

Kommentar till regeringens budgetproposition 2021

Regeringen bedömer att den pågående covid-19-pandemin ger ett fall i BNP på knappa 5 procent 2020. Denna bedömning är i linje med Konjunkturinstitutets bedömning från augusti. Tillväxten blir positiv nästa år men svensk ekonomin kommer inte ha återhämtat sig förrän tidigast 2022.

Budgetpropositionen för 2021 innehåller ofinansierade åtgärder på 118 miljarder kronor. Drygt 50 miljarder av dessa utgörs av offentlig konsumtion och offentliga investeringar. Resterande tillfaller hushåll och företag i form av höjda transfereringar och sänkta skatter.

Budgetpropositionen innehåller ett flertal skattesänkningar. Nettoeffekten av skattesänkningarna på antalet arbetade timmar och sysselsättning är oklar då vissa, som sänkt inkomstskatt, ökar incitamenten att arbeta, medan andra, som högre förhöjt grundavdrag för personer som fyllt 65 år och lägre skatt på inkomstbaserad ersättning från socialförsäkringar, minskar de samma.

Budgeten innehåller ett stort antal förslag till åtgärder på miljö- och klimatområdet. Konjunkturinstitutet bedömer dock att flera av förslagen brister i träffsäkerhet.

Pandemin leder till kraftigt fall i BNP 2020

Sedan Konjunkturinstitutets konjunkturuppdatering i augusti har det inkommit statistik som visat på en starkare utveckling än väntat. Bland annat ökade SCB:s aktivitetsindikator, som speglar den ekonomiska aktiviteten i ekonomin som helhet, mer än väntat för juli månad. Det samma gäller för hushållens konsumtionsindikator. Enligt Konjunkturinstitutets bedömning talar detta för att BNP-tillväxten blir något högre i år och nästa år än vad som förutsågs i augusti, och att läget på arbetsmarknaden blir lite mindre dystert.

Regeringen bedömer att den pågående covid-19-pandemin ger ett fall i BNP på knappa 5 procent 2020. Denna bedömning är i linje med Konjunkturinstitutets bedömning från augusti. Jämfört med augustiuppdateringen är regeringen lite mindre pessimistiska om utvecklingen i år, se tabell 1. Regeringen räknar trots detta med att sysselsättningen utvecklas något svagare och att arbetslösheten stiger mera i år än vad Konjunkturinstitutet gör. Det ska betonas att osäkerheten i prognosen är ovanligt stor, inte minst vad det gäller utvecklingen på arbetsmarknaden. Bland annat är det oklart vilka effekter regeringens åtgärder för att motverka försvagningen på arbetsmarknaden de facto får.

Regeringen är något mer optimistisk om den ekonomiska återhämtningen 2021. Enligt regeringens prognos ökar då BNP med 4,1 procent, vilket är 0,7 procentenheter högre än Konjunkturinstitutets bedömning i augusti. Regeringen räknar därmed med att sysselsättningen ökar svagt 2021, medan Konjunkturinstitutet förutser en fortsatt, om än marginell, nedgång. Regeringen är dock mer optimistisk om arbetslösheten nästa år, även om den liksom Konjunkturinstitutet förutspår att arbetslösheten ökar till i

genomsnitt 9,5 procent under året. Det råder därmed samsyn om att den svenska ekonomin fortsatt befinner sig i en djup lågkonjunktur nästa år.

Regeringens och Konjunkturinstitutets prognoser för inflationen ligger mycket nära varandra. Inflationen väntas bli mycket låg i år och även om den stiger nästa år förblir den tydligt under Riksbankens mål om en inflation på 2 procent. Både Konjunkturinstitutet och regeringen räknar därför med att reporäntan ligger kvar på 0,0 procent under resterande delen av 2020 och 2021. Såväl regeringen som Konjunkturinstitutet gör bedömningen att underskottet i de offentliga finanserna blir mycket stort i år. Det stora underskottet är en följd av den ekonomiska kris som pandemin orsakat och de åtgärder som vidtagits för att bromsa smittspridningen och konjunkturedgången. Konjunkturinstitutets bedömning från augusti är att underskottet blir 1 procentenhet mindre i år än vad regeringen gör. En förklaring är att Konjunkturinstitutet räknar med att utgifterna för en del av de åtgärder som vidtagits för att stödja ekonomin under pandemin blir mindre än vad regeringen antar.

Tabell 1 Nyckeltal

Procentuell utveckling respektive procent

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

Källor: Regeringens prognos för 2020 och 2021 från budgetpropositionen för 2021 och Konjunkturinstitutets konjunkturuppdatering 13 augusti.

Kommentarer till offentligfinansiella aspekter av budgeten

Budgetpropositionen för 2021 innehåller, enligt Konjunkturinstitutets initiala bedömning, ofinansierade åtgärder på ca 118 miljarder kronor. Drygt 80 miljarder utgörs av ökade utgifter. Drygt 30 av dessa utgörs av statsbidrag till kommuner och 20 miljarder till statlig konsumtion och investeringar. Avslutningsvis tillfaller ca 30 miljarder hushåll och företag i form av transfereringar. En stor del av den ökade offentliga konsumtionen sker i kommuner och regioner via ökade statsbidrag. Statsbidragen utgörs dels av generella bidrag, dels av riktade satsningar till äldreomsorgen, minskade kötider inom vården samt grund- och gymnasieskolan.

Skatter för hushåll och företag sänks med 34 miljarder kronor. Ungefär hälften av beloppet tillfaller hushållen. Resten består av sloandet av den allmänna löneavgiften för unga, se nedan, samt sänkta skatter för företag.

Skattesänkningar för breda grupper

Regeringen föreslår ett flertal skattesänkningar i budgetpropositionen. Den största är en ny skattereduktion för förvärvsinkomster. Förvärvsinkomster omfattar både inkomst av tjänst och inkomst från socialförsäkringssystemet, som är baserad på tidigare arbetsinkomst. Den näst största skattesänkningen sker genom införande av en temporär skattereduktion för arbetsinkomster. Utformningen är ännu inte klar. Hushållen kommer därför få dessa pengar tidigast runt midsommar 2022. Den temporära skattereduktionen finns även 2022 men då löpande under året. Vidare föreslås att schablonräntan på uppskovsbeloppet vid försäljning av fastighet slopas, och att det förhöjda grundavdraget höjs för pensionsinkomst för personer som fyllt 65 år.

Förslagen har en offentlig-finansiell kostnad på kort sikt då statens intäkter minskar. Vissa av förslagen kan dock öka arbetsutbudet och leda till fler arbetade timmar i ekonomin, åtminstone på längre sikt, och därmed delvis kompensera för det omedelbara intäktsbortfallet. Andra förslag kan däremot minska antalet arbetade timmar. Nettoeffekten på antalet arbetade timmar av förslagen är oklar, se mer under avsnittet om åtgärdernas påverkan på arbetsmarknaden.

Konjunkturinstitutet anser att det är av stor betydelse att de lägre inkomstskatterna inte föranleder höjda kommunalskatter, vilket leder till lägre arbetsutbud, utan att eventuella intäktsbortfall hos kommunerna kompenseras genom högre generella statsbidrag. De föreslagna höjningarna av generella och riktade statsbidrag till kommunsektorn för nästa år samt den sparandeförbättring som skett i sektorn 2020 begränsar dock denna risk, även om inte större skattehöjningar i enskilda kommuner och regioner kan uteslutas.

Utöver sänkta skatter till hushållen föreslås att den allmänna löneavgiften, som utgör en tredjedel av arbetsgivaravgiften, slopas för unga. Den allmänna löneavgiften är den del av arbetsgivaravgiften som inte är knuten till någon socialförsäkring.

Åtgärder med påverkan på arbetsmarknaden

Skattesänkningar kan både öka och minska arbetsutbudet

Budgetpropositionen innehåller ett flertal skattesänkningar. Det rör sig om lägre inkomstskatt för personer som har arbetsinkomst och inkomstbaserade ersättningar från socialförsäkringssystemet och lägre statlig inkomstskatt. Vidare sänks den statliga inkomstskatten och det förhöjda grundavdraget för personer som fyllt 65 år höjs för att ta bort skillnaden i skatt mellan pension och arbetsinkomst.

Av förslagen är det främst lägre skatt på arbetsinkomster, som kan göra att fler personer utan vare sig arbetsinkomst eller inkomstbaserad socialförsäkringsinkomst går in på arbetsmarknaden, som kan leda till fler arbetade timmar. Däremot kan det förhöjda grundavdraget samt lägre skatt på inkomst från socialförsäkringssystemet minska

antalet arbetade timmar eftersom det blir mer ekonomiskt fördelaktigt att gå i pension eller exempelvis vara sjukskriven.

Ett högre förhöjt grundavdrag för personer som fyllt 65 år innebär sannolikt att arbetsutbudet bland personer som fyllt 65 år påverkas negativt, vilket innebär en intäktsförlust för de offentliga finanserna. För att utjämna skatten på arbetsinkomster för förvärvsaktiva under 65 års ålder och ålderspension från och med 65 år hade det sannolikt varit bättre om skatten på pensionsinkomsten hade sänkts genom en skattereduktion motsvarande jobbskatteavdraget istället för genom ett förhöjt grundavdrag. Eftersom det finns betydande skillnader mellan kommunerna i andelen av befolkningen som fyllt 65 år kommer kommunernas intäktsminskningar vara olika stora. Eftersom statsbidragen som delas ut till kommunerna baseras på totalt antal invånare i kommunerna blir kommuner med en hög andel äldre i befolkningen underkompenserade. Se även Konjunkturinstitutets [remissvar](#). Genom kompensation för höjt grundavdrag behöver kommunerna av den anledningen inte höja skattesatsen.

Lägre skatt på arbetsinkomst kan öka antalet arbetade timmar i ekonomin. Däremot anser Konjunkturinstitutet att skattesänkningen för arbetsinkomster bör skalas med ersättningsgraden för de som har inkomst från socialförsäkringssystemet. Detta för att hålla nettoersättningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen konstant. Som förslaget nu är formulerat stiger nettoersättningsgraden vilket gör det mindre fördelaktigt att arbeta. Harmonisering av skatten mellan pension och arbetsinkomst lär sannolikt minska arbetskraftsdeltagandet bland personer som fyllt 65 år.

Konjunkturinstitutet har i tidigare remissvar tillstyrkt att inkomstskatterna sänks, under förutsättning att det är förenligt med hållbara offentliga finanser och att de av riksdagen beslutade skattesänkningarna inte påtagligt ökar risken för höjningar av det kommunala skatteuttaget på grund av minskat statsfinansiellt utrymme för höjda statsbidrag till sektorn. Det bör också beaktas att en fördelningspolitiskt motiverad skattesänkning, som innebär att skatten sänks mer i förhållande till inkomsten vid låga inkomstlägen, dessutom innebär att den nuvarande jämförelsevis höga progressiviteten i skattesystemet höjs ytterligare, med försämrade incitament till arbete och utbildning som följd. Vid sänkt skatt på inkomster från socialförsäkringar som upp bärs i förvärvsaktiv ålder bör de omedelbara fördelningspolitiska effekterna också vägas av mot risken för att en höjd ersättningsgrad, netto efter skatt, leder till lägre deltagande på arbetsmarknaden och lägre sysselsättning.

Sänkta arbetsgivaravgifter

Regeringen föreslår att den allmänna löneavgiften, som utgör en tredjedel av arbetsgivaravgiften, slopas för unga. Detta minskar anställningskostnaden och kan därmed öka efterfrågan på arbetskraft. Sänkningen är temporär och gäller mellan 1 april 2021 och 31 mars 2023. Konjunkturinstitutet anser att sänkningen till en del kan motiveras eftersom den ökar efterfrågan på arbetskraft i en lågkonjunktur. Samtidigt utgörs en stor del av arbetslösheten bland unga av studenter som inte hittar extraarbete, och vars arbetslöshet får anses som mindre problematisk. Arbetslösheten bland unga som inte också studerar vid universitet och högskola är omkring 12 procent jämfört med den sammanlagda ungdomsarbetslösheten på cirka 27 procent, där även studenter som söker extraarbete ingår. Det finns därför risk att den tillfälligt slopade allmänna löneavgiften till betydande del subventionerar anställningar som hade ägt rum ändå.

Unga som är långtidsarbetslösa har redan tillgång till andra, mer generösa, anställningssubventioner vilka torde vara mer träffsäkra och därmed leda till lägre dödviktskostnader, se även tidigare [remissvar](#).

Tillfälligt högre tak i arbetslöshetsförsäkringen

På grund av covid-19-pandemin höjdes taket, det vill säga den högsta ersättningen, i akassan. Den högsta dagpengen höjdes från 910 till 1200 kronor per dag medan grundersättningen höjdes från 365 kronor till 510 kronor om dagen. Dessa höjningar föreslås vara kvar till och med utgången av 2022.

Konjunkturinstitutet anser att det är motiverat med en höjning av ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen som en temporär konjunkturåtgärd. Efter 2022 kan en indexering av ersättningen, antingen med hjälp av löner eller prisbasbeloppet, övervägas. En indexering innebär, allt annat lika, att arbetslöshetsförsäkringens reala värde är konstant. En fortsatt fallande ersättningsgrad kan som tidigare leda till att jämviktsarbetslösheten på sikt minskar.

Utvidgat RUT-avdrag

Budgetpropositionen innehåller en rad utvidgningar av RUT-avdraget. Utvidgningen gäller tvätt av kläder på tvätterianläggning, montering av möbler, transport av bohag samt enklare tillsyn av bostäder. Konjunkturinstitutet har tidigare bedömt att RUT-avdraget har positiva effekter på den registrerade sysselsättningen och att avdraget omvandlar svarta transaktioner till vita. Ökad registrerad sysselsättning och fler arbetade timmar hos köparna av RUT-tjänster ger ett positivt tillskott till de offentliga finanserna. Vad gäller denna utvidgning bedömer Konjunkturinstitutet att de nya arbeten som kan skapas till följd av detta är jämförelsevis få i förhållande till bortfallet av skatteintäkter. De nya tjänster som omfattas upptar inte tillräckligt mycket tid och verkar heller inte vara föremål för en omfattande svart marknad, se även [remissvaret](#).

RUT-avdrag har hittills varit riktade till tjänster som utförs i hemmet. Tvätt som sker på externa tvättinrättningar öppnar för möjligheten att ge RUT-avdrag till andra tjänster som kan utföras i hemmet men som i olika utsträckning sker utanför hemmet, exempelvis frisör- och restaurangbesök. Detta får oklara effekter på arbetsutbud, svartarbete och efterfrågan på arbetskraft med svag förankring på arbetsmarknaden.

Kommentarer till åtgärder på miljö- och klimatområdet

I budgetpropositionen för 2021 föreslås satsningar med bäring på miljö- och klimatområdet som omspannar nära tio miljarder. Budgetens utgiftssida inbegriper satsningar på industrins gröna omställning, energieffektivisering, Sveriges natur, klimatsmarta resor, lokal grön omställning samt förbättrade klimatberäkningar och internationellt klimatarbete. De största posterna utgörs av ”klimatsmarta resor” (5,4 miljarder kronor) respektive ”Sveriges natur” (2,2 miljarder kronor).

Listan på föreslagna åtgärder är lång. Några av förslagen är dock budgetmässigt små. Stödet till konvertering av bilar uppgår till exempel endast till tio miljoner kronor och stödet till bättre mobiltäckning på tåg till 25 miljoner. Vad gäller klimatåtgärder kan det konstateras att endast en mindre del av förslagen är direkt riktade mot att reducera

utsläppen av (fossil) koldioxid och andra växthusgaser. Den skärpta reduktionsplikten är ett sådant. Även åtgärder för att öka upptag i skog och mark respektive stöd till utveckling av CCS respektive bio-CCS kan ses som mer direkt riktade åtgärder.

Bonus-malus-systemet är ett exempel på indirekt styrning av koldioxidutsläppen. I budgeten föreslås att systemet förenklas och förstärks. Det är visserligen positivt att styrningen mot nollutsläppsbilar stärks och att de klimatmässigt ogrundade skillnader som föreligger i koldioxidvärdering inom systemet blir mindre. Förändringen löser dock inte det grundläggande problemet: att styrningen riktas mot det, ur utsläppssynpunkt, oproblematiska inköpet och inte det problematiska utsläppsgenererande användandet. Konjunkturinstitutet anser därför att mycket av den kritik som tidigare framförts mot systemet alltså kvarstår.

Flera av satsningarna inom området klimatsmarta resor kännetecknas också de av att de angriper utsläppen på ett indirekt sätt. Det gäller till exempel satsningarna på cykel- och kollektivtrafik och godstransporter på järnväg. De kan möjligen motiveras på andra grunder, men som klimatstyrmedel brister de i träffsäkerhet. Konjunkturinstitutet anser att grunden för en effektiv klimatpolitik är att den styr nära källan till problemet, det vill säga utsläppen av klimatgaser.

Det finns andra skäl till klimatpolitisk styrning än att direkt minska utsläppen. Det gäller inte minst innovationer och spridande av ny teknik. Konjunkturinstitutet menar att flera av de satsningar som aviseras i budgeten kan motiveras på detta sätt, såsom stöd till elektrifiering av tunga fordon, fossilfritt flyg, bio-CCS etc. Att specifikt gynna vissa tekniker är dock vanskligt. Införandet av riktade teknikstöd bör därför föregås av noggrann konsekvensanalys, så att de utformas ändamålsenligt och därigenom i förlängningen kan spela en roll i klimatomställningen.