bland annat satsningar inom vård, skola och omsorg. Dessutom skjuts det till riktade statsbidrag på drygt 2 miljarder kronor. Den huvudsakliga delen av de riktade statsbidragen avser åtgärder för att minska köer inom sjukvården, anställa fler lärarassistenter, samt satsningar för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling i skolan.

Tabell 23 Finanspolitiska åtgärder i budgetpropositionen för 2020 och påverkan på finansiellt sparande i offentlig sektor

Miljarder kronor

	BP2020
Inkomster	-14,4
Hushållens direkta skatter ¹	-12,2
Produktionsskatter (löneberoende)	-2,6
Produktskatter	0,5
<i>Energi och miljö</i>	1,1
<i>Övriga produktskatter</i>	-0,6
Utgifter	16,5
Offentlig konsumtion	12,4
<i>Statlig konsumtion</i>	5,0
<i>Statsbidrag till kommunerna för konsumtion¹</i>	7,4
Offentliga investeringar	4,0
Transfereringar till hushåll	-0,1
Transfereringar till företag	-1,1
Transfereringar till utland	1,3
Effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor	-30,9

¹ Det utökade grundavdraget för personer över 65 leder till att hushållen betalar mindre i skatt till kommunsektorn. Staten kompenserar sedan kommunerna för inkomstbortfallet. Denna kompensation är inte medräknad i "Statsbidrag till kommunerna för konsumtion".

Anm. Tabellen visar effekterna av budgetpropositionen för 2020 jämfört med riksdagens beslut av statens budget för 2019, inklusive beslut med anledning av kompletterande ändringsbudgetar.

Källor: Regeringen (budgetpropositionen för 2020, prop. 2019/20:1) och Konjunkturinstitutet.

Effekter på arbetsmarknaden samt miljö- och klimatområdet

SÄNKT MARGINALSKATT VÄNTAS GE HÖGRE ARBETSUTBUD

Den övre skiktgränsen för statlig inkomstskatt, den så kallade värnskatten, avskaffas från och med 1 januari 2020. På kort sikt leder detta till att statens intäkter beräknas minska med drygt

6 miljarder kronor. På längre sikt väntas däremot avskaffandet vara självfinansierat då inkomstbortfallet kompenseras fullt ut genom att arbetsutbudet, och tillhörande skatteinkomster, stiger bland de som tidigare betalade värnsskatt.¹⁰⁴ Slopade värnsskatt 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. Vidare leder ett avskaffande av värnsskatten till att det blir mindre fördelaktigt att omvandla arbetsinkomst till kapitalinkomst. Om färre personer omvandlar arbetsinkomst till kapitalinkomst kan det ge ökade skatteintäkter eftersom kapitalinkomsten vanligtvis är lägre än inkomstskatten för de personer som betalar värnsskatt.

Avskaffandet av värnsskatten bedöms inte ha några större effekter på sysselsättningsnivån och det kommer sannolikt att dröja många år innan de dynamiska effekterna materialiseras fullt ut.

SÄNKTA ARBETSGIVARAVGIFTER KAN ÖKA SYSSELSÄTTNINGEN BLAND UNGA

Regeringen avser att införa en sänkning av arbetsgivaravgiften, ett så kallat ingångsavgift, för unga, långtidsarbetslösa och nyanlända. Arbetsgivaravgiften ska sänkas till 10,21 procent för löner upp till 23 500 kronor i månaden under två år.¹⁰⁵ För en månadslön på 23 500 kronor innebär detta en sänkning av arbetskostnaden med knappt 5 000 kronor i månaden, eller omkring 15 procent.

Konjunkturinstitutet bedömer att sänkningen av arbetsgivaravgifterna kommer att få positiva effekter på sysselsättningen. Sänkningen kommer dock främst att påverka sysselsättningen bland unga arbetstagare. Långtidsarbetslösa och nyanlända omfattas redan av de så kallade nystartsjobben vilka har en större nedsättning av arbetskostnaden. Sysselsättningseffekten av

¹⁰⁴ Självfinansieringsgraden kan till exempel beräknas med hjälp av Statistiska centralbyråns mikrosimuleringsmodell FASIT och den tillhörande arbetsutbudsmodellen. Simuleringarna bygger på skattade elasticiteter mellan arbete och fritid för olika grupper. Ett avskaffande av värnsskatten ger i dessa beräkningar att arbetade timmar ökar så pass mycket att det direkta skattebortfallet med tiden fullt ut motverkas. Den beräknade självfinansieringsgraden vid ett slopande av värnsskatten är betydligt större än självfinansieringsgraden inom andra stora skatteändringar som gjorts de senaste 10 åren så som införande av jobbskatteavdraget och ändrat grundavdrag för personer som är 65 år och äldre.

¹⁰⁵ Arbetsgivare betalar enbart pensionsavgiften, som utgör 10,21 procent av lön före skatt, för dessa anställda. Arbetsgivare behöver därmed inte betala in allmänna löneavgiften och avgifter till andra delar av socialförsäkringssystemet.

ingångsavrdraget för dessa två grupper väntas därmed bli begränsad.¹⁰⁶

Konjunkturinstitutet bedömer att lönetaket på 23 500 kronor i månaden bättre riktar sänkningen av arbetsgivaravgifterna mot de unga som helt saknar eller endast har liten tidigare arbetslivserfarenhet. Detta kan minska de så kallade dödviktstkostnaderna, det vill säga den ineffektivitet som uppstår av att subventionen går till anställningar som ändå hade blivit av.

Hur stora sysselsättningseffekterna blir för unga beror också till stor del på vilka åldersgrupper som kommer att räknas som unga.¹⁰⁷ Tidigare nedsättning av arbetsgivaravgifter för unga, som genomfördes 2007 och 2009 och avskaffades 2015, gav störst sysselsättningseffekt bland personer i åldrarna 22–24 år. Sänkningarna av arbetsgivaravgifterna 2007 och 2009 omfattade även personer i åldrarna 25–26 år. Bland dessa bedöms dödviktstkostnaderna för nedsättningen ha varit betydande.¹⁰⁸

UTVECKLINGSTID KAN LEDA TILL LÄGRE SYSSELSÄTTNING OCH ARBETSKRAFTSDELTAGANDE

Regeringen föreslår att fast anställda arbetstagare, med arbetsgivarens medgivande, ska kunna ta ut så kallad utvecklingstid. Detta innebär att arbetstagare kan ta upp till ett års ledigt från sina arbeten för att i stället ägna sig åt studier. Utvecklingstidens syfte är att ge möjlighet för arbetstagare att vidareutbilda sig eller starta egen näringsverksamhet. En utgångspunkt i utformningen är att en ersättare bör anställas för den som får del av utvecklingstid.

Arbetsmarknadseffekterna av utbildningstiden beror till stor del på vilka som finns tillgängliga att ta de utvecklingsledigas platser. De som ska ersätta de utvecklingslediga har sannolikt relativt sett goda jobbchanser och en stor del av dem skulle sannolikt ha hittat ett arbete ändå. Dödviktseffekten (se ovan) bedöms därmed vara betydande. Vidare kan en betydande andel av de arbetsuppgifter som de utvecklingslediga har utfört komma att tas över av redan befintligt anställda. Utvecklingstid bedöms därför bidra negativt till sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet. Vidare kan även produktivitetstillväxten minska eftersom de

¹⁰⁶ Nystartsjobben minskar arbetskostnaden med 20 procent för en person som varit arbetslös i 6–23 månader. Minskningen av arbetskostnaden stiger sedan till drygt 40 procent för personer som varit arbetslösa i 24–35 månader, och till 50 procent för personer som varit arbetslösa i tre år eller längre. Arbetskostnaden för nyanlända reduceras med 50 procent genom nystartsjobben. Alla beräkningar avser en lön innan skatt på 23 500 kronor i månaden.

¹⁰⁷ Regeringen har i budgetpropositionen inte angett något åldersintervall för vem som räknas som ung utan ämnar stipulera detta i en senare proposition.

¹⁰⁸ Den förra nedsättningen omfattade alla som var under 26 år i ett första steg och under 27 år i ett andra steg. Se "Sänkta arbetsgivaravgifter för unga", IFAU (2013:26) för en utvärdering av reformen.

arbetslösa som tar utvecklingsvikariatet är nya på jobbet och därmed väntas ha lägre produktivitet än de utvecklingslediga.

För arbetsgivare kan det finnas fördelar med utvecklingstid. Dels kan arbetsgivare använda utvecklingstid under konjunktur-nedgångar och därmed behålla personal men betala mindre arbetskostnader då den som tar utvecklingsledigt får ersättning motsvarande arbetslöshetsförsäkring från staten. Vidare får arbetsgivare möjlighet att vidareutbilda personal utan att stå för lön och utbildningskostnader under tiden. Utvecklingstid kan därmed leda till att kostnader för vidareutbildning skjuts över från arbetsgivare till offentlig sektor.

FÖRLÄNGT VÄXA-STÖD GER BEGRÄNSADE SYSSELSÄTTNINGSEFFEKTER

Regeringen föreslår att det så kallade växa-stödet till enmansföretag som anställer en första person förlängs, från 12 till 24 månader. Växa-stödet innebär en nedsättning av arbetsgivaravgifterna med 21 procentenheter, vilket motsvarar omkring 15 procent lägre arbetskostnad.¹⁰⁹ De aggregerade effekterna på sysselsättning och arbetslöshet bedöms vara begränsade. Detta beror främst på att nedsättningen bedöms ha betydande dödviktseffekter (se ovan) då den inte riktas till någon specifik grupp arbetstagar.

Miljö- och klimatsatsningarna spretar

En del av de 3 miljarder kronor som 2020 satsas inom miljö- och klimatområdet går till att förstärka befintliga stöd som Klimatklivet, som syftar till att stödja minskningar av växthusgaser på lokal och regional nivå, och Industriklivet, som syftar till att minska processindustrins utsläpp av växthusgaser, samt stödet till solceller. Regeringen föreslår också en förstärkning av bonus-malus-systemet, som syftar till att främja omställningen till miljövänliga fordon i Sverige.

Konjunkturinstitutets bedömning är att vissa stöd är motiverade, exempelvis utvidgningen av Industriklivet till att omfatta åtgärder som bidrar till minskade utsläpp av växthusgaser. Andra stöd, som till solceller, riskerar att bli kostsamma och i stor utsträckning gå till åtgärder som skulle genomförts ändå. Bonus-malus-systemet riskerar att leda till en omfördelning av användning av bränsletörstiga

¹⁰⁹ Arbetsgivare betalar enbart pensionsavgiften, som utgör 10,21 procent av lön före skatt, för dessa anställda. Arbetsgivare behöver därmed inte betala in allmänna löneavgiften och avgifter till andra delar av socialförsäkringssystemet.

bilar från Sverige till andra EU-länder utan att totaleffekten blir minskade växthusgaser.

På skatteområdet inom miljö och klimat föreslås bland annat en skatt på plastbärkassar och avfallsförbränning. Konjunkturinstitutet har tidigare lyft fram fördelar med att beskatta det som skadar miljön och klimatet. En sådan politik har god potential att vara verksam och kostnadseffektiv. Det kräver emellertid att beskattningen är träffsäker. Konjunkturinstitutet menar att det inte visats att skatten på plastbärkassar kommer att leda till minskad nerskräpning, minskad förekomst av mikroplaster i naturen eller en effektivare resursförbrukning. Till exempel finns studier som visar på att en stor majoritet, 90 procent, av plastbärkassarna från dagligvaruhandeln återanvänds som soppsåsar. Det finns miljöproblem förknippade med avfallsförbränning. Skatten på avfallsförbränning sätts emellertid in långt från källan till problemen och kan därmed inte anses vara ett träffsäkert sätt att angripa dem.