



Kommentar till regeringens  
vårproposition 2020 och ändringsbudgetar

# Kommentar till regeringens vårproposition 2020 och ändringsbudgetar

**På grund av den pågående covid-19 pandemin innehåller vårändringsbudgeten betydligt fler förslag än i vanliga fall. Därutöver har flera extra ändringsbudgetar lämnats den senaste tiden. Prognoserna i regeringens vårproposition är av samma skäl betydligt mer osäkra än vanligt. Regeringens bedömning av den ekonomiska utvecklingen i närtid är snarlik Konjunkturinstitutets bedömning från den 1 april. Konjunkturinstitutet delar i huvudsak regeringens bedömningar vad gäller inriktningen på lämpliga åtgärder under 2020. Konjunkturinstitutet betonar dock betydelsen av att flera av åtgärderna blir temporära som utlovat. Dessutom bedömer Konjunkturinstitutet att fler åtgärder kommer att behövas under 2020 och att några av de temporära åtgärderna sannolikt behöver förlängas en eller flera månader.**

Denna kommentar består av fyra delar. Först kommenteras regeringens bedömning av den makroekonomiska utvecklingen i vårpropositionen. Sedan kommenteras hur regeringens åtgärder i vårändringsbudgeten och de extraändringsbudgetar som beslutats påverkar dels de offentliga finanserna, dels utvecklingen på arbetsmarknaden.

## Regeringens bedömning av den ekonomiska utvecklingen 2020–2021

Regeringen liksom Konjunkturinstitutet (KI) framhåller att det är betydligt svårare än normalt att bedöma den framtida ekonomiska utvecklingen till följd av covid-19 pandemin. Det är därför naturligt att de ekonomiska bedömningarna kan skilja sig mer åt än vanligt. Det finns dock en betydande överensstämmelse mellan regeringen och KI när det gäller bedömningen av den aggregerade ekonomiska utvecklingen för 2020–2021. I tabell 1 framgår regeringens och KI:s bedömningar för ett antal centrala variabler.

Regeringen är något mer pessimistisk när det gäller BNP som 2020 faller med 4,0 procent i deras prognos vilket kan jämföras med ett fall på 3,2 procent i KI:s basscenario från *Konjunkturläget* 1 april. Både regeringen och KI bedömer att sysselsättningen faller med 1,6 procent i år medan regeringen bedömer att arbetslösheten stiger något mer i år (9,0 procent jämfört med KI:s 8,7). Regeringen är dock mer optimistisk om sysselsättningstillväxten 2021, 0,6 procent jämfört med KI:s 0,2 procent. Vidare finns en stor överensstämmelse när det gäller inflationsutvecklingen 2020 och 2021. Regeringen bedömer dock att Riksbanken kommer att sänka reporäntan medan KI bedömer att reporäntan kommer att förbli noll procent båda åren.

Skillnaden mellan regeringens och Konjunkturinstitutets bedömningar för nämnda variabler ligger väl inom det förhöjda osäkerhetsintervall som finns vid snabba förändringar av konjunkturutvecklingen. En försvårande omständighet för ekonomiska prognoser vid nuvarande exceptionellt snabba konjunkturedgång är dessutom att den har sin orsak i en pandemi, vars framtida förlopp är osäkert i såväl Sverige som i

omvärlden. Det gäller även utvecklingen av myndigheternas motåtgärder mot smittan samt företagens och hushållens reaktioner.

Det finns två större skillnader mellan regeringens och KI:s bedömningar. Den första rör hushållens konsumtion där regeringen bedömer att den i år ökar med 0,1 procent 2020 medan KI bedömer att hushållens konsumtion faller med 2,9 procent. Den andra större skillnaden rör fasta bruttoinvesteringar där förhållandet är det omvända; regeringen har en mer pessimistisk bedömning där investeringarna faller med 10,7 procent 2020 medan KI bedömer att de faller med 4,3 procent.

När det gäller offentliga finanser har regeringen en mindre negativ bedömning av både det finansiella och det strukturella sparandet. Det beror framför allt på att KI bedömer att regeringen kommer att vidta fler åtgärder under 2020 än vad som ingår i vårpropositionen.

**Tabell 1 Nyckeltal**

Procentuell utveckling respektive procent

	2019	2020	2021
<b>BNP (faktisk)</b>			
Regeringen	1,2	-4,0	3,5
Konjunkturinstitutet	1,2	-3,2	3,5
<b>Arbetslöshet (procent av arbetskraften)</b>			
Regeringen	6,8	9,0	9,0
Konjunkturinstitutet	6,8	8,7	8,9
<b>Sysselsatta (procentuell förändring)</b>			
Regeringen	0,7	-1,6	0,6
Konjunkturinstitutet	0,7	-1,6	0,2
<b>KPIF-inflation (årsgenomsnitt)</b>			
Regeringen	1,7	0,5	1,5
Konjunkturinstitutet	1,7	0,5	1,4
<b>Offentligt finansiellt sparande (procent av BNP)</b>			
Regeringen	0,4	-3,8	-1,4
Konjunkturinstitutet	0,4	-3,5	-1,9
<b>Strukturellt sparande (procent av potentiell BNP)</b>			
Regeringen	0,4	-0,9	0,6
Konjunkturinstitutet	0,3	-1,3	-0,2

Källor: Regeringens vårproposition för 2020 från 15 april och Konjunkturläget 1 april.

## Offentligfinansiella effekter av regeringens åtgärder

### REGERINGENS ÅTGÄRDER FÖRSVAGAR SPARANDET MED 117 MILJARDER KRONOR

Läget har ändrats markant sedan riksdagens beslut om statens inkomster och utgifter för 2020 som togs i december. Under mars och april har regeringen lagt fram fem extra ändringsbudgetar för 2020 vilka nästan alla har förslag som påverkar inkomstsidan eller utgiftssidan. Extra ändringsbudgetar måste motiveras av att särskilda skäl föreligger. Under rådande omständigheter hade det inte varit önskvärt om regeringen hade

väntat till vårändringsbudgeten med stöd till myndigheter, näringsliv och hushåll. Sammanlagt har dessa försvagat det finansiella sparandet med 117 miljarder kronor år 2020.

Vårändringsbudgeten innehåller, tillsammans med föregående extra ändringsbudgetar, betydligt mer finanspolitik och justeringar av statens inkomster och utgifter än vad som vanligtvis är fallet. Sammantaget innebär förslagen i de tidigare lagda extra ändringsbudgetar och Vårändringsbudget för 2020, jämfört med Budgetpropositionen för 2020, att det finansiella sparandet försvagas med 117 miljarder kronor, varav 88 miljarder kronor i ökade utgifter och 29 miljarder kronor i minskade inkomster. På utgiftssidan rör det sig framför allt om statsbidrag till kommuner och regioner och stöd till näringsliv i form av korttidspermittering. Bedömningen om volymerna i korttidspermittering är mycket osäker. Utgifterna inom arbetsmarknad ökar till följd av ändrade regler inom arbetslöshetsersättningen och ett utökat antal programplatser (se nästa avsnitt för en beskrivning). Även antalet arbetslösa ökar. Inom utbildningsområdet ökar utgifterna till följd av åtgärder inom eftergymnasial utbildning, genom fler utbildningsplatser. Skatteinkomsterna blir lägre framför allt till följd av nedsättningen av arbetsgivaravgiften och egenavgiften.

KI anser att inriktningen på åtgärderna i såväl de extra ändringsbudgetarna som Vårändringsbudgeten för 2020 är i rätt riktning givet den rådande situationen. Konjunkturinstitutet förutser dock att framför allt företagen behöver och kommer att få mer stöd under 2020. Regeringen har aviserat att korttidspermitteringen kommer att utökas under maj, juni och juli och bli mer generöst så att arbetstiden för anställda kan minskas med upp till 80 procent. Sedan tidigare har beslutats att staten bär en förhöjd del av kostnaden under 2020. Korttidspermittering i kombination med nedsättningen av arbetsgivaravgiften gör att företagen får mer i stöd under maj och juni jämfört med före och efter. Båda dessa åtgärder kan vara lämpliga att förlänga i händelse av att utvecklingen blir sämre än vad regeringen bedömer i vårpropositionen. Vidare anser Konjunkturinstitutet att subventionen för företagens fasta kostnader för till exempel hyror är väl liten, och att den skulle kunna höjas.

Nedsättningen av arbetsgivaravgiften gäller alla sektorer i ekonomin. Näringslivet drabbas hårt av följderna av covid-19 pandemin och även kommuner och regioner drabbas både av inkomstbortfall och ökade kostnader. Det är därför motiverat att både näringsliv och kommunsektorn får ta del av denna nedsättning. Statliga myndigheter drabbas i mycket lite utsträckning av covid-19. Men även dessa får ta del av nedsättningen av arbetsgivaravgiften. För att inte försvaga de offentliga finanserna i onödan borde statliga myndigheter undantas från nedsättningen av arbetsgivaravgiften eller så kan anslagen till myndigheterna sänkas med ett belopp som motsvarar nedsättningen av arbetsgivaravgiften.

### **Utgiftstaket höjs**

Regeringen föreslår i vårändringsbudgeten att utgiftstaket för 2020 höjs med 350 miljarder kronor till 1742 miljarder kronor. Regeringen skriver i vårändringsbudgeten att utgiftstaket endast ska ändras vid speciella omständigheter. Spridningen av covid-19 är just en sådan situation och de yttre omständigheterna har ändrats mycket sedan utgiftstaket för 2020 fastställdes. Konjunkturinstitutet anser att det är bra att utgiftstaket höjs under rådande omständigheter. Vårändringsbudgeten och de extraändringsbudgeter som lagts för att stötta ekonomin innehåller utgiftsåtgärder på nästan 90 miljarder

kronor. Konjunkturinstitutet har tidigare påpekat att ytterligare åtgärder kan behövas och detta skriver även regeringen i vårändringsbudgeten. Därutöver kan konjunkturberoende utgifter för exempelvis arbetslöshetsförsäkringen och korttidsarbete bli högre om konjunkturen skulle försämrats i förhållande till vad som nu förutses. En höjning av utgiftstaket kan därför anses vara rimligt under rådande omständigheter.

#### **FINANSPOLITIKEN 2020 ÄR I LINJE MED RAMVERKEN MEN ÖVERSKOTTEN MÅSTE BLI STÖRRE KOMMANDE ÅR OM ÖVERSKOTTSMÅLET SKA NÅS**

Regeringen bedömer att det finansiella sparandet för offentlig sektor blir -3,8 procent av BNP 2020. Det strukturella sparandet, som visar vad det finansiella sparandet skulle varit vid konjunkturrell balans, bedömer regeringen bli -0,9 procent av potentiell BNP 2020, vilket är en försvagning jämfört med 2019. Finanspolitiken 2020 är således expansiv, vilket är rimligt givet den situation som Sverige är i.

Enligt det finanspolitiska ramverket ska det finansiella sparandet över en konjunkturcykel uppgå till en tredjedels procent av BNP. Regeringen bedömer att sparandet 2020 avviker från överskottsmålet men att det finns stabiliseringspolitiska skäl för det och Konjunkturinstitutet delar den bilden. För att överskottet ska nå upp till en tredjedels procent av BNP över en konjunkturcykel behövs dock ett sparande över målnivån de kommande åren. Återgången till överskottsmålet behöver dock anpassas till konjunkturutvecklingen. En del i att nå målet är att de åtgärder som vidtagits på grund av spridningen av covid-19 verkligen blir temporära. Givet de underliggande utmaningar som offentlig sektor står inför, bland annat med många äldre, kommer det krävas prioriteringar de kommande åren för att nå överskottsmålet.

Regeringen bedömer att offentlig sektors konsoliderade bruttoskuld, Maastrichtskulden, i år blir 39,9 procent av BNP. Om Maastrichtskulden överstiger 40 procent av BNP ska regeringen inkomma med en skrivelse till riksdagen om vad som föranlett utvecklingen och hur den hanteras. Enligt Konjunkturinstitutets basscenario från *Konjunkturläget* april kommer skulden att överstiga 40 procent av BNP. Maastrichtskulden är dock betydligt lägre än de gränsvärden som bestämts i *Stabilitets- och tillväxtpakten*. Enligt *Stabilitets- och tillväxtpakten* ska det finansiella sparandet inte understiga -3 procent av BNP ett enskilt år om inte särskilda skäl föreligger, men EU har kommunicerat att covid-19 utgör ett sådant undantag.

#### **Politik på längre sikt**

I vårändringsbudgeten föreslås precis som aviserats att statsbidragen till kommunsektorn permanent höjs med 12,5 miljarder kronor 2021 och framåt. En del av satsningarna inom utbildning ligger kvar även efter 2020. Konjunkturinstitutet delar bedömningen att dessa åtgärder bör kvarstå efter 2020.

## Effekter på arbetsmarknadens utveckling av regeringens åtgärder

För att mildra konsekvenserna av covid-19 på den svenska ekonomin har regeringen vidtagit ett antal åtgärder som påverkar arbetsmarknaden. Förslagen ingår i vårändringsbudgeten eller har presenterats i olika extra ändringsbudgetar under våren. Flera

av åtgärderna dämpar uppgången i arbetslöshet men det är svårt att bedöma i vilken utsträckning.

## **KORTTIDSPERMITTERINGAR MINSKAR ARBETSLÖSHETEN OCH STÖDJE FÖR FÖRETAGEN**

Korttidspermittering innebär att arbetstagare går ner i arbetstid samtidigt som staten täcker den övervägande delen av lönebortfallet. Möjligheten till korttidspermitteringar med förhöjt statligt stöd under 2020 är en åtgärd som direkt dämpar uppgången i arbetslösheten. Regeringen bedömer att i genomsnitt 120 000 personer är korttidspermitterade under årets tre sista kvartal vilket är något fler än KI:s bedömning på 100 000. Om företagen inte hade kunnat använda sig av korttidspermittering hade personal sagts upp i betydligt större utsträckning. Det finns dock skäl att tro att arbetsmarknadens parter utan det förhöjda statliga stödet under 2020 hade kommit överens om minskad arbetstid i utbyte mot lägre lön, såsom skedde under finanskrisen. Antalet företag med korttidspermittering hade dock då blivit betydligt färre utan det nu gällande statliga stödet.

Som KI uttryckte i sitt remissvar<sup>1</sup> är korttidspermittering med förhöjt statligt stöd en lämplig åtgärd i nuvarande situation, men framförde att det hade varit lämpligt att låta arbetsförlängningen vara högre än 60 procent.

KI ställer sig därför positiv till att staten under 2020 tillfälligt tar en större andel av kostnaden för korttidspermittering och till att åtgärden utvidgas ytterligare under månaderna maj-juli då arbetstiden kan minskas med upp till 80 procent istället för tidigare maximala 60 procent. Det kommer sammantaget bidra till att små och medelstora företag kommer att ha större möjlighet att överbrygga den värsta fasen av krisen.<sup>2</sup>

## **YTTERLIGARE ÅTGÄRDER FÖR ATT MINSKA FÖRETAGENS KOSTNADER**

Regeringen har även vidtagit andra åtgärder för att minska företagens kostnader. En sådan åtgärd är de tillfälligt sänkta sociala avgifterna under mars till juni, med inriktning på små och medelstora företag. Även för enskilda näringsidkare införs en nedsättning av egenavgifterna. Sänkningen av arbetsgivaravgifterna omfattar lönekostnader på upp till 25 000 kronor i månaden och som mest 30 anställda. Mindre företag och arbetstagare med lägre löner skyddas därmed i högre utsträckning än andra. Därtill har regeringen tagit över företagens sjuklöneansvar och ger även fastighetsägare tillfällig kompensation om de sänkt hyreskostnader för företag i vissa branscher. Stödet uppgår till 50 procent av den överenskomna nedsättningen upp till max 25 procent av hyran. Även om de sänkta sociala avgifterna och de övriga stöden inte har en lika direkt koppling till arbetslösheten som möjligheten till korttidspermittering så skulle arbetslösheten sannolikt bli betydligt högre i avsaknad av dessa åtgärder. Tillammans med likviditetsstöd och inrättandet av en företagsakut innebär åtgärderna att företagen i större utsträckning kan behålla sin personal. Det innebär att företagen lättare kommer att kunna möta en högre efterfrågan när pandemin väl har ebbat ut.

---

<sup>1</sup> Se Konjunkturinstitutets remissvar angående "Förslag till lag om ändring i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete": [www.konj.se](http://www.konj.se).

<sup>2</sup> Regeringen kommer att överlämna förslagen vad gäller utökningen av systemet för korttidspermittering till riksdagen i en extra ändringsbudget i mitten av maj.

KI anser att åtgärderna för att tillfälligt minska företagens kostnader för att förhindra att arbetslösheten stiger kraftigt är rimliga. Att kommuner och regioner omfattas av sänkningen av arbetsgivaravgiften och därmed får resursförstärkning i år är motiverat utifrån en ökad arbetsbörda i rådande läge. Dock är KI kritisk till att sänkningen även omfattar statliga myndigheter. Sänkningen av myndigheternas arbetsgivaravgifter borde motverkas av sänkta anslag eftersom det inte finns något direkt skäl att generellt ge mer resurser till myndigheterna.

#### **TILLFÄLLIGT MER GENERÖS ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRING OCH UTÖKADE ARBETSMARKNADSÅTGÄRDER**

Regeringen har även vidtagit förändringar av arbetslöshetsförsäkringen som syftar till att fler ska få arbetslöshetsersättning och att ersättningsnivåerna höjs. Kvalifikationstiden för a-kassan har förkortats och man behöver endast ha arbetat 60 timmar i månaden under sex månader (eller 420 timmar under sex sammanhängande månader och minst 40 timmar under var och en av dessa månader). Ändringen möjliggör för fler personer som varit timanställda eller arbetat deltid att få ersättning.

Grundbeloppet i a-kassan höjs tillfälligt från 365 till 510 kr per dag. Även takbeloppet i a-kassan höjs för de första 100 dagarna i arbetslöshetsförsäkringen från 910 till 1 200 kronor per dag. För en arbetssökande som har rätt till det högsta ersättningsbeloppet, med en månadsinkomst på 33 000 kr, innebär förändringen att ersättningen de första 100 dagarna höjs till ca 26 400 kr från 20 020 kr per månad. Ändringarna är tillfälliga och ska gälla fram till och med 3 januari 2021.

De samlade åtgärderna inom arbetslöshetsförsäkringen kommer att ge en betydande inkomstförstärkning bland de som blir arbetslösa. KI bedömer att förändringarna av arbetslöshetsförsäkringen är lämpliga i den uppkomna situationen givet att merparten av åtgärderna, som utlovat, blir temporära. Många unga och oerfarna på arbetsmarknaden, såsom timanställda och visstidsanställda, kommer trots regeringens åtgärder att bli arbetslösa under 2020. Utan de tillfälligt generösare reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen skulle många få problem med sin försörjning.

Även om vissa företag kommer att expandera under krisen (t.ex. livsmedelshandlare, hemleveranser av varor, jordbrukare med minskad tillgång till gränsöverskridande arbetskraft, vård och omsorg), så kommer arbetsmarknadsläget totalt sett att vara avsevärt sämre på kort sikt. Incitamenten till att upprätthålla hög sökintensitet kan därför sänkas något samtidigt som det fördelningspolitiska utfallet blir jämnare på kort sikt. Det är dock viktigt att ändå försöka upprätthålla de arbetslösas sökintensitet. Enligt Arbetsförmedlingens statistik finns det fortfarande många lediga platser och arbetslösa bör vara beredda på att ta arbete i en annan bransch eller ett annat yrke än vad de senast arbetat inom. Detta är inte minst viktigt i jordbrukssektorn där en stor del av säsongsarbetskraften i normala fall kommer från utlandet. Det kommer inte att ske i år till följd av covid-19 pandemin. Därför behöver arbetskraft inom landet nyttjas för att bland annat skördar inte ska förgås och hota delar av livsmedelsförsörjningen. För att uppnå detta bör arbetssökande aktivt slussas till denna sektor, eventuellt med ett extra lönetillskott.

Medel avsätts även till Arbetsförmedlingen med syfte att hantera en ökad arbetslöshet och möta ett ökat behov av service till arbetssökande och arbetsgivare samt handläggning av insatser och ersättningar. De ökade resurserna ska också bidra till att fler ska kunna delta i arbetsmarknadspolitiska insatser såsom arbetsmarknadsutbildningar och

andra arbetsmarknadspolitiska program. Även maxtiden för extratjänster, introduktionsjobb och nystartsjobb förlängs. Förändringen innebär att personer med pågående beslut som kommer att löpa ut, det vill säga där maxtiden med stöd har förbrukats, kan ta del av extratjänster, introduktionsjobb och nystartsjobb i ytterligare 12 månader. Utöver detta förlängs stödet för att starta eget företag från 6 till 12 månader under 2020. Ändringarna blir tillfälliga under 2020. A-kassorna får också ökade resurser 2020 för att förhindra långa handläggningstider och därmed tider utan ersättning för de arbetslösa.

Vidare avsätts medel till kommunerna 2020 för att skapa sommarjobb åt ungdomar eftersom utbrottet av covid-19 bedöms minska ungdomars möjlighet att få sommarjobb. Syftet är att underlätta ungdomarnas inträde på arbetsmarknaden, i synnerhet unga som har svårt att få sommarjobb. Medel avsätts också till jobb inom natur- och skogsvård, det vill säga jobb som utförs av personer med kort utbildning. KI anser att inriktningen på de åtgärder som vidtas inom ramen för arbetsförmedlingen och stöd till kommuner och naturbruk förefaller rimliga i den rådande situationen.

Även utbildningsinsatser föreslås för att möta ett ökat behov av utbildning och omställning på arbetsmarknaden på grund av covid-19. Satsningarna omfattar utökade resurser till universitet och högskolor, yrkesvux, yrkeshögskolor och folkhögskolor. KI anser att den allmänna inriktningen med satsningar på utbildning för att underlätta omställning är rimlig utifrån rådande konjunkturläge.

Det så kallade fribeloppet avskaffas tillfälligt i år för att underlätta för läkare, sjuksköterskor och annan vårdpersonal som studerar att gå in och avlasta sjukvården. Det innebär att studerande har rätt till studiemedel under 2020 oavsett inkomst under året. Åtgärden gör det möjligt för vårdpersonal som studerar att avlasta vården utan att själva drabbas negativt. Ett avskaffande av fribeloppet 2020 innebär en större utbetalning av studiebidrag motsvarande 1 miljard kronor.

KI är positiv till det slopade fribeloppet i den mån det kan avlasta sjukvården men KI anser samtidigt att det kan få vissa negativa effekter om personer som normalt skulle ha studerat och som inte arbetar inom vården till följd av förändringen tar olika extrajobb och därmed förlänger sin studietid. Ur detta perspektiv hade det varit bättre att begränsa åtgärden till att endast omfatta utvalda yrkesgrupper.