



Kommentar till regeringens
vårproposition 2021 och ändringsbudgetar

Kommentar till regeringens vårproposition 2021 och ändringsbudgetar

Den pågående covid-19-pandemin innebär att prognoserna i regeringens vårproposition är betydligt mer osäkra än vanligt. Regeringens prognos är att BNP ökar med 3,2 procent 2021, vilket är en halv procentenhet lägre än Konjunkturinstitutets bedömning från den 31 mars. Den övergripande bilden är dock i stora drag samstämmig. Konjunkturinstitutet delar i huvudsak regeringens bedömningar vad gäller inriktningen på lämpliga finanspolitiska åtgärder under 2021. Under förutsättning att konjunkturen utvecklas ungefär som förväntat betonar Konjunkturinstitutet vikten av att finanspolitiken stramas åt nästa år. Konjunkturinstitutet noterar också att det finns en risk att stora budgeteringsmarginaler leder till att utgiftstaket förlorar sin roll som styråra för den ekonomiska politiken.

Denna kommentar består av tre delar. Inledningsvis kommenteras regeringens bedömning av den makroekonomiska utvecklingen i vårpropositionen. Därefter kommenteras de offentligfinansiella effekterna av regeringens politik samt några av de åtgärder som presenterats i vårändringsbudgeten och de extraändringsbudgetar som beslutats.

Regeringens bedömning av den ekonomiska utvecklingen 2021–2022

Både regeringen och Konjunkturinstitutet (KI) framhåller att det är 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. I tabell 1 presenteras regeringens prognoser i vårpropositionen och KI:s prognoser från den 31 mars för ett antal centrala variabler.

Regeringens bedömning är att återhämtningen tar fart igen efter sommaren och att BNP växer med 3,2 procent helåret 2021. KI är något mer optimistiska och räknar med att återhämtningen kommer i gång så smått igen redan det andra kvartalet och att BNP ökar med 3,7 procent i år. För 2022 har däremot regeringen en mera optimistisk prognos än KI och såväl regeringen som KI gör bedömningen att BNP-gapet då uppgår till -0,5 procent. Det råder alltså fortsatt lågkonjunktur 2022, även om den ebbar ut under året.

Angående efterfrågetillväxten 2021 är regeringen mindre optimistisk än KI på framför allt två områden. Regeringen gör bedömningen att tillväxten i omvärlden (KIX-vägd) stannar vid 4,5 procent i år medan KI räknar med att den blir 4,9 procent. Den jämförelsevis svaga omvärldstillväxten gör att regeringen räknar med att exporttillväxten uppgår till 6,0 procent i år, medan KI:s prognos innebär att exporten ökar med 7,0 procent. Dessutom räknar regeringen med att den offentliga konsumtionen växer med 2,0 procent i år, vilket även detta är en procentenhet lägre än i KI:s prognos.

Den jämförelsevis något långsammare återhämtningen i regeringens prognoser gör även avtryck på arbetsmarknaden och regeringen räknar med att arbetslösheten blir något högre både i år och nästa år jämfört med KI:s prognos. Regeringens prognos

för sysselsättningsstillväxten avviker däremot kraftigt från KI:s bedömning. Regeringen gör prognosen att sysselsättningen ökar med 0,3 procent i år medan KI räknar med att den faller med 0,7 procent. Anledningen till att KI gör bedömningen att sysselsättningen faller i år, trots den ekonomiska återhämtningen, är den förändring som gjordes av arbetskraftsundersökningarna (AKU) vid årsskiftet och som innebär att färre personer räknas in i arbetskraften och som sysselsatta än tidigare.¹ Detta är en ren statistikeffekt som inte påverkar den underliggande ekonomiska utvecklingen, det vill säga då statistikeffekten bortses från.

KI bedömer att den underliggande utvecklingen av sysselsättningen ökade något det första kvartalet, trots att prognosen innebär en minskning av den faktiska sysselsättningen med 1,5 procent jämfört med kvartalet före. Skillnaderna mellan KI:s och regeringens prognoser för sysselsättningen 2021 beror till stor del på att KI har beaktat omläggningen av AKU medan regeringen gör sin prognos enligt tidigare definition av AKU och därför inte beaktar statistikeffekten.

Tabell 1 Nyckeltal

Procentuell utveckling respektive procent

	2020	2021	2022
BNP (faktisk)			
Regeringen	-2,8	3,2	3,8
Konjunkturinstitutet	-2,8	3,7	3,4
Arbetslöshet (procent av arbetskraften)			
Regeringen	8,3	8,7	7,9
Konjunkturinstitutet	8,3	8,6	7,7
Sysselsatta (procentuell förändring)			
Regeringen	-1,3	0,3	1,9
Konjunkturinstitutet	-1,3	-0,7	1,5
KPIF-inflation (årsgenomsnitt)			
Regeringen	0,5	1,5	1,3
Konjunkturinstitutet	0,5	1,8	1,5
Offentligt finansiellt sparande (procent av BNP)			
Regeringen	-3,1	-4,5	-1,0
Konjunkturinstitutet	-3,3	-2,1	-0,6

Källor: Regeringens vårproposition 2021 från 15 april och Konjunkturläget mars 2021 från 31 mars.

Liksom KI gör regeringen bedömningen att inflationen blir lägre än inflationsmålet i år och faller tillbaka ytterligare nästa år. Regeringens prognoser för inflationen är dock betydligt lägre än KI:s prognoser för båda åren. Till skillnad från KI gör regeringen därför bedömningen att Riksbanken kommer att sänka styrräntan nästa år så att den återigen blir negativ.

¹ Se fördjupningen "Förändringar i Arbetskraftsundersökningarna 2021" i *Konjunkturläget* mars 2021, https://www.koni.se/download/18_2d39e731784abb16cd69b0b/1617108179282/F%C3%B6rdjupning%20AKU%202021.pdf.

När det gäller offentliga finanser har regeringen en tydligt mer negativ bedömning av det finansiella sparandet 2021. Det beror bland annat på att vårpropositionen (vårändringsbudget och extra ändringsbudget prop.2021:166.) innehåller mer omfattande åtgärder för 2021 än vad KI räknade med i den senaste prognosen (se ”Offentligfinansiella effekter av regeringens politik” nedan). Regeringen bedömer dessutom att de krisåtgärder som vidtagits till följd av pandemin sammantaget blir mer kostsamma under 2021 än vad KI räknat med. En annan bidragande orsak är att regeringen prognostiserar en lägre skattekvot än KI.

Offentligfinansiella effekter av regeringens politik

FINANSPOLITISKA ÅTGÄRDER HÄRRÖR I HUVUDSAK TILL PANDEMIN

Sedan den ordinarie budgetpropositionen för 2021 har regeringen presenterat sex extra ändringsbudgetar utöver vårändringsbudgeten. De åtgärder som presenterats i ändringsbudgetarna uppgår till ca 120 miljarder kronor, där över hälften avser transferringar till företag, främst i form av omställningsstöd och korttidsarbete. Statsbidrag till kommuner och regioner, till stor del riktade för att hantera pandemin, samt transferringar till hushåll är också stora poster. Bland annat som en följd av att Konjunkturinstitutet ser något ljusare på den makroekonomiska utvecklingen jämfört med regeringen bedömer Konjunkturinstitutet att stöden till företag och hushåll kommer att användas i en lägre omfattning än vad regeringen bedömer. De åtgärder som presenterats i extraändringsbudgetarna, tillsammans med den ordinarie budgetpropositionen för 2021, innebär att finanspolitiken fortsätter stötta ekonomin 2021.

Ändringsbudgetar är enligt budgetpraxis avsedda till att hantera oförutsedda händelser sedan den ordinarie budgetpropositionen presenterats. De ska därför inte användas för att förändra finanspolitikens innehåll, utöver det som följer av de oförutsedda händelserna. Även om de åtgärder som presenterats sedan den ordinarie budgetpropositionen för 2021 främst syftar till att hantera den pågående covid-19-pandemin, och den oförutsedda utveckling som den har tagit, finns exempel på åtgärder som inte syftar till att hantera oförutsedda händelser.

UTGIFTSTAKET ÄR ONÖDIGT HÖGT I NÄRTID

För att ta höjd för stora utgifter för att stötta ekonomin i samband med covid-19-pandemin har tidigare beslutade utgiftstak för åren 2020–2022 höjts kraftigt. Skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna, det vill säga budgeteringsmarginalen, blir betydligt större 2020–2022 än vad som tidigare har varit normalt. I tider av förhöjd osäkerhet kan det vara motiverat med en extra buffert under utgiftstaket, men risken med mycket stora budgeteringsmarginaler är att utgiftstaket förlorar sin roll som styråra för den ekonomiska politiken. Om ett värre scenario längre fram står för dörren, med behov av ännu mer krisåtgärder, kan i stället utgiftstaket för innevarande år höjas ytterligare. Utifrån detta hade det varit önskvärt med en nedjustering av utgiftstaket för 2022. Samtidigt är utgiftstaket, som andel av BNP, lägre 2023 och 2024 jämfört med de tre föregående åren.

FINANSPOLITIKEN BÖR STRAMAS ÅT KOMMANDE ÅR FÖR ATT VARA I LINJE MED ÖVERSKOTTSMÅLET

De finanspolitiska åtgärderna som införts 2020 och 2021 har stöttat ekonomin men samtidigt inneburit stora underskott för de offentliga finanserna. Både nationellt och

på EU-nivå tillåts underskott enskilda år och den finanspolitik som hittills förts under covid-19-pandemin är i linje med det finanspolitiska ramverket. Dock innebär ramverket också krav på regeringen att specificera hur en återgång till målnivån för sparandet ska ske vid målavvikelser. I den prognos som presenterats förbättras offentlig sektors sparande 2022 men är fortsatt under den nivå som är i linje med överskottsålet. Det hade därför varit önskvärt att regeringen tydligare framhållit att sparandet ska fortsätta stärkas även efterföljande år.

Regeringen bedömer att Maastrichtskulden, det vill säga den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, är kvar på knappa 40 procent av BNP i år för att 2022 närma sig skuldankarets nivå på 35 procent av BNP. Det faktum att Riksbanken ändrar strategi för valutareserven är en stor del i att Maastrichtskulden har en sådan gynnsam utveckling. Riksbankens nya strategi talar för att en teknisk nedjustering görs av skuldankaret, från den nuvarande nivån om 35 procent av BNP till ca 30 procent av BNP.

LÅNGSIKTIGT HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER

I vårpropositionen presenterar regeringen varje år en bedömning av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Beräkningarna görs fram till 2110 men årets analys fokuserar huvudsakligen på perioden fram till 2035. Det finansiella sparandet för offentlig sektor sjunker långsamt från ca 1,0 procent av BNP 2025. Maastrichtskulden, som andel av BNP, bottnar på under 30 procent i början av 2030-talet för att sedan öka till riktmärket för skuldankaret år 2050. I det basscenario som Konjunkturinstitutet presenterade i sin årliga hållbarhetsberäkning bedömdes också de offentliga finanserna vara långsiktigt hållbara, men säkerhetsmarginalerna var mindre.² Scenarier på så här lång sikt är dock behäftade med en betydande osäkerhet.

Bedömning av ett urval av regeringens åtgärder

Spridningen av det virus som orsakar covid-19, och de åtgärder som införts för att begränsa smittspridningen, har drabbat företag som i grunden är livskraftiga. Därför har Konjunkturinstitutet sedan pandemins utbrott tillstyrkt förslag som underlättat för företag att behålla sina anställda och gett företagen möjlighet att övervintra pandemin. Regeringen har vid flera tillfällen förlängt och förstärkt flera förslag. Nedan kommenteras några av de förslag som regeringen lämnat i vårändringsbudgeten och de extraändringsbudgetar som beslutats.

MER GENERÖST SYSTEM FÖR KORTTIDSPERMITTERING FÖRHINDRAR UPPSÄGNINGAR

Möjligheten till korttidsarbete med förhöjt statligt stöd (så kallad korttidspermittering) infördes under 2020. Det förhöjda stödet avsåg ursprungligen att gälla fram till och med december 2020. Regeringen har därefter i omgångar förlängt och förstärkt stödet. Den senaste förlängningen innebär att det förstärkta stödet för korttidsarbete ska betalas ut till och med 30 juni 2021. Förlängningen innebär att företag kommer kunna permittera anställda till som mest 80 procent samt att staten står för 75 procent av kostnaden.

² Se kapitel 1 i *Hållbarhetsrapport 2021 för de offentliga finanserna*, 2021, Konjunkturinstitutet, på <https://www.konj.se/publikationer/specialstudier/specialstudier/2021-02-10-langsigtigt-hallbara-finanser-trots-covid-19-pandemin.html>.

Korttidsarbete innebär att arbetstagare går ner i arbetstid samtidigt som staten täcker den övervägande delen av lönebortfallet. Konjunkturinstitutet bedömer att åtgärden var lämplig och bidrog till att dämpa uppgången i arbetslöshet 2020 och att åtgärden även har bidragit till en snabbare återhämtning på arbetsmarknaden därefter. Konjunkturinstitutet har tidigare påtalat att nackdelen med korttidsarbete är att det riskerar att cementera en befintlig företagsstruktur, bland annat genom att även ge stöd åt företag som inte är långsiktigt livskraftiga, och motverka arbetskraftens rörlighet till expanderande branscher.³ Denna bedömning kvarstår.

Sedan systemet med korttidsarbete infördes så har de negativa ekonomiska effekterna av pandemin minskat och en återhämtning pågår i såväl Sverige som i omvärlden. Antalet arbetstagare som berörs av varsel befinner sig nu på ungefär samma nivå som innan covid-19-pandemin, medan antalet anställda som berörs av konkurser befinner sig på en klart lägre nivå. Även inom de kontaktnära branscherna så verkar antalet anställda som drabbas av konkurser befinna sig på samma eller lägre nivå som innan pandemin.⁴ Detta indikerar att riskerna med systemet med korttidsarbete – att det förhindrar nödvändig strukturomvandling – har ökat. Detta måste dock vägas mot att det fortfarande råder stor osäkerhet kring pandemins förlopp samt att det finns en risk att effektiva matchningar i annars konkurrenskraftiga verksamheter förstörs och att personer fastnar i arbetslöshet. Sammantaget bedömer Konjunkturinstitutet att förlängningen av korttidspermitteringssystemet under första hälften av 2021 är befogad. Ytterligare förlängningar därefter är dock sannolikt ej motiverade, särskilt inte till dagens höga subventionsgrader.

OMSTÄLLNINGSSTÖD HJÄLPER FÖRETAG ATT ÖVERVINTRA PANDEMIN

För att hjälpa företag att övervintra pandemin har det införts omställningsstöd till företag och omsättningsstöd till enskilda näringsidkare. Dessutom har det införts ett nedstängningsstöd som kan användas för att kompensera de företag som drabbas om pandemilagen aktiveras. Syftet med stöden är att verksamheterna ska kompenseras för sina fasta kostnader då pandemin och de åtgärder som införts för att begränsa smittspridningen resulterat i minskade intäkter. Vad gäller omställningsstöd och omsättningsstöd kommer pengarna sent i förhållande till när tappet i omsättning skedde. Stödet var tvunget att få klartecken från EU, vilket nu är klart, så företagen kan söka stöd för hösten och vintern.

Som tidigare nämnts så torde det vara en effektiv krisåtgärd att hjälpa företag som i grunden är livskraftiga att övervintra pandemin. Det möjliggör för en ekonomisk återhämtning när pandemin är över. Samtidigt finns det problem med den här typen av stöd som omställnings-, omsättnings- och nedstängningsstödet utgör då det finns en risk att stöden betalas ut till företag som har problem som inte är relaterade till pandemin. Genom att de företagen får del av stöden förhindras ekonomins normala strukturomvandling vilket på sikt kan leda till lägre tillväxt. Ett tecken på att de samlade stöden sedan pandemins utbrott kan ha varit för generösa är att antalet konkurser i vissa branscher varit lägre under pandemin jämfört med tidigare år. Utifrån denna

³ Se remissvaret "Stöd till korttidsarbete i vissa fall", <https://www.koni.se/download/18.77977cfd1764be25aff376f/1607674950921/2020-12-10%20St%C3%B6d%20vid%20korttidsarbete%20i%20vissa%20fall.pdf>.

⁴ Se SCB:s statistik över Konkurser och offentliga ackord för detaljhandeln respektive hotell- och restaurangbranschen.

aspekt är det därför viktigt att stöden bara ges under en begränsad period och inte förlängs när pandemin klingar av.⁵

NEDSÄTTNING AV ARBETSGIVARAVGIFTER FÖR UNGA ÄR ETT TRUBBIGT VERKTYG FÖR ÖKAD SYSSELSÄTTNING

Regeringen kommer tidigarelägga en tidsbegränsad sänkning av arbetsgivaravgifterna för unga i åldrarna 18–23 år, till 1 januari 2021. I det förslag som lades fram i budgetpropositionen för 2021 så skulle sänkningen träda i kraft 1 april 2021 och vara till och med 31 mars 2023. Förslaget innebär att arbetsgivaravgifterna för unga sänks med 11,7 procentenheter vilket motsvarar en relativt arbetskostnadssänkning med knappa 9 procent. De sänkta arbetsgivaravgifterna betalas ut retroaktivt för arbetskostnader under första kvartalet 2021.

Den tidigarelagda sänkningen av arbetsgivaravgifterna kommer kunna innebära ett stöd för verksamheter som anställer unga i högre grad. Flera av de branscher som drabbats hårdast av pandemin anställer en relativt sett hög andel unga, exempelvis hotell- och restaurangbranschen samt transportbranschen.

Samtidigt har Konjunkturinstitutet tidigare påpekat att sänkta arbetsgivaravgifter är ett trubbigt verktyg för att öka efterfrågan på arbetskraft.⁶ Denna bedömning kvarstår. De som redan är anställda till ordinarie arbetsgivaravgift subventioneras i onödan vilket skapar betydande dödviktskostnader. Tidigare utvärderingar av sänkta arbetsgivaravgifter för unga har pekat på relativt små effekter på efterfrågan på arbetskraft. Den offentliga finansiella effekten blir negativ per skapat arbetstillfälle eftersom intäkterna från de nya arbetstillfällena inte motsvaras av intäktsbortfallet från de befintliga anställningar som subventioneras.⁷

Regeringen föreslår dessutom att sänkningen av arbetsgivaravgifterna för unga förstärks under juni-augusti i år. Att perioden med förstärkt nedsättning är så pass kort och infaller så pass nära i tid bör minska de sysselsättningsskapande effekterna av förslaget. Den korta perioden med förhöjd subventionsgrad innebär att förslaget främst ökar företagets incitament till att visstidsanställa under sommarmånaderna. Forskning har visat att sommarjobb kan bidra till att unga får bättre fäste på arbetsmarknaden.⁸ Samtidigt är det troligt att många företag redan kommer att ha hunnit fatta beslut om sin sommarbemanning innan de får kännedom om förslaget. En påtaglig risk är därmed att de sänkta arbetsgivaravgifterna i huvudsak subventionerar nyanställningar som hade kommit till ändå. Vidare är det troligt att de subventionerade sommarjobben till stor del går till heltidsstuderande, en grupp vars arbetslöshet får anses som mindre problematisk.

⁵ Se remissvaret "Nedstängningsstöd", <https://www.koni.se/download/18.583a599a1784ad9ee9a3127f/1616587989429/2021-03-24%20Nedst%C3%A4ngningsst%C3%B6d.pdf>.

⁶ Se remissvaret "Nedsättning av arbetsgivaravgifter för personer som står långt från arbetsmarknaden (ingångsavgifter)", <https://www.koni.se/download/18.28645f5117022de9cec412dc/1581494220117/2020-02-04%20Neds%C3%A4tning%20av%20arbetsgivaravgifter%20f%C3%B6r%20personer%20som%20st%C3%A5r%20l%C3%A5ngt%20fr%C3%A5n%20arbetsmarknaden.pdf>.

⁷ Egebark och Kaunitz (2013) skattar den offentliga finansiella kostnaden per skapat arbetstillfälle till 1–1,6 miljoner kronor medan Saez m fl. (2019) skattar kostnaden till omkring 500 000 kronor, se Saez, E., Schoefer, B., & Seim, D. (2019). Hysteresis from Employer Subsidies (No. w26391). National Bureau of Economic Research.

⁸ Se IFAU, Rapport 2013:20.

ÅTGÄRDER MOTIVERADE UTIFRÅN MILJÖ- OCH KLIMAT

I propositionen föreslås ett antal förändringar som motiveras utifrån miljö och klimat. Det rör bland annat förstärkning av miljökompensationen för godstransporter på järnväg, ökad satsning på klimatanpassning och ett tillskott av medel till solcellsstöd.

I sammanhanget är dock satsningarna av mindre karaktär. Utgiftsområde 20, allmän miljö- och naturvård, ökar med 97 miljoner. Då ingår posten Klimatpremier på 100 miljoner, ett stöd riktat mot elektrifiering av lastbilar, som kompenseras av motsvarande minskning av medel till infrastruktur av elektrifierade transporter som ligger i utgiftsområde 21. Tillskottet till miljö och klimatområdet är visserligen begränsat samtidigt som åtgärder av den karaktären huvudsakligen ska hanteras i den ordinarie budgetpropositionen.